

Provincie Gelderland

*Beleidsplan
vergunningverlening, toezicht en handhaving
fysieke leefomgeving*

Voorwoord

Voor u ligt het geactualiseerde Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving. In dit plan benoemen we de uitgangspunten voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) in Gelderland. In dit plan staan onze ambitie en de koers voor de komende jaren.

In 2016 hebben wij VTH beleid vastgesteld. Dat beleid is geactualiseerd. Dit hebben wij om verschillende redenen gedaan die wij hier verder toelichten.

Wijzigingen ten opzichte van 2016

De actualisatie heeft betrekking op de volgende onderdelen die zijn toegevoegd en/of gewijzigd:

- Onderdelen zoals bouw, reclame, inrit, kap en sloop (BRIKS) ontbraken. Deze zijn in het nieuwe beleid toegevoegd. Door het toevoegen wordt voldaan aan de gestelde kwaliteitscriteria.
- Actuele onderwerpen uit omgevingsvisie Gaaf Gelderland zijn toegevoegd. Onderwerpen zoals energie en circulaire economie hebben een plek gekregen in het beleid.
- Sommige onderdelen uit het oude beleid bleken verschillend te worden geïnterpreteerd, deze zijn in de geactualiseerde versie beter beschreven.
- Er is een indicatieve tabel voor dwangsomhoogtes en termijnen voor herstel opgenomen.
- Een aantal onderdelen is geactualiseerd vanwege gewijzigde wet- en regelgeving zoals het van kracht worden van de Wet natuurbescherming.
- De risico analyse is op onderdelen (bijvoorbeeld bij de complexe bedrijven) geactualiseerd.
- De uitvoeringsstrategieën voor de Wabo taken zijn aangepast aan de nieuwste IPO inzichten

Wij vinden het belangrijk om nalevingsgericht te werken, bijvoorbeeld door duidelijke voorlichting tijdens de vergunningprocedure over de gevolgen van de voorschriften. Daarbij zetten we in op een efficiënte inzet van mensen en middelen. We hebben onze doelstellingen voor de actualiteit van (milieu)vergunningen uitgewerkt, waarbij we rekening houden met de risico's die zich voor kunnen doen. Bij bedrijven met een hoger risico, moet een hoger percentage een actuele vergunning hebben.

Voor de taken die wij zelf uitvoeren gebruiken we voor het beoordelen van de naleving de interventiematrix uit de Landelijke Handhavingsstrategie. Uitgangspunt is een passende interventie bij iedere bevinding. Door plaatsing van de overtreding in de interventiematrix kunnen we zowel het naleefgedrag van individuele bedrijven als voor de taakvelden analyseren.

Voor de Wabo-taken gebruiken we sinds 2010 een monitor voor de naleving van bedrijven in vier risico categorieën van laag tot zeer hoog. Voor bedrijven uit de hoogste risico-categorieën streven wij naar een beter naleefgedrag dan bij bedrijven uit de laagste risico-categorie.

Ons basis uitvoeringsniveau is gebaseerd op de meerjarige risico's die activiteiten kunnen veroorzaken en onze wettelijke taak. Dit vormt ons jaarlijks terugkerend werkpakket. Activiteiten die risicovol of maatschappelijk belangrijk zijn, geven we meer aandacht.

Het VTH-beleid is nu geactualiseerd. De onderwerpen die aan bod komen werden in de praktijk vaak al uitgevoerd of waren in andere beleidsdocumenten opgenomen. Het nieuwe beleidsplan biedt een compleet overzicht met de wettelijke kaders en het provinciaal beleid.

Omgevingswet

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2021 in werking; deze wet en de daarmee samenhangende wet- en regelgeving heeft gevolgen voor de wijze waarop we onze VTH-taken uitvoeren. De omvang van de

gevolgen en de wijze waarop we hiermee omgaan, wordt de komende jaren duidelijk. De mogelijke gevolgen van de Omgevingswet staan nu niet in ons beleid.

Reikwijdte VTH beleid

Dit VTH-beleidsplan richt zich op de provinciale VTH-taken in Gelderland. De beleidsmatige aansturing (programmering) vindt plaats vanuit de provinciale organisatie. De uitvoering is belegd bij de omgevingsdiensten en bij de provincie. Wabo VTH-taken en enkele direct daarmee samenhangende uitvoeringstaken worden uitgevoerd door de Gelderse omgevingsdiensten. We voeren zelf VTH-taken uit in het kader van de groene wetgeving, ontgrondingen, water en luchtvaart.

Beleidspeerpunten

In ons beleid benoemen we beleidspeerpunten: dit zijn onderwerpen waaraan we extra aandacht geven. Een wijziging van de wet, een te maken inhaalslag óf beleidsambitie kunnen de aanleiding zijn voor het benoemen van een beleidspeerpunt. De beleidspeerpunten bepalen samen met het basis uitvoeringsniveau uiteindelijk de benodigde capaciteit voor de uitvoering van onze VTH-taken. Dit wordt jaarlijks uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's.

Gedeputeerde Staten van Gelderland

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Doelstelling	5
1.3	Leeswijzer	5
2	Beleidsuitgangspunten.....	7
2.1	Reikwijdte van het VTH-beleid.....	7
2.2	VTH-beleid als schakel in de cyclus	7
2.3	Strategische ambities	8
2.4	Basis uitvoeringsniveau als fundament.....	8
2.5	De uitvoering is gericht op verlaging van risico's	9
2.6	Robuuste uitvoeringsorganisaties	9
3	Kerntaak duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer.....	11
3.1	Zwemwater	11
3.2	Grondwaterbescherming	13
3.3	Kwantitatief grondwaterbeheer (grondwateronttrekkingen)	15
3.4	Luchtvaart.....	17
4	Kerntaak milieu, energie & klimaat.....	18
4.1	Complexe bedrijven.....	18
4.2	Stiltegebieden	22
4.3	Ontgrondingen	22
4.4	Bodemsanering.....	24
4.5	Vuurwerkevenementen	25
5	Kerntaak vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden.....	26
5.1	Bescherming Natura2000-gebieden (gebiedsbescherming)	26
5.2	Bescherming van in het wild levende plant- en diersoorten (flora en fauna)	27
5.3	Bescherming houtopstanden (bos, houtwallen en singels).....	30
5.4	Natuurschoonwet	31
6	Doorwerking in jaarcyclus en operationeel beleid	32
6.1	Dienstverleningsovereenkomst en uitvoeringsprogramma's.....	32
6.2	Preventie- en vergunningenstrategieën	32
6.3	Toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie	32
6.4	Monitoring en jaarverslag.....	33
6.5	Samenwerkingsafspraken	33
	Bijlage 1: Afkortingen	34
	Bijlage 2: Uitvoeringsstrategieën	35
	Vergunningenstrategie.....	35
	Toezichtstrategie	37
	Sanctiestrategie	43
	Gedoogstrategie.....	51
	Preventiestrategie	51
	Bijlage 3: Resultaat risicoanalyse complexe bedrijven	55
	Bijlage 4: Criteria toezicht vuurwerk (vuurwerkevenementen).	56
	Bijlage 5: Kritische prestatie indicatoren	57
	Bijlage 6: Tabel dwangsomhoogtes en termijnen	58

1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding en het doel van het beleidsplan. Daarnaast is een leeswijzer opgenomen.

1.1 Aanleiding

In dit beleidsplan wordt beschreven welke bijdrage de VTH-taken leveren aan onze ambities uit de [Omgevingsvisie Gaaf Gelderland](#) en de Omgevingsverordening.

In onze omgevingsvisie staat een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland centraal. Hier willen we samen met onze partners aan werken. Dit doen we door ons bij het uitvoeren van onze taken te richten op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland.



Het College van Gedeputeerde Staten is bevoegd voor de uitvoering van verschillende VTH-taken in Gelderland. De werkterreinen zijn divers: natuurbescherming, vuurwerkevenementen, luchtvaart, stortplaatsen, bodemverontreiniging, ontgrondingen, zwemwater, waterwinning en complexe bedrijven. De inhoud van de wet kan verschillen, de wijze waarop wij de VTH-taken uitvoeren is in veel situaties gelijk.

Onze VTH-taken bestaan grotendeels uit het uitvoeren van landelijke wet- en regelgeving. Deze landelijke kaders leiden tot een (op hoofdlijnen) landelijk uniforme uitvoering en een minimum kwaliteitsniveau. De beleidsvrijheid is veelal beperkt tot uitvoeringsbeleid en wordt verder ingeperkt door procedurele kwaliteitseisen. We streven naar de oplevering van vergunning- en handhavingsbeschikkingen binnen de wettelijke termijnen en met een kwaliteit die standhoudt in juridische procedures. Binnen deze kaders hebben we beleidsspeerpunten benoemd.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) zijn diverse kwaliteitseisen opgenomen waaraan de VTH-taken van de Wabo moeten voldoen. Een van deze eisen is dat ieder bevoegd gezag Wabo periodiek beleid voor de Wabo VTH-taken vaststelt en dit baseert op een analyse van problemen en risico's. Wij volgen de landelijk ontwikkelde handhavingsstrategie en stemmen onze acties af met de handhavingspartners.

Ondanks dat de plicht niet geldt voor de meeste niet-Wabo taken, passen we de systematiek en denkwijze ook toe op onze overige VTH-taken.

1.2 Doelstelling

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

Met het vaststellen van dit nieuwe beleid vervalt het Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving, vastgesteld op 6 juli 2016.

Dit beleidsplan geeft invulling aan de verplichtingen die in de Wabo zijn vastgelegd ten aanzien van de beleidsvorming. Het blijft gelden tot het moment dat nieuw beleid wordt vastgesteld. Het treedt in werking op het moment van vaststellen door Gedeputeerde Staten.

Met het jaarverslag wordt jaarlijks het beleid geëvalueerd en beoordelen we of actualisatie van het beleidsplan nodig is. Zowel dit beleidsplan als de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en het jaarverslag worden ter kennisname aan Provinciale Staten voorgelegd.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de beleidsuitgangspunten voor de verschillende taken benoemd. In hoofdstuk 3 beschrijven we de VTH-taken duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer. In hoofdstuk 4 gaan we in op de taken milieu, energie en klimaat en in hoofdstuk 5 staan de taken vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden.

Voor iedere kerntaak is, met onderscheid naar wetgeving, een analyse gemaakt van de problemen en risico's. Per kerntaak beschrijven we het basis uitvoeringsniveau en onze beleidsspeerpunten.

De wijze waarop dit VTH-beleid doorwerkt in de jaarcyclus en het operationele beleid is uitgewerkt in hoofdstuk 6.

2 Beleidsuitgangspunten

We zetten verschillende instrumenten in om onze ambities te realiseren. Naast communicatie en subsidieverstrekking, zijn de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving belangrijke instrumenten. In dit hoofdstuk beschrijven we welke beleidsuitgangspunten we hanteren bij het uitvoeren van de VTH-taken.

2.1 Reikwijdte van het VTH-beleid

Het College van Gedeputeerde Staten (GS) is bevoegd voor de uitvoering van een groot aantal verschillende vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken (VTH-taken). In dit beleidsplan richten we ons op de VTH-taken in Gelderland die bij de omgevingsdiensten en bij de afdeling Vergunningverlening en Handhaving van de provincie (VVHH) belegd zijn. Concreet betreft het de VTH-taken binnen drie (van de zeven) provinciale kerntaken:

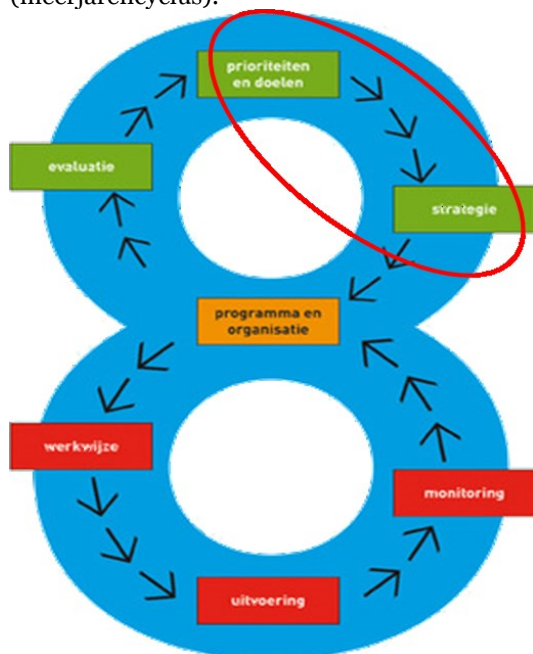
1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer;
2. Milieu, energie & klimaat;
3. Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden.

Dit beleidsplan heeft betrekking op die VTH-taken waarvoor het College van GS zelf bevoegd is. Een uitwerking van de beleidsvelden (per kerntaak) is opgenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 5.

2.2 VTH-beleid als schakel in de cyclus

Het formuleren en uitvoeren van VTH-beleid is een belangrijke opgave. Wij doen dit aan de hand van verschillende stappen: de 'dubbele regelkring' of 'the Big 8'. De basis hiervoor ligt in een grondige analyse van problemen en risico's, die samen met de bestuurlijke ambities leiden tot speerpunten (prioriteiten en doelen). In de uitvoeringsstrategieën beschrijven we hoe we willen werken om onze ambities te realiseren.

Een uitvoeringsprogramma vormt de basis voor het onderste deel van de Big 8. Dit programma is bepalend voor de werkwijzen en de uitvoering en monitoring van de voortgang door de uitvoeringsorganisaties. Door monitoring en evaluatie wordt inzichtelijk of de speerpunten gerealiseerd worden. Dit kan leiden tot een aanscherping van het uitvoeringsprogramma (jaarcyclus) of wijziging van de speerpunten (meerjarencyclus).



Het werken met een VTH-beleidsplan en een jaarlijks uitvoeringsprogramma is noodzakelijk voor ieder bevoegd gezag. In het Bor zijn de procedurele criteria opgenomen waaraan het beleidsplan moet voldoen.

Zowel speerpunten als strategieën (zie rode cirkel) leggen we voor meerdere jaren vast in dit document. De speerpunten zijn opgenomen in de hoofdstukken 3, 4 en 5. De speerpunten komen voort uit een grondige analyse van problemen en risico's. Prioriteiten komen terug in het basis uitvoeringsniveau en in de beleidsspeerpunten.

De strategieën zijn uitgewerkt in bijlage 2.

2.3 Strategische ambities

Landelijke VTH-ambities

Door ministeries en strafrechtelijke partners (politie en Openbaar Ministerie (OM)) kunnen, veelal in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter Provinciaal Overleg (IPO), landelijke prioriteiten worden benoemd. We conformeren ons aan deze landelijke prioriteiten en zorgen dat deze voldoende aandacht krijgen in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Naast de landelijke prioriteiten hebben we ook Gelderse prioriteiten. Deze brengen we onder de aandacht van landelijke partijen om te komen tot een landelijke aanpak.

Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Gelderland

In de Omgevingsvisie is aangegeven dat we in Gelderland prettig willen wonen, werken, studeren en ontspannen – kortom een Gaaf Gelderland.

We werken elke dag samen met partners aan een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Dit doen we door ons bij het uitvoeren van onze taken te richten op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland. Met hulp van 7 onderwerpen geven we hier richting aan:

- energietransitie;
- klimaatadaptatie;
- circulaire economie;
- biodiversiteit;
- bereikbaarheid;
- economisch vestigingsklimaat;
- woon- en leefklimaat.

Voor ons is een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland meer dan een vergezicht. En is onze focus op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland tezamen met onze zeven ambities op deze terreinen meer dan een gedachtenoefening. Bij de invulling van de schaarse ruimte zijn lastige keuzes onvermijdelijk. Juist het effectief oplossen van ingewikkelde dilemma's en botsende belangen vraagt om gebiedsgericht maatwerk en samenwerken.

Wij willen ontwikkelingen stimuleren, ruimte maken voor nieuwe technologieën en werkgelegenheid, kansen pakken op het terrein van duurzaamheid, economische kracht en verbondenheid. Niet zomaar en overal, maar met oog voor de veiligheid en de kwaliteiten die Gelderland uniek maken.

Op basis van bovengenoemde visie, beleidsdoelen en uitgangspunten en recente beleidsmatige en wettelijke ontwikkelingen wordt in hoofdstukken 3, 4 en 5 aangegeven welke beleidsuitgangspunten en -speerpunten gelden voor de verschillende wettelijke taken. Deze worden jaarlijks vertaald in de uitvoeringsprogramma's.

2.4 Basis uitvoeringsniveau als fundament

Uit onze verordeningen en de landelijke wetten herleiden we een basis uitvoeringsniveau: onze reguliere taken. Wij moeten bijvoorbeeld aanvragen voor vergunningen en ontheffingen, meldingen, klachten, en verzoeken om handhaving en gedogen in behandeling nemen. Ook schrijven wetten voor dat we toezicht moeten houden; de frequentie waarin en diepgang waarmee dit moet gebeuren is niet in de wetten vastgelegd.

In algemene zin komt het basisniveau neer op:

- Bij het verlenen van vergunningen e.d. zijn wij gehouden aan de eisen die worden gesteld aan de besluitvorming krachtens de wetten waar wij het bevoegde gezag voor zijn. Zo worden eisen gesteld aan het in behandeling nemen van een aanvraag, het beoordelen op ontvankelijkheid, de termijn waarbinnen een besluit moet worden genomen, het ter inzage leggen en publiceren enzovoort. Naast deze meer procedurele eisen is in de wet- of regelgeving ook het toetsingskader opgenomen, al dan niet verder uitgewerkt in provinciale verordeningen en/of beleid.
- Het is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan handhavend dient op te treden indien het een overtreding constateert. Om overtredingen te kunnen constateren is uiteraard een bepaald niveau van toezicht nodig. Ook los van deze zogeheten beginselplicht tot handhaving, heeft een bestuursorgaan de bestuurlijke verantwoordelijkheid om toezicht uit te oefenen op de wijze waarop in de praktijk gebruik gemaakt wordt van de door haar afgegeven beschikkingen en besluiten, vergunningen, ontheffingen, toestemmingen e.d.. Hier vallen ook verplichtingen onder die rechtstreeks uit wet- of regelgeving voortvloeien en illegale activiteiten en/of situaties.

Het basis uitvoeringsniveau vraagt, gezien de grote hoeveelheid aanvragen, meldingen, klachten, en verzoeken om handhaving en gedogen, een grote inzet van onze uitvoerende organisaties. Het basis uitvoeringsniveau heeft betrekking op het overgrote deel van ons werkpakket.

2.5 De uitvoering is gericht op verlaging van risico's

Activiteiten met het grootste risico geven we veel aandacht. Om het risico te kunnen bepalen is inzicht nodig in de kans op overtreding en het effect dat kan ontstaan. Met medewerkers uit de praktijk is per kerntaak en hierbinnen per wet een analyse gemaakt van de risico's en problemen. Deze is in samengevatte vorm in de hoofdstukken 3 tot en met 5 opgenomen. Aan de hand van de risicoanalyse bepalen we welke activiteiten en branches het éérst worden opgepakt en welke aspecten voorrang krijgen. Naarmate de risico's afnemen, neemt in principe ook de noodzaak tot intensief toezicht af. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's werken we uit hoe wij het basis uitvoeringsniveau en beleidsspeerpunten op basis van risico's koppelen aan activiteiten en capaciteit.

Binnen de risico-georiënteerde benadering wordt onze doelgroep bij het toezicht zo veel mogelijk individueel op hun naleefgedrag en naleefmotivatie getoetst. Dit wordt gemonitord met behulp van de kritieke prestatie indicator (KPI)-naleefgedrag. Binnen het werkveld van de Wabo worden alle bedrijven jaarlijks sinds 2010 gevolgd met de KPI-naleefgedrag. Voor de overige taken wordt het naleefgedrag in de interventiematrix gepositioneerd. In 2016 is hiervoor een nulmeting uitgevoerd. Op deze wijze kunnen we zowel het naleefgedrag van individuele bedrijven als voor de taakvelden analyseren.

De mate waarin onze doelgroep de regelgeving naleeft heeft invloed op de frequentie en intensiteit van de controle. Door toepassing van de KPI-naleefgedrag ontstaat op individueel niveau een waardering van het naleefgedrag. Bij een slechte waardering kan de toezichtintensiteit worden verhoogd, bij een goede waardering verlaagd. Inzicht in naleefgedrag is hiervoor noodzakelijk. Aan de hand van het naleefgedrag wordt geanalyseerd welke instrumenten moeten worden ingezet om het gewenste gedrag (en daarmee de gestelde doelen) te bereiken. Daarnaast wordt het naleefgedrag in de uitvoeringsstrategie (zie bijlage 2) gebruikt voor de bepaling van de interventies na een overtreding.

Bij een goed naleefgedrag van onze doelgroep vinden controles met een lagere frequentie of minder intensief plaats dan bij een slechter naleefgedrag. De totale tijd die aan de doelgroep wordt besteed is daardoor lager. Daarmee komen we tegemoet aan de gewenste lastenverlichting en creëren we tijd voor andere vormen van handhaving. Door het vertrouwen dat de doelgroep heeft gecreëerd leidt dit niet tot bestuurlijke risico's.

Achterblijvers daarentegen hebben kennelijk meer aanmoedigen nodig om zich aan de regelgeving te houden. Dit kost extra tijd omdat vaker of intensiever gecontroleerd wordt of omdat andere instrumenten ingezet worden. We werken dit uit in de toezichtstrategie (zie bijlage 2).

We realiseren ons dat risico's dynamisch zijn. Er kunnen bijvoorbeeld verschuivingen plaatsvinden in de maatschappelijke betrokkenheid op onderwerpen. Ook veranderingen in wettelijke eisen kunnen de risico's op niet- naleven en niet-actuele vergunningen vergroten. Ervaringen in de praktijk kunnen eveneens nieuwe inzichten geven. Daarom wordt de risicoanalyse jaarlijks opnieuw bekeken op haar actualiteit. Veranderingen worden in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's opgenomen en verantwoord.

In het basis uitvoeringsniveau krijgen de activiteiten met de grootste risico's de meeste aandacht. We benoemen daarnaast beleidsspeerpunten voor die activiteiten waar de komende jaren, bovenop het basis uitvoeringsniveau, extra aandacht aan gegeven wordt. Dit wordt bijvoorbeeld ingegeven door een wijziging van de wet, een te maken inhaalslag óf beleidsambitie.

2.6 Robuuste uitvoeringsorganisaties

We zijn er van overtuigd dat een robuuste uitvoering een voorwaarde is om kwaliteit te kunnen leveren aan onze doelgroepen. Dit betekent dat we de continuïteit en de deskundigheid binnen de uitvoeringsorganisaties borgen. Voor de taken die door omgevingsdiensten worden uitgevoerd, hanteren we de 'kritieke massa criteria' uit de landelijk vastgestelde kwaliteitscriteria als norm. Dit is door Provinciale Staten vastgelegd in de 'Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht Gelderland 2016'.

Deze criteria gelden zowel voor individuele medewerkers die de taken in opdracht van de provincie uitvoeren, als de uitvoeringsorganisaties waarvoor zij werken. Per taak (en onderliggende activiteiten) is benoemd:

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

Voor de overige taken ontbreken goede normen voor continuïteit en deskundigheid; we spiegelen ons voor deze taken aan andere (vergelijkbare) uitvoeringsorganisaties en reflecteren op proces en resultaat.

In ons jaarverslag leggen we verantwoording af over de wijze waarop we de continuïteit en deskundigheid hebben geborgd en benoemen we mogelijke verbeterpunten.

3 Kerntaak duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer

Dit hoofdstuk beschrijft de taken en het VTH-beleid voor de kerntaak duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Het gaat om onze VTH-taken op het gebied van (zwem)water, grondwater en luchtvaart.

We beschrijven de volgende thema's:

1. de wettelijke en beleidsmatige kaders;
2. de risico's;
3. het basis uitvoeringsniveau;
4. de beleidsspeerpunten.

3.1 Zwemwater

Europees en landelijk kader

Voor zwemwaterlocaties in oppervlaktewater is de EU-Zwemwaterrichtlijn van kracht. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). In de Whvbz en het bijbehorende Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvbz) en Regeling hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden staan voorschriften. De waterkwaliteit moet voldoen aan de gestelde waterkwaliteitseisen van de Europese zwemwaterrichtlijn en de Nederlandse wetgeving.

De zwemwaterwetgeving wordt opgenomen in de Omgevingswet, voor zwemgelegenheden in oppervlaktewater in het besluit Kwaliteit leefomgeving (BKL) en voor de badinrichtingen in het Besluit Activiteiten leefomgeving (BAL).

De voorschriften dragen bij aan het veilig kunnen zwemmen op deze locaties. Veilig zwemmen betekent zo min mogelijk kans op gezondheidsrisico's. Er is verschil in voorschriften tussen badinrichtingen (zwembaden) en oppervlaktewater (zwemplassen).

Provinciaal beleid

Wij zijn bevoegd gezag en moeten ervoor zorgen dat bezoekers van badinrichtingen en zwemplassen zo veilig mogelijk kunnen zwemmen. Dit betekent dat we de kans op gezondheidsrisico's zo klein mogelijk moeten houden.

In de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland staat ons beleid voor zwemwaterlocaties. In ons Waterprogramma is dit verder uitgewerkt. Wij willen zo veel mogelijk zwemwater in de categorie 'goed' of 'uitstekend'. Zwemwater moet minimaal voldoende aan de categorie 'aanvaardbaar'. Bezoekers ontvangen voldoende informatie over de veiligheid en de waterkwaliteit van zwemwateren. Periodes waarin niet gezwommen kan worden vanwege gezondheidsrisico's (zoals door blauwalg) zijn beperkt. Dit geldt ook voor badinrichtingen.

Risico's

We beschrijven de risico's voor zwembaden en zwemplassen afzonderlijk.

Badinrichtingen (zwembaden)

De volgende badinrichtingen vallen onder ons toezicht:

- openbaar toegankelijke zwembaden, zoals gemeentelijke zwembaden;
- niet openbaar toegankelijke zwembaden, bijvoorbeeld hotel- of campingbaden;
- medische baden, zoals therapiebaden in ziekenhuizen en verzorgingshuizen.

Bij ons zijn op 1-1-2019 circa 420 badinrichtingen binnen de provincie Gelderland bekend.

De grootste risico's komen door het niet naleven van de kernbepalingen rondom gezondheid en fysieke veiligheid. Kernbepalingen zijn voorschriften, waarbij het niet nakomen een direct gevaar kunnen vormen voor de volksgezondheid. De risico's zijn:

- aanwezigheid legionella;
- ontbreken dagelijks onderzoek naar de waterkwaliteit en vastlegging daarvan;
- onvoldoende waterkwaliteit (laboratorium- en eigen bemonstering);
- beveliging chemicaliëndosering;

- te grote openingen onder water;
- ontbreken van (voldoende) toezicht;
- onveilige vloeren (met name ontbreken van antislip functie);
- ontbreken van (of onvoldoende) diepte aanduidingen;
- aanwezigheid van scherpe randen en uitsteeksels.

Oppervlaktewater

In Gelderland waren er op 1-1-2019 72 officiële zwemlocaties in oppervlaktewater, met 87 zwemlocaties. Hieronder vallen bijvoorbeeld recreatieplassen en zwemplassen op campings.

Wij wijzen jaarlijks zwemlocaties aan, zorgen voor publieksinformatie waaronder bebording en houden toezicht op waterkwaliteit en veiligheid. Tijdens het zwemseizoen (van 1 mei tot 1 oktober) controleert de waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat) de waterkwaliteit op de zwemwaterlocaties. Als de zwemplas niet aan de eisen voor hygiëne en veiligheid voldoet, kunnen we een maatregel instellen, zoals een negatief zwemadvies of een zwemverbod.

De grootste risico's bij oppervlaktewater zijn:

- onvoldoende waterkwaliteit;
- gezondheidsklachten;
- onveilige situaties (steil talud/helling, kuilen in de bodem e.d.);
- onvoldoende toezicht;
- onhygiënische situatie.

Basis uitvoeringsniveau

Bij het basis uitvoeringsniveau nemen we ontheffingsverzoeken in behandeling en beoordelen nieuwbouw- en renovatieplannen voor zwembaden op vastgestelde aspecten. Daarnaast zijn we verantwoordelijk voor het toezien op een veilig en hygiënisch gebruik van plaatsen waar regelmatig wordt gezwommen. Dit betreft zowel het toezicht op badinrichtingen als op oppervlaktewater (meren en kolken/plassen).

Badinrichtingen (zwembaden)

Wij volgen de waterkwaliteit (één van de meest belangrijke kernbepalingen) aan de hand van de kwaliteitsgegevens die wij krijgen van de alle badinrichtingen. Dit is een goede ingang om de risico gerichte inzet te bepalen. De badinrichtingen met onvoldoende waterkwaliteit worden intensiever bezocht. Daarvoor worden de noodzakelijke gegevens geregistreerd en getoetst.

We houden administratief toezicht op legionella en waterkwaliteit door controle van de periodieke laboratoriumrapportages. Bij onvoldoende waterkwaliteit of bij legionellabesmetting eisen we dat er maatregelen worden genomen. Als het nodig is kunnen we dit ook afdwingen met bestuursrechtelijke maatregelen. Als zwemmen niet meer verantwoord is, wordt (een gedeelte van) het zwembad tijdelijk gesloten. We houden toezicht op de risico's bij het inspectiebezoek en/of naar aanleiding van meldingen/klachten. Verder toetsen wij nieuwbouw- en renovatieplannen aan de voorschriften uit het Bhvzbz en houden wij toezicht op de naleving van nader gestelde voorschriften, die bijvoorbeeld onderdeel uit kunnen maken van ontheffingen

Zwemplassen

Tijdens het zwemseizoen toetsen we of de waterkwaliteit voldoet (administratieve controle). Zo niet, dan nemen we maatregelen. Die variëren van het plaatsen van waarschuwborden tot het instellen van een zwemverbod. Wij communiceren hierover onder andere in regionale bladen, op internet en met borden ter plaatse. Verder handelen we (gezondheids)klachten af en houden we bij of er andere aanwijzingen zijn dat de hygiëne of de veiligheid in het geding is. Als het nodig is reageren wij direct aan de hand van bovengenoemde maatregelen.

We bezoeken alle aangewezen zwemwaterlocaties en kijken per zwemplek naar veiligheids- en hygiëneaspecten. We voeren veiligheidsonderzoeken uit met dieptemetingen. Op deze manier brengen we de bodem van de plas in kaart en sporen we steile taluds en kuilen op. Zwemwaterlocaties waarover wij in eerdere jaren klachten en meldingen (blauwalg/zwemmersjeuk/ziekte van Weil) ontvingen bezoeken we extra.

We reageren op meldingen van onvoldoende waterkwaliteit en meldingen van gezondheidsproblemen of veiligheidsrisico's door waterbeheerders en publiek. Ook zorgen wij voor informatie (ter plaatse of via de media) en treffen we maatregelen (zoals waarschuwingen en zwemverboden).

Beleidsspeerpunt

Met de uitvoering van het basis uitvoeringsniveau wordt voldaan aan de wettelijke eisen en wordt het provinciaal beleid gerealiseerd. Er worden, aanvullend aan het basis uitvoeringsniveau, geen specifieke speerpunten voor de uitvoering van deze wet benoemd.

3.2 Grondwaterbescherming

Europees en landelijk kader

Grondwater is in Gelderland de belangrijkste bron voor drinkwater. Grondwaterbescherming is gericht op een betrouwbare drinkwatervoorziening en een zorgvuldig gebruik van de ondergrond. De provincie is op grond van de Wet milieubeheer (Wm) verantwoordelijk voor de kwaliteit van het grondwater dat wordt gebruikt voor de openbare drinkwatervoorziening. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf (zoals Vitens) is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het drinkwater dat aan consumenten of andere afnemers beschikbaar wordt gesteld. De kwaliteit van het proceswater binnen de grondwaterbedrijven/gebruikende bedrijven moet voldoen aan onder meer de bepalingen in de Wm. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Op basis van de Meststoffenwet is het verboden om buiten het mestseizoen mest uit te rijden. Op basis van de Wet op gewasbeschermingsmiddelen en biociden is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beperkt.

Provinciaal beleid

Wij beschermen de kwaliteit van het grondwater, voordat het wordt onttrokken aan de bodem. In de Wet milieubeheer (Wm) staat dat Provinciale Staten in een verordening regels opneemt om de kwaliteit van het grondwater te beschermen met het oog op de waterwinning. Daarom hebben wij op basis van de Omgevingsverordening Gelderland 45 grondwaterbeschermingszones aangewezen. In de grondwaterbeschermingszones zijn activiteiten verboden die een risico op kunnen leveren voor vervuiling van het grondwater. De grondwaterbeschermingszones zijn ingedeeld in:

- beschermingsgebieden zeer kwetsbaar voor verontreiniging;
- beschermingsgebieden kwetsbaar voor verontreiniging;
- beschermingsgebieden weinig kwetsbaar voor verontreiniging.

We streven naar een duurzaam gebruik van de ondergrond. We zoeken naar een balans tussen het benutten van de kansen die de ondergrond biedt en het behouden van de waarde van de ondergrond voor toekomstige generaties. Doel is te komen tot een integrale, efficiënte en duurzame benutting zonder onomkeerbare gevolgen voor de ondergrond. Dit betekent dat we afwegen wat op een bepaalde plek in de ondergrond of bovengronds wel of niet mag. Door bescherming van de kwaliteit van het grondwater waarborgen we dat ook op de lange termijn het grondwater op een eenvoudige wijze kan worden gebruikt. Zowel voor de bereiding van drinkwater als voor overige vormen van menselijke consumptie.

We sturen op een veerkrachtig en duurzaam water- en bodemsysteem. Dit bestaat uit bodem en ondergrond, grondwater en oppervlaktewater. Een veerkrachtig en duurzaam water- en bodemsysteem draagt bij aan een optimale en duurzame inrichting van Gelderland. Daarnaast is het belangrijk dat het water- en bodemsysteem duurzaam is en ook in de toekomst kan blijven functioneren tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

Aanvullend op het rijksbeleid is het op basis van de Omgevingsverordening het verboden om in een waterwingebied mest uit te rijden en gewasbeschermingsmiddelen of biociden te gebruiken; in het grondwaterbeschermingsgebied is dit beperkt toegestaan.

Risico's

Risico's bij activiteiten buiten inrichtingen:

De grootste risico's voor de bescherming van de kwaliteit van het grondwater van activiteiten buiten inrichtingen zijn:

- dumpen/storten/lozen;
- niet melden van activiteiten buiten inrichtingen;
- verboden activiteit buiten inrichtingen: bodemenergiesystemen en boringen;
- verboden activiteit buiten inrichtingen: gebruik gewasbeschermingsmiddelen;
- niet aanvragen ontheffing;
- verboden activiteit buiten inrichtingen: bouwen;
- verboden activiteit buiten inrichtingen: niet naleven voorschriften.

Illegale activiteiten in grondwaterbeschermingszones hebben (in volgorde van risico) het grootste effect bij:

1. de zeer kwetsbare beschermingsgebieden;
2. de kwetsbare beschermingsgebieden;
3. de minder kwetsbare winningen, boringvrije en KWO-vrije zones;
4. de overige beschermingsgebieden.

Voldoende toezicht op de verbodsbepalingen ten aanzien van grondwaterbescherming in de kwetsbare en zeer kwetsbare gebieden helpt bij het voorkomen van vervuild grondwater en de daarbij behorende bestuurlijke risico's. Vervuiling leidt tot extra zuiveringsinspanning, dus tot extra kosten en energiegebruik. Ook de bescherming van de bodem staat dan onder druk.

De kans op constatering van overtredingen is relatief laag, omdat dit vaak alleen op heterdaad kan.

Ter bescherming van het grondwater nemen wij in onze Omgevingsverordening (rechtstreeks werkende) regels voor activiteiten buiten inrichtingen op. Voor de handhaving op deze regels is GS het bevoegd gezag.

Risico's bij bedrijven

Bedrijven kunnen door hun activiteiten de bodem en het grondwater verontreinigen. In onze Omgevingsverordening hebben wij daarom voorschriften opgenomen over grondwaterbescherming die door het bevoegd gezag in de vergunning moeten worden opgenomen. Het bevoegd gezag voor dat bedrijf is verantwoordelijk voor de uitvoering en wij hebben hier beperkte invloed op vanuit onze VTH-taken. Dit vraagt van ons vooral inzet van stimulerende instrumenten, zoals advisering over plannen en voorlichting aan de gemeenten en omgevingsdiensten.

In dit VTH-beleid gaan we verder alleen in op de activiteiten buiten inrichten, waar wij direct invloed op kunnen uitoefenen.

Basis uitvoeringsniveau toezicht buiten inrichtingen.

We beschermen de kwaliteit van het te onttrekken grondwater met de beschermingszones. Ons belangrijkste instrument hierbij is de Omgevingsverordening, met de daarin opgenomen instructieregels en direct werkende regels voor bedrijven en activiteiten als het aanleggen van leidingen, het toepassen van meststoffen en warmtetoevoeging. Wij hanteren deze instructieregels net als gemeenten bij de verlening van omgevingsvergunningen binnen een grondwaterbeschermingszone.

De provincie houdt toezicht in beschermingsgebieden voor grondwater op activiteiten buiten inrichtingen. We behandelen meldingen en aanvragen voor ontheffingen voor activiteiten binnen grondwaterbeschermingszones. Net als bij het kwantitatief grondwaterbeheer (zie 3.3) streven we naar een bescherming van het grondwater voor menselijke consumptie.

Door fysieke controles en gerichte toezichtvluchten (gebiedscontroles) houden wij toezicht op illegale activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden. De frequentie van de toezichtbezoeken hangt af van de kwetsbaarheid van het grondwaterbeschermingsgebied (o.a. in samenhang met bodemopbouw), de ontwikkelingen en het landgebruik.

Naast bovengenoemde controles houden wij ook controles naar aanleiding van meldingen, klachten of intensieve ontwikkelingen in het gebied. Wij besteden hier ook aandacht aan in de gebiedscontrole. Ook toezicht op het uitrijden van mest draagt bij aan het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingszones. De controles hierop worden gecombineerd met reguliere gebiedscontroles, op de grond en vanuit de lucht.

Beleidspeerpunt

Het voorkomen van grondwatervervuiling in grondwaterbeschermingszones bij (1) parkeerplaatsen zonder bodembeschermende voorzieningen en (2) gewasbestrijding is niet opgenomen in het basis uitvoeringsniveau. Hier worden wel grote risico's voor het grondwater geconstateerd.

Als beleidspeerpunt voor de komende periode is benoemd:

1. Alle parkeerplaatsen in kwetsbare en zeer kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden hebben bodembeschermende voorzieningen die nodig zijn volgens de Omgevingsverordening.

Doordat de provincie geen wettelijke rol heeft bij de regulering van gewasbeschermingsmiddelen, is hiervoor

geen specifiek beleidsspeerpunt opgenomen. In bijeenkomsten met bevoegde gezagen en omgevingsdiensten vragen wij hier aandacht voor.

3.3 Kwantitatief grondwaterbeheer (grondwateronttrekkingen)

Europees en landelijk kader

De Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Waterwet regelen onder andere de verantwoordelijkheid voor monitoring van de kwaliteit en de bescherming van het grondwater. De provincie is vanuit de KRW en Waterwet verantwoordelijk hiervoor bij winningen voor menselijke consumptie.

De provincie regelt het kwantitatieve grondwaterbeheer, op basis van de Waterwet. Bij de beoordeling van aanvragen voor vergunningen voor het onttrekken van grondwater worden ook de kwalitatieve aspecten meegewogen.

De provincie is bevoegd gezag voor de volgende drie categorieën grondwateronttrekkingen:

- industriële onttrekking groter dan 150.000 m³ per jaar;
- openbare drinkwatervoorziening (Vitens);
- open bodem energiesystemen.

De waterschappen zijn het bevoegd gezag voor de overige grondwateronttrekkingen.

We hebben vanuit de Drinkwaterwet een zorgplicht voor het duurzaam behouden van de openbare drinkwatervoorziening. Bij de uitoefening van onze bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

Provinciaal beleid

We willen vanuit de Omgevingsvisie Gelderland de beschikbaarheid van de grondstof voor de openbare drinkwatervoorziening veiligstellen en bij besluiten rekening houden met de openbare drinkwatervoorziening. Vergunningaanvragen voor grondwateronttrekkingen beoordelen we op basis van een afweging van optimale watercondities voor alle betrokken belangen.

De VTH-taken dragen bij aan de doelen van het programma Water, te weten:

- Een grondwateronttrekking mag geen onacceptabele schade veroorzaken aan (andere) bij het grondwater betrokken belangen.
- Grondwater wordt effectief en efficiënt gebruikt.
- Grondwater wordt bij voorkeur gebruikt voor hoogwaardige doelen. (geen eenmalige doorstroomkoeling = duurzaamheidsprincipe).
- Bodemenergiesystemen worden zo aangelegd dat de beschikbare hoeveelheid energie in de bodem zo goed mogelijk wordt benut. Bovendien mag er geen nadeel veroorzaakt worden voor grondwateronttrekkingen, die onder andere Vitens ook voor menselijke consumptie gebruikt.

In 2019 formuleren we de maatregelen voor de nieuwe planperiode van de KRW stroomgebied-beheerplannen. In deze plannen verwerken we de eerste gegevens van de betrokken bedrijven. De vergunningen zijn in de periode 2016-2017 aangepast (geactualiseerd). In 2019 worden de vergunningen voor onttrekkingen voor menselijke consumptie in overeenstemming gebracht met de maatregelen die in de feitedossiers van 2018 zijn beschreven.

Risico's in relatie tot de samenstelling van het grondwater

Bij aanvragen voor onttrekkingen voor menselijke consumptie stelt de aanvrager een feitedossier op. Hierin vermeldt de aanvrager welke relevante activiteiten er in de omgeving zijn die een bedreiging kunnen vormen voor de samenstelling van het onttrokken grondwater. Per activiteit worden de risico's beschreven. Ook de toestand en trend van de samenstelling van het grondwater wordt daarin weergegeven. Afhankelijk van de situatie bevat het dossier maatregelen om op verantwoorde wijze met de risico's om te gaan. In de vergunning kunnen voorschriften staan ter voorkoming van de achteruitgang van de samenstelling van het grondwater alsmede monitoring van de samenstelling van het grondwater.

De provincie is bevoegd gezag voor zo'n 24 bedrijven die zorgen voor water voor de menselijke consumptie. Wij voeren bovendien de VTH-taken uit bij de drinkwaterwinningen van Vitens en bij open koude-warmte-opslag systemen (KWO's).

Illegale grondwateronttrekkingen voor KWO-installaties zijn het grootste risico. Deels wordt dit risico veroorzaakt door een onvolledig beeld van de aantallen KWO's, hun specificaties en de impact die deze hebben op de ondergrond. Dit kan vooral leiden tot milieuschade en financieel-economische effecten. Het risico van KWO's is dat water in verschillende watervoerende pakketten wordt vermengd en dat systemen voor bodemenergie verloren gaan door inefficiënte systemen. De kans op fouten bij de aanvraag of een slecht naleefgedrag is groot door een grote afstand tussen de uitvoerder van het werk en het directie/bestuur van het bedrijf.

Gebruik van grondwater heeft (in volgorde van risico) het grootste effect bij de volgende KWO-systemen:

- KWO-systemen met een warmteoverschot die binnen een intrekgebied van een drinkwaterwinning liggen of binnen 1 km van een industriële onttrekking.
- KWO-systemen met een warmte-overschot.
- KWO-systemen met een koude-overschot.

Vanuit onze zorg voor een goede kwaliteit van het drinkwater geven wij de komende jaren onder andere prioriteit aan het naleven van de normen van de Kaderrichtlijn Water.

Basis uitvoeringsniveau

Alle (vergunde) onttrekkingen in het kader van de Waterwet worden geregistreerd in een landelijk register. Op basis van de onttrokken hoeveelheden heffen wij een provinciale grondwaterheffing.

We letten bij de behandeling van vergunningaanvragen op het voorkomen en/of beperken van negatieve gevolgen van grondwaterwinningen. Via o.a. beleidsontwikkeling, monitoring, regelgeving, communicatie en informatievoorziening zorgen wij voor de kwalitatieve bescherming van het grondwater voor zover dat bestemd is voor menselijke consumptie.

Bij KWO-systemen worden opleveringscontroles, administratieve controles (jaaropgaves en vijfjaarlijkse evaluatierapporten) en periodieke fysieke controles uitgevoerd. Voor de handhaving op de energievoorschriften van KWO-systemen hanteren wij de volgende prioritering:

1. KWO-systemen met een warmte-overschot;
2. KWO-systemen met een koude-overschot die niet voldoen aan de huidige vergunningsvoorschriften.

Bij industriële onttrekkingen houden we voornamelijk administratief toezicht op naleving van de voorschriften. Steekproefsgewijs voeren we een fysieke controle uit. Een jaaropgave kan ook aanleiding geven om fysiek te controleren. Daarnaast verzamelen we de onttrekkingscijfers en leggen we op basis hiervan aanslagen op. Onderdeel van de controle is naleving op het indienen en uitvoeren van de waterbesparingsplannen. Naar aanleiding van dit plan of van de administratieve controle bezoeken we het bedrijf bij onvolkomenheden (indien nodig).

Wij controleren de onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening als de jaaropgave daar aanleiding toe geeft. We beginnen met administratieve controles. Daarnaast verzamelen we voor deze onttrekkingen de onttrekkingscijfers en leggen we op basis hiervan aanslagen op. Fysieke controles voeren we uit als administratieve controles daartoe aanleiding geven. Daarbij beoordelen we of er bij de onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening nieuwe putten zijn gerealiseerd.

Beleidspeerpunt

Het actualiseren van vergunningen als gevolg van de Kaderrichtlijn Water vergt een extra investering. Hier zetten wij extra op in.

Het beleidspeerpunt voor de komende periode is:

2. Vergunningen voor grondwateronttrekking voor menselijke consumptie voldoen aan de eisen uit de Kaderrichtlijn Water.

3.4 Luchtvaart

Europees en landelijk kader

Op grond van de Wet luchtvaart zijn Provinciale Staten bevoegd om voor de regionale burgerluchthavens een luchthavenbesluit vast te stellen (met verplichte ruimtelijke doorwerking naar het bestemmingsplan). Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om een luchthaven regeling vast te stellen (zonder ruimtelijke doorwerking). In deze beschikking staan:

- voorschriften voor de exploitant van de regionale luchthaven;
- de locatieaanduiding;
- type luchtvaartuigen dat gebruikt mag worden;
- meteorologische omstandigheden;
- maximaal toegestaan aantal vliegbewegingen;
- tijden/dagen waarop gevlogen mag worden;
- gebruiksjaar;
- vereisten voor het bij te houden logboek;
- jaarlijkse rapportage.

Opstijgen en landen mag alleen op terreinen waarvoor een luchthavenbesluit of luchthavenregeling is vastgesteld. Gedeputeerde Staten kunnen, op niet-luchtvaartterreinen, een ontheffing voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) verlenen. Bij dergelijke ontheffingen gaat het bijvoorbeeld om helikopters en luchtballonnen. We hebben een bevoegdheid als het luchtvaartuig op de grond is, ten aanzien van de toegestane mate en de tijdstippen van het opstijgen. Wij hebben geen bevoegdheid bij het gebruik van het luchtruim.

Provinciaal beleid

De beleidsregels worden in de loop van 2019 vastgesteld. We ontwikkelen onder andere concretere toetsingskaders voor de TUG-ontheffingen. In de huidige situatie wordt een TUG ontheffing niet verleend voor opstijgen en landen in het Gelders Natuur Netwerk (GNN), Groene Ontwikkelzone (GO) of stiltegebieden. De focus in onze Omgevingsvisie ligt op de uitvoering van de Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens.

Voor wat betreft de luchtvaartzaken die niet expliciet benoemd zijn in de Omgevingsvisie geldt nog steeds het beleid in de nota “Omgevingsbeleid luchtvaartterreinen Gelderland”. Dit beleid is op 27 mei 2009 vastgesteld door Provinciale Staten.

Risico's

We verwachten vooral effecten ten aanzien van de fysieke veiligheid aan de grond en maatschappelijke onrust. Risico's zijn te veel vluchten, vluchten buiten de toegestane uren of met luchtvaartuigen die niet zijn toegestaan. Klachten die bij ons worden ingediend over de kleine luchtvaart richten zich bijna allemaal op geluidhinder en privacyverstoring als gevolg van vliegverkeer. Het Rijk is bevoegd gezag voor het gebruik van het luchtruim. Onze bevoegdheid beperkt zich tot de landzijdige aspecten oftewel het opstijgen en landen. Wel is er uiteraard een (indirecte) relatie tussen deze bevoegd gezag -rollen. Klachten over het gebruik van het luchtruim geven wij door aan het bevoegd gezag: de Inspectie Leefomgeving en Transport en de KLPD-afdeling Luchtvaarttoezicht.

Basis uitvoeringsniveau

We houden toezicht op regionale luchtvaartterreinen. Wij handhaven op de verleende TUG-ontheffingen door archiefonderzoek aan de hand van de ingediende 24 uurs-meldingen van vliegdagen, naar aanleiding van ingediende klachten. De handhaving van de afgegeven luchthavenregelingen en nog af te geven luchthavenbesluiten (in het bijzonder voor luchthaven Teuge) gaat via een administratieve controle op basis van o.a. de logboeken, de eventuele (geluids)rapporten en naar aanleiding van klachten. De controle concentreert zich op het vliegen buiten vergunde uren, overschrijding van het toegestane aantal vluchten en het gebruik van niet vergunde luchtvaartuigen. Indien nodig bezoeken we de luchthaven.

Beleidsspeerpunt

Met de uitvoering van het basis uitvoeringsniveau voldoen we aan de wettelijke eisen en realiseren we het provinciaal beleid. Er worden, aanvullend aan het basis uitvoeringsniveau, geen specifieke speerpunten benoemd.

4 Kerntaak milieu, energie & klimaat

Om een kwalitatief gezonde leefomgeving voor de inwoners van Gelderland te bereiken, zijn er allerlei regels en vergunningstelsels vastgesteld. De wetgeving bij deze kerntaak ligt op het gebied van bedrijven, vuurwerk, geluidhinder, ontgrondingen, stortplaatsen en bodemsanering. Naleving van deze regels draagt bij aan een gezonde en veilige leefomgeving. Achtereenvolgens worden de wettelijke en beleidsmatige kaders, de risico's, het basisuitvoeringsniveau en de beleidsspeerpunten weergegeven.

4.1 Complexe bedrijven

Europees en landelijk kader

We zijn voor ongeveer 210 bedrijven het bevoegd gezag in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het aantal bedrijven varieert door verandering van bedrijfsactiviteiten en wetgeving. De taken hebben betrekking op de activiteiten bouwen, milieu, brandveiligheid en ruimtelijke ordening. Ongeveer 20% van deze bedrijven wordt aangeduid als majeur risicobedrijf omdat het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) van toepassing is. Ook in de provinciale en gemeentelijke verordeningen kunnen regels staan die voor de bedrijven gelden.

Provinciaal beleid

Onze Omgevingsvisie en Omgevingsverordening hebben wij in 2018 geactualiseerd. Het doel: een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Dit doen wij door bij de uitoefening van onze taken de focus te leggen op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland. Ook onze ambities op het gebied van energie (Gelderland in 2050 energieneutraal) en circulaire economie (50% reductie van het gebruik van primaire grondstoffen in 2030) kunnen invloed hebben op de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden zo uitgevoerd dat het realiseren van onze doelen en de naleving van wet- en regelgeving wordt bevorderd. Duidelijke en uitvoerbare voorschriften in vergunningen moet leiden tot een goede naleving. Goede communicatie, helder toezicht en waar nodig streng optreden leiden dan tot een veilige en gezonde leefomgeving.

Via het Interprovinciaal overleg (IPO) stellen we gezamenlijke ambities en uitvoeringsstrategieën op, zoals recent is gedaan voor Brzo-bedrijven, energie en zeer zorgwekkende stoffen. Nieuwe aandachtspunten en prioriteiten leggen wij vast in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

Ten aanzien van de VTH-taken voor de Brzo inrichtingen nemen wij de landelijke, gezamenlijk ontwikkelde onderdelen van het beleid over. Landelijk zijn prioriteiten bepaald, is een Brzo-strategie ontwikkeld en is de taakuitvoering geüniformeerd. Wijzigingen die in de landelijke aanpak zijn overeengekomen, nemen wij over zodat de Brzo-VTH-aanpak voldoet aan de meest actuele inzichten en uniform is voor heel Nederland.

BRIKS-beleid

Onderdeel van de omgevingsvergunning en het toezicht op wet- en regelgeving zijn de BRIKS-taken. BRIKS staat voor Bouwen, Reclame, In- en uitritten, Kappen en Slopen. Ook afwijkingen van het bestemmingsplan en brandveilig gebruik van gebouwen vallen onder deze noemer. Bouwwerken zijn bijvoorbeeld bedrijfsgebouwen, kantoren en bedrijfswoningen. We maken bij de BRIKS-taken onderscheid in de bouwfase en de gebruiksfase.

Bij het uitvoeren van BRIKS-taken sluiten we aan bij landelijk ontwikkelde toetsingscriteria. De BRIKS-onderwerpen zijn daarnaast lokaal bepaald en worden getoetst aan het lokale beleid. Denk hierbij aan afwijken van het bestemmingsplan en de lokale regels voor reclame en kappen. Hiervoor hebben wij geen aanvullend beleid.

Het kan voorkomen dat afwijken van het lokale beleid nodig is. Wij maken deze afweging en onderbouwen onze keuze. Als wij af willen wijken, stemmen wij dit af met de betreffende gemeente.

Intrekkingenbeleid

Het komt voor dat activiteiten waarvoor een vergunning is verleend niet worden gestart. In de Wabo is vastgelegd dat de vergunning dan kan worden ingetrokken.

Initiatiefnemers van vergunde (bouw)werken die 1 jaar na het onherroepelijk worden van het besluit niet zijn gestart, worden aangeschreven dat wij het voornemen hebben de vergunning in te trekken. Dit doen wij ook wanneer wel gestart is met de bouw, maar deze vervolgens is stilgelegd.

Voor milieuactiviteiten hanteren wij de (wettelijke) termijn van 3 jaar. Zonder goede argumenten voor behoud van de vergunning, waarmee wij de verschillende belangen af kunnen wegen, wordt de vergunning vervolgens ingetrokken. Hiermee voorkomen wij dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen en voorschriften.

Risico's

Milieu

Bedrijfsactiviteiten kunnen effect hebben op de leefomgeving, bijvoorbeeld door luchtmissies, geluid, afval, energie, externe veiligheid en bodemverontreiniging. Wij hebben een risicoanalyse uitgevoerd waarbij per branche is gekeken naar de mogelijke effecten en de kans dat deze effecten optreden. Deze risicoanalyse wijkt af van de analyse die we voor alle taken hebben uitgevoerd (zie paragraaf 2.5). De diepgang van de algemene analyse was onvoldoende om differentiatie tussen de branches aan te brengen. De branches zijn op basis van deze analyse onderverdeeld in vier prioriteiten (zeer hoog, hoog, gemiddeld en laag, zie ook onderstaande tabel). De volledige tabel met de risicoanalyse voor de complexe bedrijven staat in bijlage 3. Bij het opstellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma bepalen wij of de analyse (op onderdelen) moet worden vernieuwd omdat de bedrijven en risico's kunnen veranderen. Wij geven veranderingen aan in het uitvoeringsprogramma.

Resultaat risicoanalyse bedrijven Wabo 2019			
laag	Gemiddeld	hoog	zeer hoog
Baggerdepots	Asfaltproducenten	Afval- en destructiebedrijven	Diervoederbedrijven
Consumenten Vuurwerkopslag	BSA op- en overslagbedrijven	Afvalscheidingsinstallatie	Gecombineerde inrichtingen
Energiebedrijven (eenvoudig)	Depots divers (milieustraten)	Groencompostering	Metaalverwerkers/ ijzergieterijen
Kalvergierbewerkingsinstallaties (KGBI's)	Energiebedrijven complex	Mestverwerkers	Procesindustrie (Complex)
Opslag gassen	Galvanische oppervlaktebehandeling	Op- en overslag gevaarlijk afval	Voedingsmiddelenfabrikanten
Stortplaatsen gesloten	Houtverwerkers	Overige composteerdere	
Zand, Grind, steenwinning	Metaalrecuperatiebedrijven/ Accuopslag	Papierindustrie	
Windmolens	Metaalshredders	Procesindustrie (Eenvoudig)	
	Op- en overslag brandstoffen	Puinbrekers	
	Op- en overslag gevaarlijke stoffen	Stortplaatsen open	
	Organische afvalverwerkers	Verwerkers gevaarlijk afval	
	Overige op- en overslagbedrijven		
	Rioolwaterzuiveringsinstallaties		
	Sorteerbedrijven/niet onderverdeeld		
	Veehouderijen		

De naleving van bedrijven wordt gemonitord met behulp van een KPI-naleefgedrag (Kritische Prestatie Indicator). Alle bedrijven worden sinds 2010 jaarlijks gevolgd. Door toepassing van de KPI-naleefgedrag ontstaat op individueel niveau een waardering van het naleefgedrag, waardoor bij een slechte waardering de toezichtintensiteit wordt verhoogd en bij een goede waardering de toezichtintensiteit kan worden verlaagd.

Bouw

De Vereniging van Bouw- & Woningtoezicht Nederland (VBWTN) heeft mogelijke problemen en risico's op landelijk niveau in kaart gebracht. Zij hebben ook protocollen ontwikkeld om aanvragen en meldingen te beoordelen. Bij het toetsen van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit volgen wij de meest recente toetsprotocollen die door de VBWTN zijn opgesteld.

Voor het constructief toetsen bij Brzo-bedrijven werken wij conform de landelijke afspraken die zijn gemaakt. Bij bouw aanvragen die relevantie hebben voor brandveiligheid, winnen wij advies in bij de brandweer en gebruiken landelijk ontwikkelde protocollen. Bij gecertificeerde bouw aanvragen toetsen wij de geldigheid van het certificaat. Ook bij sloopwerkzaamheden werken wij met de landelijke protocollen. Bij kappen, reclame en in- en uitritten volgen wij het beleid van de gemeente.

Basis uitvoeringsniveau

In het kader van de Wabo behandelen we vergunningen en beoordelen we meldingen Activiteitenbesluit en Gebruiksbesluit (brandveiligheid) en voeren we toezicht uit bij deze bedrijven en treden zo nodig handhavend op. We handhaven volgens de landelijke handhavingsstrategie.

Vergunningverlening is lastig planbaar, omdat dit voor een groot deel afhankelijk is van aanvragen en meldingen van de bedrijven. Wij maken jaarlijks een inschatting van de te verwachten aanvragen en meldingen, onder andere door naar de aantallen in de afgelopen jaren te kijken en ontwikkelingen bij bedrijven zoals uitbreidingsplannen te volgen.

Wij stellen de volgende prioriteiten:

- De afhandeling van aanvragen krijgt altijd voorrang op ambtshalve wijzigingen van bestaande vergunningen.
- Bij piekaanbod krijgen reguliere procedures voorrang boven uitgebreide procedures, omdat bij een (korte) reguliere procedure de vergunning na het verlopen van de proceduretermijn van rechtswege van kracht wordt. Dit kan ongewenste gevolgen kan hebben.

Actuele vergunningen

Door diverse oorzaken verliezen afgegeven vergunningen hun actualiteit. Voorbeelden zijn jurisprudentie en wijzigingen in wet- en regelgeving, wijzigingen in de best beschikbare technieken die een bedrijf kan toepassen op basis van Europese regelgeving, wijzigingen in Nederlandse informatiedocumenten over de Best Bestaande Technieken (BBT) en standaard voorschriftenpakket (via het IPO). Nieuwe bestuurlijke prioriteiten kunnen ook aanleiding zijn voor het actualiseren van vergunningen.

Het periodiek actualiseren van de vergunningen en maatwerkvoorschriften voor bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit is een belangrijk aandachtspunt. Dit wordt afgestemd met handhaving. Wij zorgen voor een actueel overzicht van de vergunningensituatie en hebben doelen voor de actualiteit (zie kader beleidsspeerpunten). We werken met prioriteiten om te bepalen welke vergunningen het eerst worden geactualiseerd. De noodzakelijke aanpassing van de vergunningen pakken we programmatisch op.

Toezicht

Naast het reguliere toezicht met fysieke controles en administratief onderzoek, wordt via projecten en programma's verdieping aangebracht in controles bij specifieke bedrijven of op bepaalde thema's. De bedrijven zijn op basis van de risicoanalyse ingedeeld in vier risico-categorieën. Hieraan is een bezoekfrequentie gekoppeld. Bij bedrijven met een goede naleving kan het toezicht minder intensief zijn. Bedrijven met een slechte naleving krijgen intensiever toezicht. Ook bedrijven waarover wij veel klachten krijgen geven wij extra aandacht. Uitgangspunt is dat alle onderdelen van het bedrijf iedere 3 jaar worden gecontroleerd. De thema's, die binnen de risicoanalyse hoog scoren worden jaarlijks gecontroleerd.

Een aanzienlijk deel van de bedrijven moet jaarlijks een integraal verslag opstellen waarin zij rapporteren over hun afval, energie- en watergebruik en emissies naar lucht, water en bodem (een EPRT-verslag, European Pollutant Release and Transfer Register). Deze rapportages worden door ons gevalideerd. Voor validatie is het noodzakelijk periodiek het meet- en registratiesysteem van het bedrijf nader te onderzoeken. Dit gebeurt via het programma meten en registreren. Via het programma melden en registreren programma kijken we specifiek naar de meldingen die afvalbedrijven moeten doen bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen.

Vergunningen bevatten vaak doelvoorschriften voor bijvoorbeeld geluid, geur of emissies naar lucht. Metingen om te bepalen of voorschriften worden nageleefd, kunnen onderdeel zijn van het toezicht. Metingen worden uitgevoerd door een geaccrediteerde meetdienst.

In de uitvoering wordt bijzondere aandacht gegeven aan het reduceren van het energieverbruik. Een deel van de bedrijven waarvoor wij het bevoegd gezag zijn, is grootverbruiker van energie. Deze bedrijven zijn in het kader van de landelijke aanpak verbonden aan meerjarenafspraken energie (MJA-E). Daarnaast zijn er bedrijven waarvoor verplichtingen gelden vanuit de Europese Energie-Efficiency Richtlijn, wettelijke

bepalingen, uit voorschriften in vergunningen, uit het Activiteitenbesluit of uit Meerjaren-brancheaafspraken. Op deze bepalingen kunnen we toezien, mits ze in de vergunning zijn opgenomen.

Toezicht BRIKS

Toezicht tijdens de bouw gebeurt conform het meest recente Toezichtsprotocol van de VBWTN. Ook in de gebruiksfase controleren wij of nog wordt voldaan aan de bouw- en ruimtelijke ordeningseisen in de vergunning en wet- en regelgeving. Dit doen wij via een programmatische aanpak. Reclame, kappen en inritten hebben geen prioriteit in de gebruiksfase. Voor deze aspecten voeren we geen preventief toezicht uit.

Overtredingen worden volgens onze nalevingsstrategie opgepakt. BRIKS-overtredingen tellen ook mee voor het bepalen van de van de KPI-naleefgedrag.

Beleidspeerpunten

Voor de vergunningverlening en de handhaving van complexe inrichtingen hebben we de volgende beleidspeerpunten.

- Wij zorgen voor een excellente uitvoering van de VTH-taken bij de Brzo-bedrijven. We werken daarvoor samen met partners zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), het Openbaar Ministerie (OM) en de veiligheidsregio's. Via convenanten en vergunningvoorschriften stimuleren wij bedrijven om energiebesparende maatregelen te nemen. Als bedrijven geen energiebesparingsplannen opstellen of de maatregelen niet tijdig nemen, zetten we via toezicht en handhaving de bedrijven er toe aan alsnog actie te ondernemen.
- Wij stimuleren waar mogelijk de doelstellingen voor een circulaire economie om het grondstoffengebruik te reduceren.
- Voor bedrijven uit de hoogste risico-categorieën ambiëren we actuelere vergunning en een hoger naleefgedrag dan bij bedrijven uit de laagste risico-categorieën.
- Wij monitoren de actualiteit van vergunningen en actualiseren zo nodig de vergunningen.

Vergunningen

Voor de actualiteit van vergunningen en voor de mate van naleving hebben wij doelen gesteld.

Het risico van een bedrijf bepaalt hoe vaak de actualiteit van de vergunning wordt getoetst en welk doel wij stellen voor het aandeel actuele vergunningen.

3. De volgende beleidspeerpunt gelden voor vergunningverlening bij complexe bedrijven:		
Branche/prioriteit	Actualisatietoets binnen x jaar	Doel: % actueel
Brzo/RIE-4	5	100%
zeer hoog	7	90%
gemiddeld, hoog	7	80%
laag	10	80%

Bij nieuwe ontwikkelingen zoals nieuwe BBT-conclusies of afspraken over het opnemen van voorschriften in de vergunning, geldt veelal een termijn waarbinnen de vergunningen moeten zijn aangepast. Zolang deze termijn nog niet is verlopen, beoordelen wij de vergunning als actueel.

Toezicht en handhaving

Voor bedrijven uit de hoogste risico-categorieën ambiëren we een hoger naleefgedrag dan bij bedrijven uit de laagste risico-categorie.

Als beleidspeerpunt voor naleving voor de complexe bedrijven benoemen we voor de komende periode:	
4.	Tenminste 85% van de bedrijven met zeer hoge prioriteit vertoont een goed naleefgedrag.
5.	Tenminste 80% van de bedrijven met hoge prioriteit vertoont een goed naleefgedrag.
6.	Tenminste 70% van de bedrijven met gemiddelde prioriteit vertoont een goed naleefgedrag ten aanzien van de aspecten uit de Wabo.
7.	Tenminste 60% van de bedrijven met lage prioriteit vertoont een goed naleefgedrag ten aanzien van de aspecten uit de Wabo.

Beleidspeerpunten BRIKS:

8. Energiezuinig, milieubewust en veilig bouwen (en slopen) is belangrijk om onze ambities te realiseren. Daarom toetsen wij via de Toetsprotocollen van de VBWTN ook op de technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid en milieu bij nieuwbouw. Zowel bij de bouw als sloop zijn veiligheid en asbest onderdeel van het toetsen, conform de richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid.

4.2 Stiltegebieden

Landelijk kader

Op grond van de Wet milieubeheer zijn Provinciale Staten verplicht om milieubeschermingsgebieden voor stilte (stiltegebieden) en de bescherming daarvan aan te wijzen in de provinciale milieuverordening (Omgevingsverordening)

Provinciaal beleid

In onze provincie wordt in een aantal gebieden de stilte beschermd. Hiermee wordt voldaan aan onze wettelijke taak en invulling gegeven aan de uitgangspunten van de Omgevingsvisie. We maken onderscheid in stiltegebieden en stiltebeleidsgebieden. We hebben acht stiltegebieden. In deze stiltegebieden zijn gedragsregels van toepassing die zijn opgenomen in de Omgevingsverordening. In de vijf stiltebeleidsgebieden die Gelderland heeft, geldt ruimtelijk beleid voor stilte.

Actualisatie Gelders stiltebeleid

In 2014 was het plan stiltegebieden en stiltebeleidsgebieden af te schaffen. Naar aanleiding van een amendement voor behoud van de stilte(beleids)gebieden heeft PS er voor gekozen deze gebieden ongewijzigd in stand te houden. Echter, bij de uitvoering van het stiltebeleid lopen we in de praktijk tegen een aantal problemen aan. Zo zijn voor de stiltegebieden beschreven gedragsregels in de Omgevingsverordening onduidelijk en lastig te handhaven. De functie van stiltebeleidsgebieden is niet helder en het is onduidelijk wat er ruimtelijk wel of niet mag.

We voeren in 2019 een evaluatie en actualisatie uit van het provinciale stiltebeleid. Deze is in 2018 gestart. Bij deze evaluatie en actualisatie kijken wij hoe wij de stilte in Gelderland het beste kunnen beschermen in relatie tot omgevingsvisie Gaaf Gelderland. Hierbij betrekken wij diverse disciplines zoals natuur, landschap, recreatie en toerisme. Bovendien werken we samen met diverse (externe) partners, zoals gemeenten. De centrale vraag is 'hoe wil de provincie stilte beschermen'. We verwachten de evaluatie en actualisatie in de loop van 2019 af te ronden. Aansluitend besluiten wij op welke wijze wij de stilte in Gelderland gaan beschermen.

4.3 Ontgrondingen

Europees en landelijk kader

We zijn bevoegd gezag op basis van de Ontgrondingenwet. De Ontgrondingenwet regelt vooral het afgraven van oppervlaktedelfstoffen, zoals zand, grind en klei. Ontgrondingen komen voor bij het bouwrijp maken van woonwijken, wegeaanleg en waterwerken en bij zand- en kleiwinning.

De vergunningverlening is gebaseerd op een wettelijk voorgeschreven afweging van alle betrokken belangen bij de uitvoering van ontgrondingen. Het betreft algemene belangen als bouwgrondstoffenvoorziening, ruimtelijke ordening, natuur en landschap, veiligheid, milieu, waterhuishouding, archeologie, aardkundige waarden, maar ook bijzondere (particuliere) belangen van de aanvrager, omwonenden en andere direct belanghebbenden.

Provinciaal beleid

We willen dat bij ontgrondingen gewenste functies worden gerealiseerd, zoals natuurontwikkeling, rivierversuivering, recreatie, wonen aan het water en waterberging. Het beleid voor winning van

oppervlaktedelfstoffen (zand, grind, klei en kalkzandsteen) hebben we vastgelegd in het Beleidsplan zand- en kleiwinning. Om te sturen op locatiekeuze en ruimtelijke meerwaarde kunnen we indien nodig het RO-instrumentarium inzetten en sturen daarbij op ruimtelijke meerwaarde. Bij vergunningverlening worden de bij ontgronding betrokken belangen afgewogen en voorschriften gesteld ter bescherming van die belangen. In de omgevingsverordening zijn procedurevoorschriften voor de vergunning opgenomen. Daarnaast is in de omgevingsverordening aangegeven voor welke handelingen geen vergunning is vereist.

We willen ontgrondingsprojecten zo veel mogelijk via marktwerking tot stand laten komen. Daarnaast moet er sprake zijn van maatschappelijk draagvlak, functie koppeling en ruimtelijke meerwaarde. Het beoordelen van de ruimtelijke meerwaarde is complex bij ontgrondingen die meerdere jaren duren. Vaak zijn bij vergunningverlening nog geen concrete initiatieven bekend over de eindafwerking. Veiligheid en verantwoord beheer zijn harde randvoorwaarden bij de uitvoering.

Risico's

De grootste risico's bij ontgrondingen zijn:

- afschuiven/ondermijning talud bij handelen in strijd met voorschriften;
- verstoring van het ecosysteem;
- handelen in strijd met overige voorschriften.

Bij het toezicht maken we onderscheid tussen diepe zandwinningen (industriezandwinning), kleiwinningen (voor de keramische industrie) en overige ontgrondingen (sloten, poelen, retentievijvers etc.). Het risico op afschuiven van het talud speelt bij alle diepe zandwinningen en een deel van de kleiwinningen (ca. 60%) en niet bij de overige ontgrondingen.

Ontgrondingen hebben (in volgorde van risico) het grootste effect bij:

- diepe zandwinningen;
- kleiwinningen;
- overige ontgrondingen (bijvoorbeeld het maken van een civieltechnisch werk).

Bestuurlijke aandacht voor een dossier leidt tot meer aandacht in de uitvoering, zoals bij projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier.

In de praktijk betreft het vaak kleinere overtredingen. Incidenteel constateren we ontgrondingen waarvoor een vergunning nodig is, maar deze niet is aangevraagd.

Basis uitvoeringsniveau

Jaarlijks ontvangen we aanvragen voor grote ontgrondingen. Van veel werken is de vergunning verleend en vindt de ontgronding plaats; dit zijn vaak werken die meerdere jaren duren. Na de melding van de start kan het werk ook periodes stil liggen.

We beperken via vergunningvoorschriften toezicht het risico op het afschuiven van het talud bij diepe zandwinningen. Dit doen wij door het uitvoeren van een startcontrole, regelmatige locatiebezoeken en het frequent monitoren van de diepte (dieptemetingen). Afhankelijk van de locatie en het type winning is de kans op afschuivingen groter. Bij diepe zandwinningen is het risico op afschuiven het grootst, waardoor deze frequenter worden bezocht. Op de overige ontgrondingen houden we steekproefsgewijs toezicht.

Beleidspeerpunt

Met de uitvoering van het basis uitvoeringsniveau voldoen we aan de wettelijke eisen en realiseren we het provinciaal beleid. Er worden, aanvullend aan het basis uitvoeringsniveau, geen specifieke speerpunten voor de uitvoering van deze wet benoemd.

4.4 Bodemsanering

Europees en landelijk kader

Activiteiten in en op de bodem kunnen vervuiling veroorzaken en de kwaliteit van de bodem aantasten. De basis voor ons handelen ligt in de Wet bodembescherming (Wbb). De landelijke prioriteit ligt bij het saneren van spoedlocaties; daarbij is de aandacht verschoven van locaties met humane risico's naar locaties met risico's op verspreiding en voor ecologie. Het provinciale bodemprogramma geeft invulling aan het 'Convenant bodem en ondergrond 2016-2020'. Dit is het convenant tussen het Rijk, gemeenten, waterschappen en provincies. Belangrijk doel is dat mensen beschermd zijn tegen de risico's van bodemverontreiniging. Daarnaast zorgen we ervoor dat grondwaterverontreinigingen met een verspreidingsrisico worden beheerst en bekijken we wat de aanpak moet zijn van bodemverontreiniging met ecologische risico's.

Bij het van kracht worden van de Omgevingswet is de Wbb één van de wetten die hierin opgaat. Er is voorzien in een decentralisatie van de bevoegdheid van provincies naar gemeenten.

Provinciaal beleid

We zien het geschikt maken en houden van de bodem (de ondergrond) als een maatschappelijke opgave, om daarmee ruimte te geven aan het gebruik en de ontwikkeling van mens en natuur. Dat willen we bereiken via de volgende thema's:

- het beschermen van mensen tegen risico's van bodemverontreinigingen;
- het wegnemen van belemmeringen door bodemverontreinigingen die de ruimtelijke ontwikkeling remmen;
- het goed op orde hebben van het beheer en de nazorg van stortplaatsen;
- het stimuleren van verantwoord en duurzaam omgaan met bodem en ondergrond.

Waar sprake is van spoedeisende bodemverontreinigingen en waar geen derden aan te spreken zijn op de aanpak ervan, voeren we zelf de bodemsanering uit. In de omslag naar het duurzaam gebruik van de bodem en de ondergrond vervullen we een ontwikkelrol: de integratie van het duurzaam gebruik van de bodem en de ondergrond in andere beleidsvelden zoals ruimtelijke ordening, water en energie.

In 2012 hebben wij de Beleidsnota Bodem 2012 vastgesteld. De nota is een praktische handleiding voor de uitvoering van bodemtaken en toetsingskader voor de uitvoering van onderzoek, sanering en nazorg binnen Gelderland. De nota bevat ook een aantal beleidsregels in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), artikel 4:81.

Risico's

Illegale activiteiten met gevolgen voor de bodem veroorzaken het hoogste risico, bijvoorbeeld bij het leggen van kabels en leidingen. Tijdelijke uitplaatsingen kunnen, met name bij infrastructurele werken, leiden tot ongewenste werkzaamheden in verontreinigde grond. Dit kan effecten hebben op de gezondheid, fysieke veiligheid, milieuschade, natuurschade, financieel/economisch, maatschappelijk en bestuurlijk.

Basis uitvoeringsniveau

We zijn bevoegd gezag voor de Wet bodembescherming (Wbb). In dit kader ontvangen we meldingen Besluit Uniforme Saneringen (BUS) en aanvragen voor onderzoeks- en saneringsbeschikkingen. We dienen als bevoegd gezag Wet bodembescherming de ernst en spoedeisendheid vast te stellen en in te stemmen (beschikking) met het saneringsplan, voordat de sanering gestart wordt. Na afloop moet een evaluatierapport en/of nazorgplan worden opgesteld, die ter beoordeling aan ons moet worden voorgelegd.

Het toezicht en de handhaving bij de uitvoering van saneringen gebeurt op basis van goedgekeurde saneringsplannen of de BUS-melding, de controle op de locatie en beoordeling van het evaluatierapport.

Beleidspeerpunt

Conform het 'Convenant bodem en ondergrond 2016-2020' hebben we een extra opgave bij 'spoedlocaties'. Dit betreft nog zo'n 86 locaties. Deze locaties moeten in 2020 gesaneerd of beheerst zijn, dat wil zeggen dat gestart is met sanering of beheersing. In de praktijk kan dit betekenen dat na 2020 nog wel (langdurige) monitoring of nazorg nodig is.

Als beleidspeerpunt voor de komende periode wordt zodoende benoemd:

9. Alle grondwaterverontreinigingen die getypeerd zijn als 'spoedlocaties voor verspreiding en ecologie' zijn geschikt en uiterlijk in 2020 beheerst of gesaneerd.

4.5 Vuurwerkevenementen

Europees en landelijk kader

Het afsteken van vuurwerk bij evenementen is aan regels gebonden. Deze regels liggen vast in het Vuurwerkbesluit. Wij zijn het bevoegd gezag hiervoor. Afhankelijk van de hoeveelheid en het type vuurwerk geldt er een meldingsplicht of ontbrandingstoestemming voor het evenement. Evenementen kunnen buiten zijn (vuurwerkshows), maar ook binnen bij theatervoorstellingen of muziekoptredens. Tijdens de evenementen houden wij ook toezicht.

Als er meer dan 200 kg consumentenvuurwerk, meer dan 20 kg Pyrotechnische Speciale Effecten (PSE) of professioneel vuurwerk wordt gebruikt is een ontbrandingstoestemming nodig. In alle overige gevallen volstaat een melding.

Wanneer een vuurwerkevenement in, of in de nabijheid van een Natura 2000 gebied is gepland, is ook een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming nodig.

Provinciaal beleid

Aan het afsteken van vuurwerk zijn risico's verbonden en er is sprake van mogelijke hinder. In het verleden hebben er incidenten plaatsgevonden, hierdoor liggen de verlening van ontbrandingstoestemmingen en de beoordeling van meldingen onder een vergrootglas. De toestemmingen en het toezicht zijn gericht op de risico's.

Wij besteden vooral aandacht aan voorschriften gericht op (brand)veiligheid, de gebruikte hoeveelheden vuurwerk en de afstanden ten opzichte van mens en dier, elektriciteitsmasten en opslag van gevaarlijke stoffen. Wij hebben ook aandacht voor de plaatselijke fauna in het kader van de Wet Natuurbescherming (Wnb), bijvoorbeeld door te toetsen of een evenement in (de buurt van) een Natura2000-gebied is gepland. Als voor een vuurwerkevenement ook toestemming op grond van de Wnb nodig is, gebruiken we het afwegingskader Vuurwerk en Wnb. Dit kader is ontwikkeld in opdracht van het IPO.

Risico analyse

De hoeveelheid en aard van het vuurwerk, de locatie en de ervaring van en met degene die het vuurwerk afsteekt hebben invloed op het risico. Wij stemmen (de intensiteit van) ons toezicht hierop af. Daarvoor zijn vaste toetsingscriteria opgesteld, waarmee we voor elk evenement bepalen of toezicht nodig is.

Basis uitvoeringsniveau

Op jaarbasis ontvangen wij circa 70 aanvragen voor ontbrandingstoestemmingen en circa 110 meldingsaanvragen. Wij houden in ongeveer 70% van de gevallen toezicht op de veiligheidsaspecten tijdens het afsteken van vuurwerk. We hebben criteria ontwikkeld waarmee we bepalen of we toezicht houden bij een venement (zie bijlage 4). We werken samen met de brandweer wanneer we toezicht houden. Tijdens een vuurwerkcontrole worden indien nodig alle fasen (opbouw, afsteek, afbouw), gecontroleerd. Controle van de afbouw is nodig om ervoor te zorgen dat vuurwerk dat niet is ontbrand, op een veilige manier wordt afgevoerd.

Wij willen graag dat evenementen met een goede naleving regelmatig gecontroleerd worden. Daarom hebben we een aanvullend criterium voor toezicht. Alle locaties die buiten de toetsingscriteria vallen, worden minimaal 1 maal per 3 jaar bezocht. Het gaat om ongeveer 5% extra controles.

De provinciale coördinator Vuurwerkbesluit zorgt voor de samenwerking met gemeenten, politie, de plaatselijke en regionale brandweer en andere partners bij evenementen met vuurwerk.. De coördinator bewaakt de voortgang van gemaakte afspraken en rapporteert over de activiteiten die in provincie plaatsvinden.

Beleidsspeerpunt

Met de uitvoering van het basis uitvoeringsniveau voldoen we aan de wettelijke eisen en realiseren we het provinciaal beleid. Er worden, aanvullend aan het basis uitvoeringsniveau, geen specifieke speerpunten voor de uitvoering van deze wet benoemd.

5 Kerntaak vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden

We willen graag de natuur- en landschapswaarden in Gelderland behouden en versterken. Daarvoor zetten we onder andere de VTH-taken in gebaseerd op de Natuurschoonwet en de Wet Natuurbescherming (Wnb). In de Wnb zijn de voormalige Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de Boswet samengevoegd. In de hoofdstukindeling van de Wnb zijn de oude wetten echter nog te herkennen. De Wnb is op 1 januari 2017 in werking getreden. De uitvoering van de Wnb ligt grotendeels bij de provincies. Wij hebben er nieuwe bevoegdheden bijgekregen. In de volgende paragrafen behandelen we de verschillende hoofdstukken van de Wnb en de Natuurschoonwet. De paragrafen zijn opgedeeld in de wettelijke en beleidsmatige kaders, risico's, het basis uitvoeringsniveau en de beleidsspeerpunten.

5.1 Bescherming Natura2000-gebieden (gebiedsbescherming)

Europees en landelijk kader

Het wettelijke kader voor de bescherming van Natura2000-gebieden is het onderdeel gebiedsbescherming van de Wnb (hoofdstuk 2). Hierin zijn de Vogel- en Habitatrichtlijnen van de Europese Unie doorvertaald. Het is belangrijk om de natuurwaarden van Natura2000-gebieden te behouden. Projecten en andere handelingen die mogelijk significante negatieve effecten hebben op deze gebieden hebben daarom een vergunning nodig. Gedeputeerde Staten van het gebied waarin de activiteit plaats vindt is meestal het bevoegd gezag. In specifieke gevallen is het Rijk bevoegd. De Wnb kan ook van invloed zijn binnen de Wabo. Gedeputeerde Staten geven dan een verklaring van geen bedenkingen af in het kader van een omgevingsprocedure.

Landbouw, verkeer, industrie, huishoudens en kantoren stoten stikstof uit. Dit vormt een probleem voor veel Natura2000-gebieden, omdat stikstof ook een meststof is. Door overbesteding verdwijnen plantensoorten en worden complete habitats aangetast. Een activiteit heeft een vergunning nodig als hierdoor de stikstofbelasting in Natura2000-gebieden toeneemt. Om toch ruimte te bieden aan economische doelstellingen is het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in het leven geroepen. Voor Natura2000-gebieden is een ontwikkelruimte bepaald. Door het versterken van de natuur kan die ontwikkelruimte worden vergroot. De PAS is richtinggevend in Gelderland.

Naast de Wnb zijn er ook Europese regels voor landbouw. Landbouwers kunnen Europese inkomenssteun krijgen als zij voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van milieu, voedselveiligheid, gezondheid en dierenwelzijn. De EU kort op de inkomenssteun als landbouwers hier niet aan voldoen. Deze constructie wordt cross-compliance genoemd. In Nederland is het toezicht op cross-compliance regelgeving een samenwerkingsproces waarin verschillende overheden, waaronder de provincies, hun eigen controletaken uitvoeren. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is coördinator.

Provinciaal beleid

Samen met partners zetten we in op het behoud en ontwikkeling van de Natura2000-gebieden. We hebben dit ook vastgesteld in de beheerplannen. We willen de bos- en natuurwaarden behouden, versterken en ontwikkelen. We treffen extra maatregelen om de kwetsbare natuurwaarden van de Natura2000-gebieden te versterken.

We hebben ook een Natura2000-communicatieplan opgesteld. In dit plan besteden we aandacht aan de naleving van de wettelijke bepalingen en doelen uit de beheerplannen. Zo weet iedereen wat de regels en wetten zijn.

We stellen ook handhavingsplannen op voor de Natura2000 gebieden. We onderzoeken daarom of er verhoogde inzet op handhaving nodig is of dat andere acties nodig zijn.

Risico's

Veel instanties zijn niet bekend met de vergunningplicht voor ingrepen met een mogelijk negatieve impact op de aangewezen waarden. Er is groot risico op natuurschade, maatschappelijke onrust en schade aan het bestuurlijk imago als er geen aanvragen worden ingediend voor een ecologische vergunning of verklaring van geen bedenkingen (vvgb) in het kader van de Wnb.

Bestuurlijke risico's spelen vooral bij vergunningverlening voor ingrepen waarbij er maatschappelijke discussies bestaan, zoals Ruimte voor de Rivierprojecten, en bij ingrepen die aansprekende soorten raken. Bij weigering van vergunningen kan er vertraging optreden in andere beleidsvelden, zoals hoogwaterveiligheid en wegeaanleg.

Financiële risico's spelen vooral wanneer wij volgens de rechter onvoldoende hebben gedaan om de instandhoudingsdoelen te halen en er aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. Het Hof in Brussel kan een lidstaat tot een boete veroordelen. Het Rijk kan deze boete proberen te verhalen op de provincie, gelet op de verantwoordelijkheden in de Wnb.

Basis uitvoeringsniveau

We houden toezicht op basis van de uitgevoerde risicoanalyses (zie Uitvoeringsstrategieën 2017). We gebruiken de risicoscore om de toezichtfrequentie te bepalen. We controleren steekproefsgewijs op PAS-meldingen. Op basis van de handhavingsplannen houden we toezicht op de Natura2000-beheerplannen.

In het kader van de Cross-compliance controleren we alle door de NVWA geselecteerde bedrijven. Het gaat daarbij om uitgebreide fysieke controles.

In combinatie met de Cross-compliance controles hebben we voldoende inzicht in het naleefgedrag bij agrarische bedrijven. Bij het toezicht op illegale activiteiten gaan we vooral reactief te werk: na een melding of klacht volgt een controle.

Beleidspeerpunt

De komende jaren ronden we de handhavingsplannen af voor de Natura2000-gebieden. Deze plannen leiden tot gezamenlijke handhavingsacties met de partners.

- | |
|---|
| <p>10. In het Samenwerkingsprogramma Toezicht en Handhaving groen 2019 maken we afspraken over gezamenlijke handhavingsacties. Als inzet van een handhavingspartner gewenst is maken provincie en handhavingspartner daar afspraken over. Deze afspraken nemen we ook op in het uitvoeringsplan (UP).</p> |
|---|

5.2 Bescherming van in het wild levende plant- en diersoorten (flora en fauna)

Europees en landelijk kader

Het onderdeel soorten (hoofdstuk 3) van de Wnb heeft als doel in het wild levende dieren en planten te beschermen. Activiteiten met een schadelijk effect op beschermde soorten zijn verboden. In de Wnb staat op basis van welke belangen een inbreuk op het beschermingsniveau mogelijk is. Provincies kunnen ontheffingen of vrijstellingen verlenen. Dit kan alleen als er sprake is van ruimtelijke ingrepen, onderzoek, opvang van dieren, herintroductions en schadebestrijding en populatiebeheer (faunabeheer). Dit onderdeel van de wet is in overeenstemming gebracht met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarom gelden er aparte beschermingsregiem voor soorten die onder de werking van een van deze richtlijnen valt. Daarnaast is er een derde regiem "overige soorten".

De Wnb kan ook van invloed zijn op de Wabo. Gedeputeerde Staten geven dan een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) af in het kader van een omgevingsprocedure. Daarnaast kan het Rijk via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voor bestendig beheer en gebruik een gedragscode vaststellen. Deze vrijstelling geldt voor werkzaamheden die regelmatig voorkomen. In de gedragscode zijn voorwaarden en bewezen effectieve maatregelen opgenomen die schade aan beschermde planten en dieren moeten beperken of voorkomen. Het initiatief tot een dergelijke code wordt vaak door een koepelorganisatie genomen. RVO.nl betreft vervolgens de provincies bij de goedkeuring omdat de provincies belast zijn met de handhaving ervan. Na goedkeuring kunnen alle organisaties in de betreffende sector van deze gedragscode gebruik maken. Een gedragscode geldt voor heel Nederland.

a. Soortbescherming

De soortbescherming is een onderdeel van de Wnb. Door middel van verbodsbepalingen moet de huidige staat van instandhouding (SvI) van in Nederland voorkomende soorten duurzaam veiligstellen. Het gaat hierbij om soorten die van nature in Nederland voorkomen. Deze passieve soortbescherming moet een verdere achteruitgang van de biodiversiteit voorkomen. Door het treffen van aanvullende maatregelen, de actieve soortbescherming, proberen we een ongunstige SvI van bedreigde soorten om te buien naar een

gunstige Svi (GSvI). Provincies zijn ook verantwoordelijk voor de actieve soortenbescherming, zoals staat in hoofdstuk 1 van de Wnb.

b. Faunabeheer

Het faunabeheer vormt een apart onderdeel van het soortenhoofdstuk in de Wnb. De wet maakt het mogelijk om ten behoeve van jacht, schadebestrijding en populatiebeheer inbreuk te maken op het algemene beschermingsregime van soorten. Een gecoördineerde en planmatige aanpak van het faunabeheer is hierbij het uitgangspunt. De faunabeheereenheid (FBE) is een aparte organisatie die hierop toeziet. Dit is organisatie waarin alle jachthouders in een provincie en vaak ook bepaalde maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd.

Een FBE stelt faunabeheerplannen op die wij moeten goedkeuren. Op basis van een faunabeheerplan kunnen wij langlopende ontheffingen verlenen. De FBE vertaalt deze ontheffingen naar aangesloten Wildbeheereenheden. De Wnb maakt onderscheid in vijf zogenaamde wildsoorten. Deze wildsoorten kunnen onder voorwaarden worden bejaagd/benut. Voor deze ingreep is geen ontheffing nodig. Voordat dit mogelijk is moet er een faunabeheerplan worden opgesteld.

Naast ontheffingen kunnen wij ook opdracht geven om schade te bestrijden. Dit is nodig in geval van nood en in situaties waarin ontheffingverlening niet mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is het bestrijden van exoten. Verder zijn we bevoegd om de jacht op de wildsoorten te sluiten bij bijzondere weersomstandigheden.

Bij wildschade kunnen we ook een tegemoetkoming aan benadeelden verlenen. Er is daardoor een relatie tussen het ontheffingenbeleid en de financiële inspanning bij de tegemoetkomingen van wildschade. In de praktijk wordt deze schadetegemoetkoming uitsluitend verleend aan de bedrijfsmatige landbouw.

Provinciaal beleid

Vrijstelling en spelregels voor soortbescherming (vooral bij ruimtelijke ingrepen) en faunabeheer staan in onze Omgevingsverordening. Daarnaast hebben we een aantal spelregels voor ontheffingen vastgelegd in beleidsregels. Wij werken nog aan de ontwikkeling van een handhavingsstrategie voor de hierboven beschreven gedragscodes.

Voor de ontheffingsverlening is inzicht nodig in de staat van instandhouding van soorten. Dit geldt zowel bij soortbescherming (ruimtelijke ingrepen) als bij faunabeheer. Voor veel soorten ontbreekt dit inzicht, daarom hebben we in 2018 voor 25 soorten de Svi in beeld laten brengen. Dat inzicht willen we de komende tijd voor meer soorten gaan uitbreiden. Een aantal soorten heeft een ongunstige staat van instandhouding. Deze soorten staan daarom niet meer op de vrijstellingslijsten in onze Omgevingsverordening. Daarnaast willen we bij bepaalde soorten, zoals de laatvlieger (een vleermuis) investeren in onderzoek naar de ecologie en naar goede inventarisatiemethoden en effectieve mitigerende maatregelen. Doordat we deze kennis nu nog niet hebben kunnen we geen goed afgewogen besluite nemen bij ontheffingaanvragen.

a. Soortbescherming

Wij zetten in op de combinatie van passief en actief soortenbeleid. Voor soorten die ernstig bedreigd worden in Gelderland (ca. 75) hebben wij een subsidieregeling om extra maatregelen te treffen. Zo dragen wij bij aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding (GSvI) voor deze soorten.

Vanuit het passieve soortenbeleid willen we bevorderen dat met name gemeenten en waterschappen soortenmanagementplannen (SMP's) opstellen. Deze plannen brengen in beeld welke invloed bepaalde thema's in een bepaald gebied hebben op beschermde soorten. Bovendien beschrijft het de ingrepen, de mitigerende en de compenserende maatregelen die hier tegenover worden gesteld. Door meer maatregelen te treffen dan nodig is wordt er ook bijgedragen aan een GSvI. Bovendien maakt dit ontheffingverlening mogelijk omdat dit help flora en fauna te beschermen. Met ingang van 2019 is er voor gemeenten en waterschappen een subsidieregeling van kracht voor het opstellen van SMP's.

Bij het toezicht willen we in het algemeen meer aandacht leggen bij de ernstig bedreigde soorten, waaronder de weidevogels. Voor de roofvogelvervolg bekijken we welke instrumenten we inzetten in overleg met de bekende partners.

b. Faunabeheer

Wij willen het faunabeheer zoveel mogelijk laten lopen via langlopende ontheffingen op basis van faunabeheerplannen. Daarom zetten we in op het goed functioneren van de Faunabeheereenheid (FBE). Het bestuur is onlangs uitgebreid met een vertegenwoordiger van de Dierenbescherming en de FBE heeft meer verantwoordelijk gekregen om te communiceren over het faunabeheer. Wij ondersteunen dit financieel.

Het verlenen van tegemoetkomingen bij wildschade is uitbesteed aan de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie van de 12 provincies, Bij12. Hiervoor zijn bevoegdheden gemandateerd en beleidsregels vastgesteld.

Voor het faunabeheer hebben we onlangs een nieuw beleidskader vastgesteld (Kadernota Faunabeleid Gelderland 2018). Aandachtspunten binnen dit beleidskader zijn het verduidelijken van de criteria voor ontheffingverlening, een actievare opstelling van de provincie in het voorkomen van schade en bij soorten die zich succesvol ontwikkelen (zoals de wolf en de bever). Voor het afschieten van spreuwen en roeken in de teelt van steen- en pitvruchten is een ontheffing nodig. Daarnaast wensen gaan we administratieve controles uitvoeren op het uitzetten van katten door dierenasiels. Dit uitzetten is besproken in de Staten en niet meer toegestaan.

Schadebestrijding en populatiebeheer mag op maandag tot en met vrijdag. Hierop wordt toezicht gehouden. Ten slotte is vanuit de Staten een meer actieve rol gevraagd van Gedeputeerde Staten om de naleving van afspraken uit faunabeheerplannen. Dit geldt vooral voor doelstanden bij grote hoefdieren. Toezichthouders signaleren en koppelen hun bevindingen terug aan de faunabeheereenheid. Deze signalen worden ook gebruikt voor het provinciaal beleid.

Risico's

a. Soortbescherming

Illegale handelingen kunnen een grote impact hebben op de instandhouding van beschermde soorten. Denk naast ruimtelijke ingrepen ook aan het illegaal verwijderen van planten (uitsteken van zeldzame planten) en dieren (stropen). Stropen betekent over het algemeen een klein risico's voor de beschermde soorten. Stropen heeft vaak betrekking op meer algemeen voorkomende soorten en de omvang is relatief klein. Bovendien zien grote terreineigenaren vaak zelf toe op de naleving. Een uitzondering hierop is de roofvogelvervolg, waarbij onder andere nesten worden doorschoten en vogels worden vergiftigd. In een onlangs verschenen rapport van Birdlife International scoort Nederland slecht op dat vlak.

Bestuurlijke risico's bestaan er met name bij ontheffingverlening voor ingrepen waarover maatschappelijke discussie worden gevoerd. Denk hierbij aan het aanleggen van windparken en ingrepen die aansprekende soorten raken. Bij weigering van ontheffingsaanvragen omdat deze bijvoorbeeld onvoldoende onderbouwd zijn, kan er serieuze vertraging ontstaan op andere beleidsvelden zoals energietransitie, woningverduurzaming en wegenaanleg. Daarom is natuurinclusief handelen belangrijk. Financiële risico's zijn er vooral als blijkt dat wij te weinig inspanningen hebben gedaan om een soort in een GVI te krijgen en er daarom aanvullende maatregelen nodig zijn. Het gaat hier om actieve soortbescherming. Het Hof in Brussel kan een lidstaat tot een boete veroordelen. Het Rijk kan deze bij ons verhalen, gelet op de verantwoordelijkheden in de Wnb.

b. Faunabeheer

Naleving van ontheffingsvoorwaarden is vooral belangrijk bij soorten die op dit moment niet in een GVI verkeren. Dit speelt vooral bij ontheffingen om in speciale gevallen toch schade te kunnen bestrijden (bijvoorbeeld bij roeken). Wij verlenen geen ontheffingen voor bedreigde soorten.

Maatschappelijk beladen onderwerpen vormen een bestuurlijk risico. Denk hierbij aan het doden van dieren in relatie tot economische belangen, meestal van de landbouwsector. De politieke discussie gaat vooral over het beheer van het grofwild, de ganzen en de mezen. Bij het grofwild en de ganzen staat de vraag wat we toestaan en wat daadwerkelijk uitgevoerd wordt centraal. Bij de mezen gaat het vooral om de vraag in hoeverre er bij schade een tegemoetkoming moet worden verleend. Anders gezegd, wanneer is sprake van een normaal maatschappelijk risico en wanneer van een bedrijfsmatig risico?

Financiële risico's spelen vooral bij tegemoetkomingen bij landbouwschade. Het niet realiseren van doelen uit het faunabeheerplan en het opschorten of niet verlenen van ontheffingen kan direct gevolgen hebben voor de omvang van de uitkeringen. Denk bijvoorbeeld aan bijzondere weersomstandigheden en de uitbraak van besmettelijke (pluim)veeziekten. Het beperken van mogelijke bewegingen van dieren staat dan centraal. Bij grofwild op de Veluwe kunnen we de verbindingen tussen deelgebieden dichtzetten, waardoor het gebied opgedeeld wordt.

Basis uitvoeringsniveau

We voeren toezicht op soortenbescherming en faunabeheer uit op basis van de uitgevoerde risicoanalyses. We gebruiken de risicoscore voor het bepalen van de toezichtfrequentie. Daarnaast zetten we in op de

naleving van de registratievoorschriften. We verwachten dat de ontheffinghouders de voorgeschreven rapportages op tijd insturen. We voeren vooral administratieve controles uit.

a. Soortbescherming

We zetten fysieke controles in bij toezicht op ontheffingen en bij meldingen van overtredingen. Op basis van de SvI van de betreffende soorten bepalen we waarop we als eerste handhaven.

b. Faunabeheer

We zetten fysieke controles in bij het toezicht op ontheffingen en aanwijzingen. Planmatige ontheffingen op basis van een Faunabeheerplan gelden veelal voor specifieke wildbeheereenheden binnen de gehele provincie en daarom vinden de controles op deze ontheffingen op strategisch gekozen momenten en locaties plaats.

Na een melding of klacht controleren we het naleven van de vrijstellingen uit de ‘Omgevingsverordening Gelderland’.

Beleidsspeerpunt

a. Soortbescherming

11. We stimuleren gemeenten en waterschappen om soortenmanagementplannen op te stellen. Op basis hiervan kunnen we een langlopende gebiedsontheffing afgeven. De begeleiding bij het maken van dergelijke plannen vraagt de nodige tijd van het team Vergunningverlening. Door een afname van het aantal ontheffingsaanvragen verdienen we deze tijd later terug.
12. De handhaving van gedragscodes is een nieuwe taak. We hebben hiervoor nog geen goede handhavingsstrategie. Deze gaan wij ontwikkelen.

b. Faunabeheer

Voor het faunabeheer hebben we geen nieuwe speerpunten.

5.3 Bescherming houtopstanden (bos, houtwallen en singels)

Europees en landelijk kader

Het onderdeel houtopstanden van de Wnb (hoofdstuk 4) gaat vooral over de instandhouding van het Nederlandse bos. Het instrumenten hierbij is een meldingsplicht bij een voornemen om een houtopstand te vellen. Aan deze meldingsplicht is een herplantplicht verbonden. Wij kunnen hiervan een ontheffing verlenen. Ook is het mogelijk op bepaalde terreinen een kapverbod in te stellen voor maximaal vijf jaar, ter bewaring van natuur- en landschapsschoon.

Provinciaal beleid

Wij zetten samen met partners in op het behoud van houtopstanden in Gelderland. De spelregels hiervan zijn vastgelegd in onze Omgevingsverordening. Bij houtopstanden gaat het niet alleen om bossen maar ook om kleine bosschages, houtwallen, singels en bomenrijen. Wij streven naast behoud ook naar versterking van zowel bos-, landschaps- en natuurwaarden. De prioriteit lag tot nu toe bij het Gelders Natuurnetwerk (GNN), de daaraan grenzende Groene Ontwikkelingszone (GO) en de Nationale Landschappen.

In 2019 verleggen we deze naar de gebieden buiten het GNN. Deze gebieden hebben een lagere bescherming en houtkap kan hier ingrijpende gevolgen hebben voor het landschap. Het verleggen van de aandacht past binnen de ambities van de Agenda Landschap. De zorgplicht voor het landschap ligt primair bij de lokale overheid. Wij willen toch sturen op de kwaliteit van het landschap en achteruitgang voorkomen. Ook het Ambitiedocument Natuur vraagt aandacht voor de plattelandsnatuur buiten de natuurgebieden. Daarbij is onder andere biodiversiteit een belangrijk criterium. Gemeenten worden daarom gestimuleerd biodiversiteitsplannen op te stellen, waarin aan al deze aspecten aandacht kan worden besteed. Hiervoor is in 2018 een nieuwe subsidieregeling gemaakt.

Risico's

We constateren met name risico's als er geen nieuwe aanplant plaatsvindt. We verwachten hierbij vooral effecten zoals natuurschade en een slechter bestuurlijk imago. Het inzicht in de risico's van houtopstanden

verandert. Daarom is het gewenst de risicoanalyse iedere 2 jaar te actualiseren. Juist buiten het GNN, in de GO, de Nationale landschappen en het agrarische gebied is het behouden van houtopstanden belangrijk. De Wnb biedt vaak de enige vorm van bescherming voor (de instandhouding van) houtopstanden in deze gebieden. We ontvangen daarover veel klachten; (grootschalige) kap zorgt vaak voormaatschappelijke onrust.

Basis uitvoeringsniveau

We beoordelen meldingen van velling en houden toezicht op de herplantplicht. We voeren het toezicht uit op basis van de uitgevoerde risicoanalyses (zie Uitvoeringsstrategieën). We gebruiken de risicoscore om de toezichtfrequenties te bepalen.

We houden toezicht door ter plaatse te controleren. Daarbij beoordelen we ook de ‘aanslag’. Als er sprake is van opgelegde RO-compensatie, moet dit voor het grootste deel afgerond zijn voordat het vellen mag beginnen. We gebruiken de nieuwe Bomenmonitor om toezicht te houden op de meldingsplicht en overtredingen van het kapverbod te signaleren. Daarnaast reageren we op meldingen en klachten en voeren als het nodig is controles uit. Toezicht op de herplantplicht combineren we zo veel mogelijk met ander gebiedstoezicht. Daarnaast controleren we steekproefsgewijs de naleving van verleende ontheffingen en voeren we een evaluatiegesprek met de terreinbeheerder bij het aflopen van langlopende ontheffingen.

Beleidspeerpunt

13. We vragen meer aandacht voor de handhaving buiten het GNN. Met een actualisatie van de risicoanalyse werken we uit wat de consequenties zijn voor de daadwerkelijke inzet.

5.4 Natuurschoonwet

Europees en landelijk kader

De Natuurschoonwet heeft de duurzame instandhouding van natuurschoon tot doel. De wet biedt fiscale voorzieningen voor de erfopvolging en onroerendzaak-belasting van eigenaren van aaneengesloten gronden (vaak ongedeelde boedels). Daarmee dient het ook een belangrijk natuurlijk en landschappelijk doel. De natuurschoonwet is een fiscaal instrument, waarbinnen wij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) adviseren. De Natuurschoonwet wordt nu geëvalueerd.

Provinciaal beleid

Landgoederen zijn uitgegroeid tot speerpunten voor het natuur- en landschapsbeleid. In sommige gebieden willen wij en gemeenten het landschap open houden. De afbakening van landbouwgronden met houtopstanden ten behoeve van rangschikking onder de Natuurschoonwet kan daarmee in conflict zijn. Het realiseren van natuur is daarom als rangschikkingsvoorwaarde toegevoegd.

Risico's

Het niet (voldoende) uitvoeren van deze taak brengt weinig risico's met zich mee. Te laat of onjuist adviseren kan leiden tot bestuurlijke en imagoschade. Er is een risico als bij de advisering geen rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden. Bijvoorbeeld bij de omzomingsregel van landbouwgronden. Als ons advies ten aanzien van de kwaliteit van de te realiseren natuur niet wordt overgenomen, voldoet de nieuwe natuur niet aan de doelen die wij nastreven. Doordat we soms niet de juiste mogelijkheden hebben om in te grijpen kunnen we dit niet altijd voorkomen.

Basis uitvoeringsniveau

We geven alleen op verzoek advies aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) over de groene aspecten rangschikking van landgoederen. We hebben geen formele, handhavende taken op grond van de Natuurschoonwet. De Belastingdienst controleert periodiek de uitvoering en naleving.

Beleidspeerpunt

We voldoen aan de afspraken met het Rijk door de uitvoering van het basis uitvoeringsniveau. Daarnaast realiseren we ons beleid zoveel mogelijk. Er worden geen specifieke speerpunten voor de uitvoering van deze taak benoemd.

6 Doorwerking in jaarcyclus en operationeel beleid

In de vorige hoofdstukken hebben wij de inhoudelijke kaders aangegeven. Voor een goede uitvoering van de VTH-taken zijn er aanvullende instrumenten zoals uitvoeringsprogramma's, invoeringsstrategieën, monitoring en rapportage. Landelijk en binnen de Gelderland zijn verschillende invoeringsstrategieën voor preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving opgesteld. Wij nemen deze strategieën over. Voor de taken die binnen de eigen provinciale organisatie worden uitgevoerd hebben we in 2017 uitvoeringstrategieën vastgesteld. Voor uitvoeringen blijven deze strategieën van toepassing. Waar nodig hebben wij in dit VTH-beleid extra accenten en aandachtspunten opgesteld, om onze doelen te realiseren en uitgangspunten onder de aandacht te brengen.

6.1 Dienstverleningsovereenkomst en uitvoeringsprogramma's

Onze uitvoeringstaken zijn belegd bij acht verschillende uitvoeringsorganisaties: de zeven Gelderse omgevingsdiensten en binnen onze provinciale organisatie zelf. In dienstverleningsovereenkomsten met omgevingsdiensten zijn deze taken gespecificeerd.

De uitvoering wordt jaarlijks aangestuurd aan de hand van twee uitvoeringsprogramma's: één voor de interne uitvoerende VTH-afdeling en één voor de omgevingsdiensten. Jaarlijks vindt overleg plaats tussen de programmamanagers en de uitvoerende en ondersteunende diensten hoe zij op een doeltreffende en doelmatige wijze de doelstellingen kunnen realiseren; dit mondt uit in de genoemde afspraken en uitvoeringsprogramma's.

De besluitvorming over de uitvoeringsprogramma's is voor het college van Gedeputeerde Staten het belangrijkste moment van concrete sturing op inzet en werkzaamheden bij de taken. In de uitvoeringsprogramma's wordt bepaald welke activiteiten we willen uitvoeren om ons beleid te realiseren en hoeveel capaciteit daarvoor nodig is. Dit kan leiden tot een toename of afname van de totaal benodigde capaciteit op basis van onze doelen, de risico's en de te verwachten hoeveelheid werk.

De wijze waarop deze taken worden uitgevoerd wordt bepaald door de uitvoeringsorganisaties, binnen de kaders van voorliggend VTH-beleid, de uitvoeringsprogramma's en de dienstverleningsovereenkomsten.

6.2 Preventie- en vergunningenstrategieën

Preventie

Voorkomen is beter dan handhaven. Om te voorkomen dat er overtredingen ontstaan, zetten we de instrumenten communicatie (voorlichting) en advies in. Hiermee willen we bevorderen dat regels als vanzelfsprekend worden nageleefd. De preventiestrategie is gebaseerd op het model dat door de gezamenlijke Gelderse omgevingsdiensten is ontwikkeld. Ook veel gemeenten hebben deze strategie in hun VTH-beleid opgenomen. In grijze kaders (in bijlage 2) is een voor onze organisatie specifieke uitwerking van dit model gemaakt.

Vergunningenstrategie

Het kader voor de vergunningverlening wordt gevormd door Europese, landelijke of provinciale wet- en regelgeving en door Europese, landelijke en provinciale beleidsmatige kaders. In de vergunningenstrategie (zie bijlage 2) beschrijven we op welke wijze we de vergunningverlening verzorgen. Het niveau van toetsing is vastgelegd waarbij we ook bijzondere aandacht besteden aan een handhaafbaarheidstoets op vergunningen.

De preventie- en vergunningenstrategie worden per beleidsveld uitgewerkt in een specifieke werkinstructie.

6.3 Toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie

Er wordt over verschillende strategieën gesproken bij toezicht en handhaving. De overkoepelende aanpak is de nalevingsstrategie. Ook de preventiestrategie die we eerder benoemden valt hier onder.

De nalevingsstrategie bestaat verder uit de volgende onderdelen:

- De toezichtstrategie geeft aan op welke wijze toezicht wordt uitgeoefend.
- De handhavings- ofwel sanctiestrategie geeft aan op welke wijze op geconstateerde overtredingen wordt gereageerd.
- De gedoogstrategie geeft aan wanneer gedoogd kan worden.

Deze verschillende onderdelen zijn uitgewerkt in bijlage 3.

In 2015 is in het landelijke Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) een nieuwe landelijke handhavingsstrategie (LHS) vastgesteld. In 2016 is in Gelderland een nalevingsstrategie opgesteld, waarin de LHS is verwerkt. Afgesproken is dat de Gelderse gemeenten en de provincie deze strategie als basis voor hun eigen strategie zouden gebruiken. Onze nalevingsstrategie (bijlage 2) is gebaseerd op de Gelderse strategie. Wij hebben het VTH-beleid op een aantal onderdelen verder uitgewerkt om ervoor te zorgen dat de VTH-taken volgens onze doelen en prioriteiten worden uitgevoerd.

Voor de Brzo-taken hebben wij landelijk afspraken gemaakt. Het is nodig om voor deze specifieke taak rond de majeure risicobedrijven aanvullende accenten te leggen. Wij conformeren ons aan de “Landelijke Handhavingsstrategie Brzo (Besluit Risico’s Zware Ongevallen)”. We nemen deze strategieën over.

De toezicht- en sanctiestrategie worden per beleidsveld uitgewerkt in een specifieke werkinstructie.

6.4 Monitoring en jaarverslag

De monitoring van de VTH-uitvoering vindt jaarlijks plaats binnen de kaders (met name binnen het beleidsveld van de Wabo) die voor de monitoring worden gesteld in de landelijke wetten. In ons jaarlijkse uitvoeringsprogramma geven wij aan wat de prioriteiten en accenten voor dat jaar zijn en welke capaciteit wij inzetten om de activiteiten uit te voeren. In het jaarverslag rapporteren wij over de realisatie van het uitvoeringsprogramma en over de doelen die wij hebben gesteld. Het jaarverslag wordt vastgesteld door GS en ter kennisname aan PS gestuurd.

Voor de monitoring van de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten, hebben we samen met de partners in het Gelderse stelsel van omgevingsdiensten kritische prestatie indicatoren (KPI's) vastgesteld (zie hiervoor bijlage 4).

Om de effecten van instrumenten te kunnen meten is, naast de beleidsmonitoring, ook monitoring nodig op het niveau van de doelgroepen. Dit geldt met name voor het monitoren van het naleefgedrag. Deze monitoring dient inzichtelijk te maken welke instrumenten tot welke resultaten leiden, zodat bestuurlijk keuzen gemaakt kunnen worden voor intensivering of extensivering van de instrumenten en de daarmee gepaard gaande capaciteitsinzet.

6.5 Samenwerkingsafspraken

Voor de realisatie van onze doelstellingen en de uitvoering van de instrumenten zijn we afhankelijk van een groot aantal interne en externe partners. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking bij vergunningverlening en toezicht en handhaving met de veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten en bestuurlijke partners gemeenten, waterschappen, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de strafrechtelijke partners OM en politie. De wijze waarop deze samenwerking plaatsvindt wordt omschreven in de uitvoeringsprogramma's.

Bijlage 1: Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBT	Best Bestaande Technieken
Bhvbz	Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
Boa	Bijzonder opsporing ambtenaar
BOB	Bestuurlijk Omgevingsberaad
Bor	besluit omgevingsrecht
BRIKS	Bouwen, reclame, in- en uitritten, kappen, slopen
Brzo	Besluit risico zware ongevallen
BSBm	Bestuurlijke strafbeschikking milieu
BUS	Besluit Uniforme Saneringen
EPTR	European Pollutant Release and Transfer Register
EU	Europese Unie
FBE	faunabeheereenheid
GNN	Gelders Natuur Netwerk
GO	Groene Ontwikkelzone
GS	Gedeputeerde Staten
GSvI	gunstige staat van instandhouding (Wnb)
HUP	Handhavings Uitvoerings Programma
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPO	Inter Provinciaal Overleg
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KLPD	korps landelijke politiediensten
KPI	Kritische Prestatie Indicator
KWO's	koude-warmte-opslag systemen
KWR	Kaderrichtlijn Water
LHS	Landelijke handhavingsstrategie
LMA	Landelijk Meldpunt Afvalstoffen
MJA-E	meerjarenafspraken energie
Mor	ministeriële regeling omgevingsrecht
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PS	Provinciale Staten
PSE	Pyrotechnische Speciale Effecten
PUMa	Programma Uitvoering met Ambitie
PV	Proces verbaal
Rhvbz	Regeling hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
RMT	Regionaal milieuteam
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SvI	staat van instandhouding (Wnb)
TUG	tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (luchtvaart)
UP	uitvoeringsprogramma
VBWTNI	Vereniging van Bouw- & Woningtoezicht Nederland
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH	vergunningverlening, toezicht en handhaving
vvgb	verklaring van geen bedenkingen
VVHH	vergunningverlening en handhaving (binnen de provinciale organisatie uitgevoerd)
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Whvbz	Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
Wm	Wet milieubeheer
Wnb	Wet Natuurbescherming

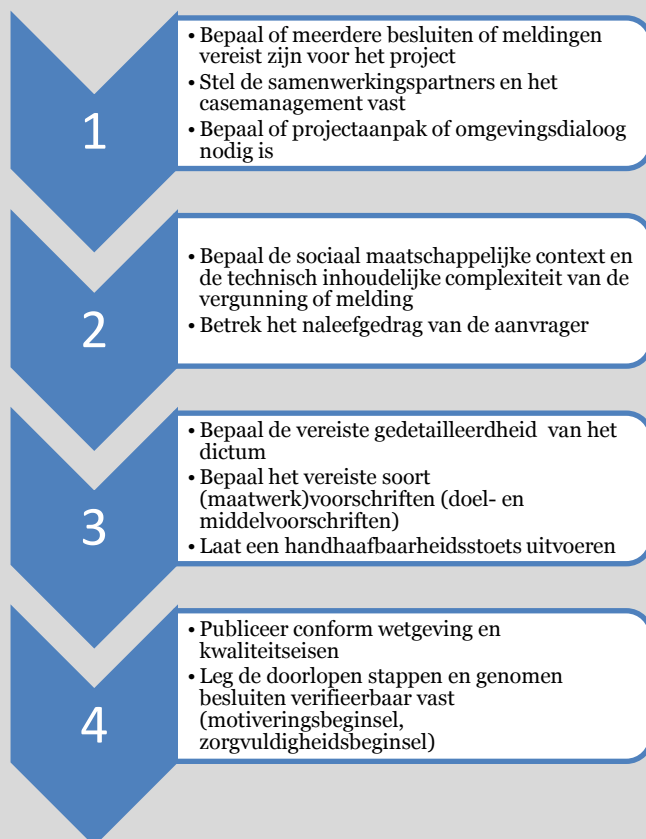
Bijlage 2: Uitvoeringsstrategieën

We hebben verschillende strategieën voor de uitvoering van de VTH-taken: een vergunningenstrategie, een nalevingsstrategie (voor toezicht en sancties) en een gedoogstrategie. De teksten in de grijze tekstvakken geven de aanvullingen weer die wij doen op de landelijke of gezamenlijke Gelderse strategieën. Voor uitvoering van de taken die binnen de provinciale organisatie worden uitgevoerd (VVHH) hebben wij op 19 december 2017 Uitvoeringsstrategieën vastgesteld. VVHH werkt conform deze strategieën.

Vergunningenstrategie

Uitgangspunt bij de verlening van vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen en het beoordelen van meldingen is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen. De aanvraag vormt immers de basis voor de te verlenen vergunning, ontheffing of vrijstelling (in het vervolg van het document: vergunning). We houden ons bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

We hebben de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. Bij elke aanvraag heeft één behandelend ambtenaar de regie. De klant beschikt hierdoor over één vast aanspreekpunt. Het eerste aanspreekpunt zorgt voor adviezen vanuit de betrokken disciplines en ziet toe op het integrale karakter van de vergunning. Hij bekijkt of een projectorganisatie nodig is om de procedure goed te begeleiden. Ook wordt bekeken of extra afstemming met de omgeving rond het bedrijf nodig is.



Basiswerkwijze

Ons hoofdproces voor het besluiten op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgt de wettelijke procedures zoals vastgelegd in de Awb en de afzonderlijke wetten. Afhankelijk van het zwaartepunt van de aanvraag wordt bepaald welke medewerker de aanvraag behandelt. De basiswerkwijze is vastgelegd in het registratiesysteem, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Correspondentie, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn gestandaardiseerd.

Het eerste aanspreekpunt beoordeelt of collegiaal overleg nodig is, o.a. om andere benodigde disciplines te laten beoordelen of een toetsing noodzakelijk is. Afhankelijk van de aangevraagde activiteit vindt samenwerking plaats met diverse interne en externe adviseurs, om wordt bepaald of een projectorganisatie nodig is. De projectleider is verantwoordelijk voor de afstemming en begeleiding van de procedure. Bij aanvragen van activiteiten die een grote impact kunnen hebben op de omgeving, wordt het bedrijf gestimuleerd contact te leggen met de omgeving om de aanvraag toe te lichten.

Ontvankelijkheidstoets

De korte afhandelingstermijn voor de aanvragen maakt het noodzakelijk om de nodige aandacht te geven aan de toets op ontvankelijkheid. Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen dan mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten voor aanvragen zijn geïnformeerd en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten.

De marges voor het toestaan van uitzonderingen zijn gering. Het consequent toetsen van een aanvraag op ontvankelijkheid voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. In het kader van de termijnbewaking is de ontvankelijkheidstoets een belangrijk onderdeel. We verrichten een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen.

Als richtlijn geldt dat binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag schriftelijk om aanvullende gegevens wordt verzocht. Als de gevraagde stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt waartegen bezwaar kan worden ingediend. De aanvrager wordt uitgenodigd voor (voor)overleg om tot een ontvankelijke aanvraag te komen.

Bibob

Indien met de verlening van een vergunning het gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten gepleegd zullen worden of dat uit strafbare feiten verkregen geld benut zal worden, wordt in het voortraject of na ontvangst van de aanvraag conform het provinciale Bibob beleid, een integriteitsscreening (Bibob toets) uitgevoerd.

Vergunningverlening

De volgende vormen van vergunningverlening worden onder meer onderscheiden:

- reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- uitgebreide procedure (6 maanden, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- gefaseerde aanvraag (eerste fase en tweede fase verschillende termijncombinaties mogelijk);
- aanvraag van deelactiviteiten (langste termijn van ieder van de deelactiviteiten);
- opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu) of nadere voorwaarden (brandveilig gebruik)
- bijzondere besluiten met afwijkende termijnen.

Het opleggen van maatwerkvoorschriften gebeurt op basis van constatering van vergunningverleners, toezichthouders of op verzoek van het bedrijf. Maatwerkvoorschriften kunnen nodig zijn bij algemeen geldende voorschriften van het Activiteitenbesluit of het Bouwbesluit omdat deze laatste soms onvoldoende bescherming bieden of slecht handhaafbaar zijn. Wij zijn terughoudend met het opleggen van maatwerkvoorschriften.

Voor ieder van de taken die door de uitvoerende dienst wordt uitgevoerd, wordt vastgelegd op welk niveau toetsing van aanvragen en meldingen plaatsvindt. Bij het toetsen van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit volgen wij de meest recente toetsprotocollen die door de VBWTN zijn opgesteld. Voor het constructief toetsen bij Brzo-bedrijven werken wij conform de landelijke afspraken die zijn gemaakt. Bij bouwaanvragen die relevantie hebben voor brandveiligheid, winnen wij advies in bij de brandweer en gebruiken landelijk ontwikkelde protocollen. Bij gecertificeerde bouwaanvragen toetsen wij de geldigheid van het certificaat.

Bij de toetsing worden ook de prioriteiten in dit VTH-beleid en uit het uitvoeringsprogramma meegenomen.

Intrekkingenbeleid

Het komt voor dat activiteiten waarvoor een vergunning is verleend, niet worden gestart. In de Wabo is vastgelegd dat de vergunning dan kan worden ingetrokken.

Initiatiefnemers van vergunde (bouw)werken die 1 jaar na het onherroepelijk worden van het besluit niet zijn gestart, worden aangeschreven dat wij het voornemen hebben de vergunning in te trekken. Voor milieuactiviteiten hanteren wij de (wettelijke) termijn van 3 jaar. Zonder goede argumenten voor behoud waarmee wij de verschillende belangen af kunnen wegen, wordt de vergunning vervolgens ingetrokken. Hiermee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen en voorschriften.

Toezichtstrategie

Onderstaande strategie is overgenomen van de Nalevingsstrategie omgevingswetgeving Gelderland; “Naleven van regels: vanzelfsprekend!” (versie 30 april 2015) van de Gelderse Omgevingsdiensten. Dit met uitzondering van de nummering van paragrafen en hoofdstukken en de titels van de laatste paragrafen van ieder hoofdstuk.

Ten opzichte van de Nalevingsstrategie omgevingswetgeving Gelderland is in grijze kaders een specifieke uitwerking voor de provincie Gelderland gemaakt. Deze specificatie is nodig omdat voorliggende strategie zowel voor de VTH-taken geldt die bij extern uitvoerende organisaties zijn belegd (zoals de omgevingsdiensten) als voor VTH-taken die door de provincie zelf worden uitgevoerd. Ook geldt dit voor de gedoogstrategie; hiervoor zijn door GS beleidsregels gesteld.

Wat is toezicht?

Onder toezicht wordt hier verstaan de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften van vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. Deze werkzaamheden zullen in de praktijk bestaan uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een object of vrije veld te brengen.¹ Dit kan ook een “ongepland” bezoek zijn naar aanleiding van wat tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

De eventuele overtredingen van de regels en voorschriften worden tijdens het uitoefenen van toezicht signaleerd en daarop worden dan eventuele acties ondernomen. Er zijn twee hoofdvormen van toezicht te onderscheiden, namelijk preventief en repressief toezicht. Preventief toezicht is het controleren van wettelijke bepalingen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving van de wettelijke bepalingen. Preventief toezicht heeft dan het karakter van regulier toezicht. Er wordt van repressief toezicht gesproken als het toezichtbezoek gebaseerd is op aanwijzingen voor niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht, constatering van een overtreding of een ongewoon voorval.

Doel van toezicht

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze maatschappij bepaald geen vanzelfsprekendheid. Gezien de risico's waarmee we leven in onze fysieke omgeving en die in het verleden tot incidenten, rampen en economische delicten hebben geleid, is naleving van cruciaal belang. Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's. Voorwaarde daarbij is wel dat de gestelde regels eenduidig, correct, duidelijk zijn gesteld en toepasbaar zijn op de situatie. De druk op de controles van vergunningen, ontheffingen en meldingen, waarmee wordt toegezien op de naleving van de gestelde regels, is groot. Daarom worden er eisen gesteld aan de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd.

De mate waarin regels worden nageleefd is afhankelijk van de spontane naleving maar ook van controle en sancties. In deze strategie wordt aangegeven welke vormen van toezicht gehanteerd kunnen worden. In het jaarlijkse toezichtsprogramma wordt aangegeven waar welke vorm van toezicht wordt ingezet.

De toezichtstrategie heeft betrekking op het deel van het traject dat loopt van het toezichtsprogramma tot en met het constateren van de overtreding en het bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd wordt overgegaan tot een andere strategie. Dit zal over het algemeen de sanctiestrategie zijn. In uitzonderlijke gevallen kan worden besloten de gedoogstrategie te volgen.

Vormen van toezicht

Om het doel te bereiken wat met het toezicht wordt beoogd is het uit het oogpunt van effectiviteit en efficiency nodig dat er verschillende vormen van toezicht kunnen en worden ingezet. De vormen van toezicht moeten zowel aangekondigd als onaangekondigd kunnen plaatsvinden. Het al of niet aankondigen van een bezoek houdt verband met de te controleren elementen en de noodzaak dat bedrijfsleider of een ander verantwoordelijke persoon aanwezig dient te zijn bij de uitvoering van de controle. Onaangekondigd

¹ Het bevoegd gezag voor het toezicht; namelijk de gemeente of de provincie kan ook zelf de eigenaar, opdrachtgever of uitvoerder zijn van de activiteiten waar het toezicht op houdt. Het toezicht en de handhaving van deze activiteiten worden op eenzelfde wijze uitgevoerd als wanneer deze worden uitgevoerd door derden. Er wordt altijd een schriftelijke rapportage gedaan bij de geconstateerde overtredingen aan de verantwoordelijke en de sanctiestrategie wordt gevolgd.

bezoek vindt onder meer plaats bij her- en deelcontroles (zoals geluidmetingen, vuurwerkcontroles, etc.). Toezicht dient bij voorkeur en waar mogelijk zo integraal mogelijk en in afstemming met andere toezichthoudende partners plaats te vinden.

De meest voorkomende vormen van toezicht zijn:

- inventariserend toezicht;
- gebiedstoezicht;
- periodiek toezicht;
- integraal toezicht;
- thematoezicht;
- toezicht bij oplevering;
- ad-hoc toezicht;
- metingen;
- administratief toezicht.

Inventariserend

Inventariserend toezicht dient te voorkomen dat strijdigheden ontstaan. Het heeft dan ook een meer adviserend en toelichtend karakter. Het inventariserend toezicht kenmerkt zich door controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. Vele (deel)vormen van inventariserend toezicht worden daarbij gehanteerd, zoals het vooraf toezenden van checklists, zodat men zich kan voorbereiden. Adviserende brieven betreffende regels die minder goed worden nageleefd. Methoden van zelfcontroles met een monitoring achteraf bij minder risicovolle aspecten. Het motto luidt hier: Handhaven is goed, maar voorkomen is beter.

We passen inventariserend toezicht met name toe als een grote groep objecten beoordeeld moet worden op een beperkt aantal toetspunten. In veel gevallen zijn deze toetspunten te herleiden uit databases, geografische informatiebestanden of onderzoeksrapportages.

Gebiedstoezicht

Toezicht vindt plaats vanaf de openbare weg of in het vrije veld en is het gericht op het voorkomen en tegengaan van excessen. Hoewel iedere toezichthouder van oorsprong een bepaalde specialiteit heeft, worden zijn/haar vaardigheden ook benut voor het toepassen van de 'oog- en oorfunctie' buiten het specialisme. Afhankelijk van het type gebied en/of bestuurlijke ambitie kan de nadruk meer of juist minder op een bepaald rechtsgebied liggen. Bij nader te bepalen feiten wordt een collega toezichthouder geïnformeerd, die op dat specifieke terrein vakbekwaam is.

Periodiek

Dit zijn controles die op basis van een toezichts- of handavingsuitvoeringsprogramma (hup) plaatsvinden. De aantallen controles per branche of milieucategorie worden vastgesteld op basis van de controlefrequenties, volgend uit de risicoanalyse. In de regel worden alle aspecten getoetst.

Voor ons geldt niet dat in de regel bij elke periodieke controle alle aspecten worden getoetst. Op basis van de risicoanalyse wordt bepaald welke aspecten risicovol zijn, zodat hierop een meer diepgaande toets plaatsvindt. Het is mogelijk dat de aspecten met een zeer beperkt risico niet in een periodieke controle worden meegenomen.

Overigens worden ook deelcontroles of administratieve controles (aan de hand van over te leggen milieurapportages) gepland. De toezichthouders kunnen met de contactpersoon een afspraak maken over wanneer (binnen een door de toezichthouder aangegeven periode) de controle zal worden uitgevoerd. Indien dit naar het oordeel van de toezichthouder noodzakelijk is wordt een toezichtbezoek zonder voorafgaande afspraak uitgevoerd. Voor het toezicht op milieuaspecten en het brandveilig gebruik wordt een meerjarenprogramma opgezet.

We passen periodiek toezicht toe in situaties met een relatief groot risico op slecht naleefgedrag, met veel dynamiek en met een grote impact (effect) bij calamiteiten. De frequentie van het periodiek toezicht wordt bepaald door het risico in combinatie met het naleefgedrag.

Integraal

Bij de uitvoering van toezicht is het van belang om met een zo klein mogelijke inspanning een maximaal resultaat te bereiken. Het ideaalbeeld is om per locatie één toezichthouder te hebben die kan toezien op de uitvoering van alle taakvelden. Per bezoek kunnen door deze toezichthouder meerdere aspecten tegelijk worden uitgevoerd.

Elkaar tegensprekende voorschriften komen dan eerder in beeld. Hierdoor blijft ook het aantal bezoeken beperkt, en heeft de eigenaar/gebruiker te maken met slechts één toezichthouder. In de praktijk blijkt het echter onmogelijk alle taakvelden onder te brengen bij één toezichthouder. In de uitvoering van het toezicht is het uitgangspunt dat de verschillende beleidsterreinen en bevoegde gezagen zoveel mogelijk voor elkaar controleren en signaleren. In onderstaande figuur zijn vier mogelijke vormen van integraal toezicht weergegeven:

Figuur 1 : Modellen voor het uitvoeren van integrale controles

- **Voor elkaar controleren**

Hierin wordt de integrale controle van meerdere aandachtsvelden, door één toezichthouder uitgevoerd. Dit heeft voornamelijk betrekking op situaties die worden gekenmerkt door een geringe complexiteit. Het voor elkaar controleren vergt afstemming. De toezichthouders hebben maandelijks overleg en voegen waar mogelijk controles samen tot één bezoek per perceel. De toezichthouder beschikt over de nodige hulpmiddelen, zoals een checklist met controlepunten en een protocol.

- **Na elkaar controleren**

De doelstelling is om de controles van de verschillende taakvelden zo veel mogelijk te combineren tot één bezoek. Gelet op de aard van het te controleren object is dat niet altijd mogelijk. Verschillende toezichthouders, afhankelijk van de fase van toezicht, voeren dan een inspectie uit. Waar mogelijk wordt in de verschillende fasen wel controlepunten van elkaar meegenomen.

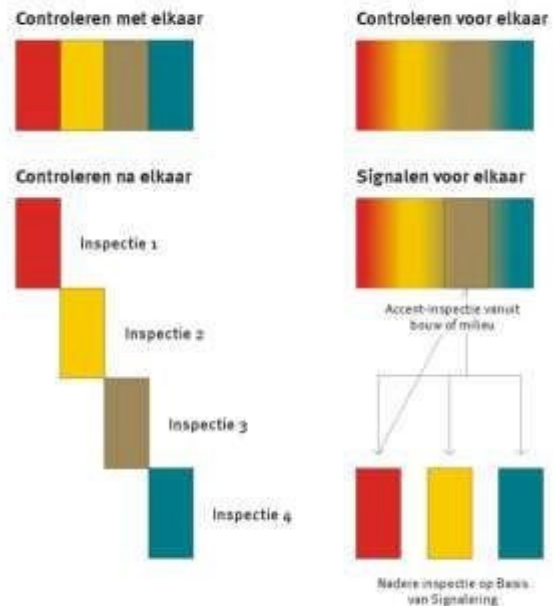
- **Voor elkaar signaleren**

Wanneer de toezichthouder “buitenshuis” is, is hij niet alleen bezig met datgene waarvoor hij op pad is, maar hij houdt zijn ogen ook open ten behoeve van de andere taakvelden. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd.

- **Controleren met elkaar**

In sommige complexe gevallen kan het wenselijk zijn vanwege de gevraagde deskundigheid een tweede toezichthouder mee te nemen. Ook uit een oogpunt van veiligheid of daar waar verschillende bevoegde gezagen samenwerken, kan een gezamenlijke controle voordelen opleveren.

Modellen voor het uitvoeren van integrale controles



We passen integraal toezicht toe als een groep van activiteiten in het geheel risico's veroorzaakt en de ene activiteit zorgt voor een verhoging van het risico van andere activiteiten. Daarnaast passen we integraal toezicht toe als een nieuw object is gerealiseerd of een bestaand object grondig is vernieuwd (zie toezicht bij oplevering). Het Wabo-toezicht bij onze bedrijven is integraal.

Thematoezicht

Deze vorm van controle kent meerdere varianten. Te denken valt aan:

- aspecten controleren van een vergunning, niet alles maar een aantal highlights;
- branchegericht controleren;
- metingen, bijvoorbeeld: waterkwaliteit, emissiemetingen, geluidmetingen, monsternemingen;
- ketencontrole, bijvoorbeeld ten aanzien van asbest en vuurwerk;
- transportcontrole;
- gevel toezicht.

We passen thematoezicht toe bij een projectmatige aanpak of indien één van de activiteiten een hoger risico veroorzaakt dan overige activiteiten binnen hetzelfde object.

Toeziht bij oplevering

Wanneer een vergunning voor een nieuwe activiteit is verleend, controleert de betreffende toezichthouder of het object is gerealiseerd volgens de vergunning. In geval van bijzonderheden zal deze overdracht specifiek en nadrukkelijk plaatsvinden.

We passen toezicht bij oplevering toe bij het in gebruik nemen of opstarten van een nieuwe activiteit of na het grondig vernieuwen van een bestaand object. Bij het toezicht bij oplevering voeren we altijd een volledige controle uit, op alle aspecten die betrekking hebben op de betreffende activiteit.

Ad-hoc toezicht

Ad hoc toezicht zijn de zaken die niet in te plannen zijn, maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden.

We passen ad hoc toezicht toe bij calamiteiten, meldingen van ongewone voorvallen, klachten, wijzigingen in de vergunning en dergelijke.

Administratief toezicht

Bij administratief toezicht wordt gebruik gemaakt van onder andere landelijke databases (bijv. SCIOS, LMA, Kiwa, enz.), de administraties van bedrijven en gemeenten/provincie (bijvoorbeeld luchtfoto's) als middel om de naleving ten aanzien van de wet- en regelgeving te toetsen. Onderzoek aan de hand van administraties van objecten heeft over het algemeen betrekking op:

- de stoffenadministratie;
- keuringen (van installaties en voorzieningen);
- afvalstoffenregistratie;
- energieregistratie;
- de procesadministratie;
- de financiële administratie;
- de relatie tussen de hierboven genoemde administraties.

Administratief toezicht passen wij toe om inzicht te krijgen in de naleving bij bijvoorbeeld uit te voeren keuringen en de afvalstoffenadministratie. We kunnen administratief toezicht toepassen als de benodigde gegevens voor uitvoering van het toezicht in schriftelijke bronnen staan.

Noodzaak van een toezichtstrategie

Het planmatig en programmatisch toezicht op basis van verleende vergunningen, meldingen en ontheffingen, in het kader van projecten, naar aanleiding van klachten, meldingen van ongewone voorvallen en calamiteiten is een complexe aangelegenheid waarbij veel verschillende actoren en activiteiten zijn betrokken. Het toezicht vindt bovendien plaats onder omstandigheden die voortdurend veranderen. De gemeenten, de provincie, maar ook de (gezamenlijke) omgevingsdiensten hebben behoefte aan een systematische, structurele en programmatische aanpak. Een toezichtstrategie zorgt voor een dergelijke aanpak. Gemeenten en provincie als opdrachtgevers en de uitvoerende diensten (omgevingsdiensten en de interne provinciale uitvoeringsorganisatie) als opdrachtnemers stelden gezamenlijk de toezichtstrategie op en leggen gezamenlijk verantwoordelijk erover af.

De totstandkoming van de toezichtstrategie is een zaak van opdrachtgevers en opdrachtnemers, waarbij gemeenten en provincie zich vooral bezighouden met de wat-vraag: prioriteiten en toekenning van (financiële) middelen en de uitvoerende diensten zich toeleggen op de hoe-vraag, namelijk de wijze waarop het toezicht qua vorm en inhoud programmatisch wordt uitgevoerd. Het is de ambitie van de partners om de komende jaren eenduidige kaders voor de toezichtstrategie in Gelderland te realiseren.

Uitwerking van de toezichtstrategie

Het toezicht, dat door en voor een bestuursorgaan wordt verricht wordt opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om de verschillende vormen

van toezicht te hanteren. De toezichtstrategie gaat in op het onderscheid tussen de realisatie- en beheer- of gebruiksfase en biedt een aantal richtlijnen om een uniforme aanpak voor de Gelderse bestuursorganen en uitvoerende diensten te bereiken.

Een diepgaande controle met een brede reikwijdte vindt in ieder geval plaats bij realisatie van nieuwe activiteiten of na het grondig vernieuwen hiervan. Hierbij besteden we met name aandacht aan de aanwezigheid van vereiste voorzieningen. Ook bij klachten, hercontroles en calamiteiten vindt een diepgaande controle plaats als daar aanleiding voor is. De reikwijdte is dan beperkt tot het onderwerp van de klacht, overtreding of calamiteit.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen.

Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Per object of gebied. Een bepaald thema of onderwerp, zoals:

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

Richtlijnen voor een uniforme aanpak

Om effectief controles uit te voeren en een uniforme aanpak te garanderen gelden verschillende richtlijnen voor de toezichthouders. Deze richtlijnen zijn gericht op:

- voorbereiding van een controle;
- communicatieve aandachtspunten controle;
- verslaglegging controlebezoek;
- registreren van controlegegevens;
- afwijkingsprocedure;
- voortgangsbewaking.

De richtlijnen zijn uitgewerkt in werkinstructies en protocollen.

Voorbereiding toezicht

De voorbereiding van een toezichtbezoek vindt in eerste instantie plaats op basis van het aanwezig materiaal (dossieronderzoek). Hierbij wordt gebruik gemaakt van de aanwezige vergunningen of de overige regels die op de activiteit van toepassing zijn (Besluiten op basis van artikel 8.40 Wet milieubeheer of de Wabo). Ook andere correspondentie, eerdere bezoekverslagen, meetresultaten, klachten, etc. gebruiken we om het bezoek voor te bereiden. Daarbij is het van belang dat het dossier van het desbetreffende object actueel is.

Eén van de uitgangspunten van de strategie van de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten is de risicogerichte benadering. Voor het toezicht betekent dit dat het risico in prioriteitscategorieën in relatie tot de naleving wordt gebracht. Per vak kan dan de toezichtfrequentie worden ingevuld.

Voor de complexe bedrijven betekent dit bijvoorbeeld dat brancheplannen en eventueel bedrijfsplannen worden opgesteld, waarin we verder uitwerken wat de belangrijkste prioriteiten zijn en hoe we het toezicht in de komende jaren uitvoeren. Als uitgangspunt hebben we een controle van alle onderdelen van het bedrijf in 3 jaar tijd.

Uitvoering

De toezichthouder wordt tijdens het bezoek in de regel begeleid door een functionaris/uitvoerder die de noodzakelijke informatie verschaft. Door het verkrijgen van informatie, het inzien van documenten en administratieve bescheiden en door het visueel controleren (eventueel met fotomateriaal of meetresultaten onderbouwd) kan de toezichthouder vaststellen of er een overtreding van de regels plaatsvindt. Tijdens de uitvoering van reguliere controles tracht hij door voorlichting en stimulering, overtreding van voorschriften te voorkomen of terstond ongedaan te (laten) maken.

Bij de beoordeling of sprake is van een overtreding waarvoor het sanctietraject wordt ingezet, speelt het al of niet kunnen legaliseren van de overtreding een grote rol. Bij deze legalisatietoets vindt overleg plaats tussen

de toezichthouder, de jurist en de vergunningverlener. Bij de beoordeling worden ruimtelijke aspecten meegenomen. Soms kan legalisatie beter of uitsluitend via dat traject plaatsvinden, of heeft legalisatie van de overtreding juist een overtreding van een ander vakgebied tot gevolg. De toezichthouder betreft de daarbij benodigde vakdisciplines.

Rapportage

Naar aanleiding van de bevindingen bij objecten maakt de toezichthouder altijd een rapportage. Bij controles in het vrije veld kan de toezichthouder een rapportage opstellen. Deze rapportage bevat tenminste de volgende informatie:

- algemene gegevens van het toezichtbezoek (datum, naam en adresgegevens, van toepassing zijnde regelgeving / vergunning);
- welke personen bij het bezoek aanwezig waren/waarmee is gesproken;
- bevindingen (eventueel onderbouwd met meetgegevens of foto's);
- vermelden van geconstateerde overtredingen en de daarover gemaakte afspraken;
- overige afspraken.

De rapportage wordt op de meest efficiënte wijze aan de desbetreffende objecthouder toegezonden/ uitgereikt.

Op bovenstaande zijn enkele uitzonderingen. Deze hebben betrekking op de controle van een verleende bouw- of sloopvergunning. Blijkt dat er tijdens het controlebezoek geen overtredingen zijn geconstateerd dan wordt de vergunninghouder hiervan niet schriftelijk geïnformeerd. Dit geldt in sommige gevallen ook als er wel een overtreding is geconstateerd. Deze vaak "kleine" overtredingen worden mondeling aan de uitvoerder op de bouw gemeld waarna er (vaak) direct actie wordt ondernomen. Reden hiervoor is dat de bouw- of slooplocatie op korte tijd meerdere malen wordt bezocht. Wanneer de vergunninghouder, telkens na een bezoek, moet worden bericht dat er wel of niet overtredingen zijn geconstateerd van de bouw- of sloopwerkzaamheden die tot op dat moment gerealiseerd zijn, dient ook telkens een exacte omschrijving te worden opgenomen van de gerealiseerde werkzaamheden. Dergelijke briefwisseling neemt teveel tijd in beslag ten opzichte van het nut en noodzaak van deze brieven.

Hercontrole

Indien bij een uitgevoerde controle afwijkingen of overtredingen geconstateerd worden, vindt na afloop van een door de toezichthouder bepaalde hersteltermijn, een hercontrole plaats.

Teneinde de toezichtlast te verminderen zullen de uitvoerende diensten, in overleg met de opdrachtgevers bij (van te voren afgesproken) overtredingen een andere vorm van hercontrole hanteren. Het gaat hier om een vorm van hercontrole die past bij het type overtreding en bij de tijdsperiode waarin de activiteit zich bevindt.

Roulatiesysteem toezichthouders

In de eerste plaats moet de toezichthouder onafhankelijk opereren om belangenconflicten te voorkomen. Geloofwaardig toezichthouden en sanctioneren zijn namelijk gebaat bij een onafhankelijk en onpartijdig proces. Om het onafhankelijk opereren van de toezichthouders te bewerkstelligen is een scheiding doorgevoerd tussen het verlenen van vergunningen en het behandelen van meldingen versus het houden van toezicht. Deze functiescheiding wordt doorgevoerd op dossierniveau. Concreet houdt dit in dat de ambtenaar die betrokken is geweest bij de vergunningverleningsprocedure, niet overgaat tot het uitvoeren van toezicht op de bouw- en slooplocatie of het toezicht op de milieuvergunning. Overigens blijft er wel tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving een nadrukkelijke wisselwerking bestaan. Afstemming tussen beiden is dan ook op beleidsmatig terrein en bij de uitvoering noodzakelijk.

Alle inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat krijgen vanuit (milieu) toezicht een vaste contactpersoon toegewezen. Het is in het belang van de uitvoeringsdiensten en van de toezichthouder dat hij of zij de toezichts- en sanctioneringstaak goed kan uitvoeren. - Daarvoor is het noodzakelijk dat aan een aantal voorwaarden (kwaliteitscriteria) wordt voldaan:

- de toezichthouder moet qua opleiding en ervaring voldoende zijn toegerust. Dat geldt niet alleen voor het ontwikkelen van inhoudelijke kennis maar ook voor de gewenste vaardigheden (competenties);
- tevens moet de toezichthouder tijd krijgen om (de werkprocessen van) het object te leren kennen en zich op de hoogte te stellen van de relevante ontwikkelingen binnen het object en/of bedrijfstak;
- om het toezicht op een adequaat niveau plaats te laten vinden is het noodzakelijk om een toezichthouder gedurende een bepaalde tijd aan een object toe te wijzen. Rekening houdend met enerzijds het gegeven dat de kennis en ervaring van de toezichthouder optimaal kan worden ingezet en tegelijkertijd continuïteit van het toezicht gewaarborgd wordt en anderzijds met het feit dat er

voldoende afstand moet blijven tot de problematiek van het object en/of management (er mag geen bedrijfsblindheid of schijn van partijdigheid ontstaan) is gekozen voor een maximale termijn van vijf jaar. Na het verstrijken van deze termijn is roulatie voorgeschreven. Het is uiteraard ook mogelijk om op een eerder tijdstip een andere toezichthouder aan de inrichting te verbinden, hetzij op verzoek van de toezichthouder, of indien de coördinator hiertoe aanleiding ziet, hetzij op het verzoek van de eigenaar van het object.

In afwijking van de hierboven genoemde termijn van vijf jaar geldt voor de activiteiten die we jaarlijks (of vaker) bezoeken een maximale termijn van drie jaar. Voor gebiedsgericht toezicht gelden deze termijn niet.

Sanctiestrategie

Wat is een sanctie?

Hoewel vaak het begrip handhaving wordt gebruikt, zal hier voor het specifieke onderdeel dat zich richt op de wijze waarop een interventie plaatsvindt het begrip sanctie worden gebruikt.

Onder een sanctie wordt hier verstaan het resultaat van de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om er in te voorzien dat na een gebleken overtreding c.a. van voorschriften van omgevingswetgeving de naleving van deze voorschriften wordt zeker gesteld.

Doel van een sanctie

De overheid is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving. Voor wat betreft het omgevingsrecht ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in de Wabo, de Wet milieubeheer, de Gemeentewet en Provinciewet, diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er bestaat de zogenoemde beginselplicht tot handhaven. Het doel van handhaving en het toepassen van sancties is dan ook het uitvoering geven aan de wettelijke taak, gekoppeld aan de beginselplicht tot handhaven en passend interveniëren bij iedere bevinding, zodanig dat bescherming van mens en milieu/omgeving wordt hersteld en gewaarborgd.

Vormen van sancties

Het toezicht op de naleving van de regelgeving kan in laatste instantie pas effectief en efficiënt plaatsvinden als er bij constatering van een overtreding ook sanctionerend wordt opgetreden. Het sanctionerend optreden is op de volgende manieren mogelijk:

- bestuursrechtelijk;
- privaatrechtelijk;
- strafrechtelijk.

Bestuursrechtelijk sanctioneren

Bij het uitvoeren van de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid staat het voorkomen van overtredingen voorop. Indien er desondanks een overtreding wordt geconstateerd dan dient de bevoegdheid te worden aangewend voor het ongedaan maken van de overtredingssituatie. Bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom zijn twee bestuursrechtelijke sancties.

Bestuursdwang is de mogelijkheid van het bevoegd gezag om (op kosten van de overtreder) een bepaalde situatie te bewerkstelligen dan wel te beëindigen door daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Bestuursdwang kan worden toegepast tegen de overtreder of degene die de overtreding ongedaan kan maken. Het opleggen van een last onder dwangsom biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om aan een overtreder een verplichting (last) op te leggen binnen een bepaalde termijn iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom. De last is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. Het bevoegd gezag kan ook de vergunning intrekken. In dit geval wordt de vergunninghouder het recht ontnomen om de vergunde activiteiten uit te voeren.

Sinds 1 mei 2013 is er de Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm). De BSBm is dus een betrekkelijk nieuw handhavingsinstrument dat zijn oorsprong vindt in het Besluit OM-afdoening. De introductie van de BSBm is onderdeel van het programma tot versterking van de milieuhandhaving. Onder de naam "Rolverdeling tussen bestuur en OM" vormde dit één van de doelen van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA). Het bijzondere aan dit nieuwe instrument is dat de directeuren van omgevingsdiensten

integraal bevoegd zijn voor het opleggen van een BSBm (net als bij de waterschappen, Rijkswaterstaat en enkele landelijke inspecties). Een directeur van een omgevingsdienst doet dat op basis van een door een buitengewoon opsporingsambtenaar opgemaakte combi bon en heeft daarmee de mogelijkheid gekregen - zonder tussenkomst van de rechter - te straffen. Vooral in situaties waarbij er sprake is van onomkeerbare gevolgen, maar ook als het gaat om kleine, vaak wat eenvoudiger te constateren overtredingen.

De BSBm kan uitsluitend worden uitgevaardigd voor de in de Milieufeitenlijst opgenomen milieudelicten. De BSBm kan worden beschouwd als een 'lik op stuk instrument' dat desgewenst snel en effectief kan worden ingezet.

Privaatrechtelijk sanctioneren

Voor de gemeente en de provincie zijn er ook privaatrechtelijke mogelijkheden naast de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid. De overheid mag in principe echter alleen dan gebruik maken van de privaatrechtelijke weg indien er geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is, waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt. De privaatrechtelijke handhaving wordt vanwege de beperkte toepassing ervan niet verder behandeld in de sanctiestrategie.

Strafrechtelijk sanctioneren

Een belangrijk verschil tussen het bestuursrecht en het strafrecht ligt in de toe te passen sancties. Strafrechtelijke sancties zijn primair gericht op leedtoevoeging (vergelding) ten aanzien van de dader, terwijl bestuursrechtelijke sancties bovenal gericht zijn op herstel van de feitelijke situatie (reparatoir). Het instrumentarium van de beide rechtsgebieden is de laatste jaren echter naar elkaar toegegroeid. Zo kunnen via het strafrecht verplichtingen tot het betalen van schadevergoeding of het herstellen van de rechtmatige toestand worden opgelegd. De officier van justitie kan op grond van het (economisch) strafrecht voorlopige maatregelen opleggen die veel lijken op bestuurlijke sancties, zoals het bevel zich te onthouden van bepaalde handelingen. Een activiteit kan hierdoor praktisch worden stilgelegd.

Boa's kunnen zelf strafrechtelijk optreden (PV en BSBm). Daarnaast kunnen boa's en overige toezichthouders gebruik maken van het strafrecht door signalen door te geven aan (strafrechtelijke) handhavingspartners, zoals het regionaal milieuteam (RMT) van de politie. In overleg met het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie wordt na deze signalen bepaald of de politie strafrechtelijk doorpakt (met of zonder samenwerking met de desbetreffende boa of toezichthouder, eventueel in combinatie met een bestuursrechtelijke aanpak).

Vergelijking van de sancties

Voor de juridische handhaving van de regelgeving kunnen vele middelen (gelijktijdig) worden ingezet. Het uiteindelijke doel is dat wordt gekozen voor (een combinatie van) middelen die in de praktijk het meeste succes garandeert.

Bij de bestuurlijke handhaving gaat het er in hoofdzaak om dat er een situatie wordt bereikt die overeenstemt met de rechtsregels en dat de eventuele gevolgen van de overtreding ongedaan worden gemaakt, waarbij het laatste zoveel mogelijk op kosten van de overtreder gebeurt. Strafrechtelijke handhaving gaat steeds gepaard met leedtoevoeging; het kwaad dat de overtreder heeft begaan wordt bestraft met een boete of gevangenisstraf.

Privaatrechtelijke handhaving beoogt de pleger van een onrechtmatige daad ertoe te brengen om alsnog te doen wat hij verplicht is te doen of na te laten wat jegens een ander onrechtmatig is.

Bij het maken van een keuze welk middel de voorkeur dient te krijgen moet het volgende worden meegewogen. In de eerste plaats houdt het bestuursorgaan met de bestuursrechtelijke weg de regie in eigen hand, vooral het tempo. Voor het volgen van de strafrechtelijke weg is het bestuur afhankelijk van wat de officier van justitie ter zake beslist, maar het opmaken van een proces-verbaal kan in vele gevallen, door de directe werking, goed functioneren. Ten tweede is de privaatrechtelijke weg minder geschikt om te dienen in het algemeen belang.

Samenkomst van de verschillende sanctievormen is geen doel op zich. Niet iedere overtreding leent zich hiervoor en niet iedere situatie vraagt om strafrechtelijk optreden. Daar waar dit wel mogelijk en gewenst is, verdient het de voorkeur het volgen van de bestuursrechtelijke weg met de strafrechtelijke weg als flankerend beleid. Het strafrechtelijk spoor kan door het gebruiken van het proces-verbaal direct reageren op een overtredingssituatie, waar de bestuursrechtelijke weg voor de te volgen procedure van de Algemene wet bestuursrecht langer duurt.

Overwegingen om te legaliseren of gelijkwaardige oplossing

Bij een overtreding dient legalisatie van de overtreding in overweging te worden genomen. In dat verband bestaat er een relatie tussen sanctioneren en gedogen. Toezichthouders wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat, de feiten en omstandigheden van de situatie. Voorafgaand aan de vraag of de sanctiestrategie of gedoogstrategie wordt toegepast, wordt eerst ingeschat of sprake is van een overtreding, en zo ja, of deze is te legaliseren.

Voordat een afwijking van de regels gekwalificeerd kan worden als een overtreding wordt er door de vergunningverlener getoetst of er sprake kan zijn van een gelijkwaardige oplossing. Onder een gelijkwaardige oplossing wordt het volgende verstaan: *“Bij een gelijkwaardige oplossing is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning of algemeen geldende voorschrift(en), maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.”* Daarbij geldt in bijna alle gevallen dat wanneer men dit vooraf had geweten en als zodanig had aangevraagd, men in die gevallen ook de vergunning verleend had gekregen. Veelal gaat het ook om afwijkingen die minder cruciaal zijn. In deze situaties worden belangen van derden niet geschaad en wordt, indien nodig, door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is. In de praktijk gaat het dan om ondergeschikte wijzigingen ten opzichte van de vergunning en ontstaat er geen situatie die is gelegen onder het wettelijke minimumniveau. Bij alle domeinen (bouwen, ruimtelijk ordening milieu, bodem) kan dit voorkomen. Indien de toezichthouder inschat dat sprake is van een gelijkwaardige oplossing, wordt de afwijking niet als overtreding aangemerkt. De achterliggende gedachte daarbij is dat sanctioneren een middel is en geen doel op zich. Indien voor de beoordeling van de afwijking een specialist nodig is, wordt tot duidelijk is of sprake is van gelijkwaardigheid, de afwijking als overtreding aangemerkt.

Na constatering van een overtreding wordt op hoofdlijnen bepaald of legalisatie mogelijk is, door bijvoorbeeld een melding of (wijziging van de) vergunning. De uitkomst hiervan bepaalt niet zozeer of er wordt gesanctioneerd maar wel tot welk resultaat de handhavingssinzet moet leiden. Dit kan gericht zijn op het zorgen dat de situatie alsnog wordt vergund of wordt beëindigd. Voor legalisatie geldt dat een legalisatiemogelijkheid, indien noodzakelijk, wordt voorgelegd aan de vergunningverlener.

Een legalisatieonderzoek kan enige tijd in beslag nemen. Als een legalisatieonderzoek snel kan worden uitgevoerd, kan gewacht worden op de uitkomst daarvan voordat een ambtelijke of bestuurlijke waarschuwing uitgaat. Meestal zal een legalisatieonderzoek enige tijd vergen bijvoorbeeld omdat advies nodig is van een externe medewerker, een organisatie of de vergunningverlener. In dat geval wordt na de controle een brief verzonden waarin in ieder geval wordt aangekondigd dat er een overtreding is geconstateerd.

Indien legalisatie mogelijk is, krijgt de overtreder gelegenheid om hiertoe via een vergunningaanvraag een verzoek te doen. Indien de overtreder hieraan geen gehoor geeft volgt sanctionering. Er wordt dan aangeschreven op het ongedaan maken van de overtreding. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een situatie moet worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat. Er kan geen sanctie worden opgelegd op het niet indienen van een aanvraag. Het indienen van een aanvraag heft de overtreding namelijk (nog) niet op. Deze is pas opgeheven als de daadwerkelijke vergunning/ontheffing is verleend. Na beoordeling van de aanvraag wordt bepaald of er verder wordt gesanctioneerd.

Noodzaak van een sanctiestrategie

Algemeen wordt het grote belang erkend dat bij het toepassen van sancties in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes worden gemaakt en interventies worden gekozen en toegepast door een zo groot mogelijk aantal bevoegde gezagen en uitvoerende diensten, in samenwerking met politie en Openbaar Ministerie. Het belang van eenzelfde wijze van optreden en sanctioneren is dusdanig groot dat de landelijke handhavingpartners de Landelijke handhavingstrategie (24 april 2014) hebben vastgesteld. Deze strategie heeft de Landelijke handhavingstrategie overgenomen als uitgangspunt voor haar sanctiestrategie.

Bestuursorganen moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een strategie hebben, die onder andere de sanctiestrategie bevat.

Met een sanctiestrategie wordt bewerkstelligd dat in dezelfde gevallen dezelfde aanpak wordt gekozen en uitgevoerd, wat bevorderlijk is voor de onafhankelijkheid, de betrouwbaarheid, de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor betrokken actoren. Bestuursorganen bewijzen aldus professionaliteit en vakmanschap. Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is verder een onderdeel van de kwaliteitscriteria Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor bevoegde gezagen voor de uitvoering van de Wabo.

Landelijke eenduidigheid waarborgt dat iedere bevinding een passende interventie krijgt en dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

De lokale bestuurlijke afwegingsruimte zit in keuzes over toezichtsprioriteiten en de manier waarop het toezicht plaatsvindt, maar niet zozeer 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.

Het belang van een gezamenlijke sanctiestrategie ligt ook in het belang van voorspelbaarheid in reactie op (dreigende) overtredingen bij de toekenning van sancties is helderheid en uniformiteit in (vastgestelde) begunstigingstermijnen en de daaraan te verbinden dwangsombedragen (indien van toepassing) van belang. Indien een overtreding na afloop van de begunstigingstermijn niet is beëindigd dan is het voor de geloofwaardigheid van het algehele sanctionerend optreden van belang dat het sanctionerend optreden consequent wordt voortgezet. Daarom volgt in beginsel automatisch en onverwijld effectivering van de sanctie. Starten van de inningsprocedure van een verbeurde dwangsom is dus, bijzonder omstandigheden daargelaten, vast onderdeel van het optreden en geen onderwerp van hernieuwde bestuurlijke afweging.

DE SANCTIESTRATEGIE IS DE NORM

Als een overtreding na afloop van de begunstigingstermijn niet is beëindigd blijven we sanctionerend optreden. Dit is een vaststaande procedure en geen onderwerp voor een hernieuwde bestuurlijke afweging of interventie. Verbeurde dwangsommen innen wij.

De uitvoering van de sanctiestrategie betekent dat er ook sprake dient te zijn van effectivering, namelijk de bepaling van de duur van de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom. De hoogte van de dwangsom wordt per situatie bepaald, rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verschillende bestuursorganen beschikken met een effectiveringsprocedure over beleid ten aanzien van termijnen en hoogten van dwangsommen. In een volgende fase van samenwerking tussen de Gelderse bestuursorganen en uitvoerende diensten kan desgewenst een geüniformeerde effectiveringsprocedure worden opgesteld en aan de bestuursorganen ter vaststelling worden aangeboden.

Wij hebben voor overtredingen een overzicht van dwangsomhoogten en termijnen die als richtlijn wordt gebruikt bij overtredingen. In bijlage 6 staat dit overzicht. Als het nodig is om de tabel tussentijds aan te passen, dan gebeurt dat via ons het uitvoeringsprogramma.

Uitwerking van de sanctiestrategie

De sanctiestrategie voorziet in een behoefte aan een passende sanctie bij iedere bevinding. Toezichthouders hanteren de sanctiestrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen interventies.

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 sancties. Een passende sanctie wil zeggen dat de sanctie, 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 naar de situatie van voor de bevinding. Daarnaast waarborgt de sanctie naleving van de wet en daagt bij aan het voorkomen van herhaling van de geconstateerde overtreding. Daar waar passend en nodig wordt de normadressaat gestraft om deze tot naleving te bewegen.

Uitgangspunt voor de Gelderse sanctiestrategie is, zoals eerder vermeld, de Landelijke handhavingstrategie. De sanctiestrategie bestaat uit vijf stappen:

1. positioneren bevinding in de interventiematrix;
2. bepalen verzwarende aspecten;
3. bepalen overleg over toepassing bestuurs- en of strafrecht;
4. optreden met de interventiematrix;
5. vastleggen.

Stap 1: Positioneren bevinding in de interventiematrix

Het startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding. Voor de positionering van

de bevinding gaat het om het gedrag van de overtreder en de (mogelijke) gevolgen.

	Gedrag			
Gevolgen	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar A.Goedwillend: onbedoeld proactief	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar B.Moet kunnen: onverschillig	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar C. Calculerend: bewust belemmerend en/of risiconemend	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar D.Bewust en structureel crimineel: fraude oplichting witwassen
	3.Van belang A.Goedwillend: onbedoeld proactief	3.Van belang B.Moet kunnen: onverschillig	3.Van belang C.Calculerend: bewust belemmerend en/of risiconemend	3.Van belang D.Bewust en structureel crimineel: fraude oplichting witwassen
	2.Beperkt A.Goedwillend: onbedoeld proactief	2.Beperkt B.Moet kunnen: Onverschillig	2.Beperkt C.Calculerend: bewust belemmerend en/of risiconemend	2. Beperkt D. Bewust en structureel crimineel: fraude oplichting witwassen
	1.Vrijwel nihil A.Goedwillend: onbedoeld proactief	1.Vrijwel nihil B.Moet kunnen: onverschillig	1.Vrijwel nihil C.Calculerend: bewust belemmerend en/of risiconemend	1.Vrijwel nihil D.Bewust en structureel crimineel: fraude oplichting witwassen

Figuur 2: De interventiematrix

Legenda:

Blauwe vakken: bestuursrechtelijk optreden is aangewezen

Oranje vakken: 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.

Rode vakken: **strafrechtelijk** optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

De sanctionerende ambtenaar (toezichthouder of handhaver), hier verder als toezichthouder aangeduid, bepaalt ten eerste in welk vak van de interventiematrix hij de bevinding/overtreding positioneert door

1. het beoordelen van de gevolgen van de bevinding/overtreding voor milieu, natuur, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en
2. het typeren van de overtreder.

De gevolgen van de bevinding/overtreding beoordeelt de toezichthouder 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 overtreder maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

De toezichthouder typeert de overtreder 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 overtreding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud, of;
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van toezichthouders, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen wordt 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 overtreder kijkt de toezichthouder dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrags- en toezichts- en handavingshistorie mee in beschouwing. Als de toezichthouder niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

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

Als legalisatie van de overtreding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handavingsstrategie 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 sanctioneren af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Op het onderwerp gedogen en het volgen van de gedoogstrategie wordt verderop ingegaan.

Stap 2: Bepalen van verzwarende en verzachtende aspecten

De toezichthouder 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 overtredingen die na stap 1 in de middenvakken van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D20, kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden overwogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status overtreder/voorbeeldfunctie. De overtreder 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 worden geïnd of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De toezichthouder 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 overtreding(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.

De volgende verzachtende aspecten kunnen onder andere aan de orde zijn:

1. Legaliseerbaarheid: Er is concreet zicht op legalisatie.
2. Financieel nadeel: De overtreder heeft door zijn handelen financieel verlies geleden of zijn handelen leidt op termijn tot financieel verlies.
3. Status overtreder/voorbeeldfunctie onder druk: De overtreder is door zijn handelen negatief in de publiciteit gekomen en is maatschappelijk gezien gestraft door zijn handelen.
4. Financiële sanctie heeft een buitenproportioneel effect: Het opleggen van een financiële sanctie kan leiden tot het faillissement van de overtreder.
5. Beperkte rol: Degene die de sanctie opgelegd krijgt, heeft een beperkte of geen rol gehad bij het begaan van de overtreding. Dit kan bijvoorbeeld gelden bij het opleggen van de sanctie aan een eigenaar van een object, als de huurder of gebruiker een overtreding begaat.

Stap 3: Bepalen overleg over toepassing bestuurs- en of strafrecht

De toezichthouder bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of het strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de overtreding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van de verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuursrecht- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is dus tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en het Openbaar Ministerie en omgekeerd.

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

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

Als de toezichthouder concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en Openbaar Ministerie 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 handhavingsinstanties, politie en Openbaar Ministerie worden beoordeeld, in een regulier overleg, of door middel van ad-hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding 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 Openbaar Ministerie standaard als toezichthouders 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.

Stap 4: Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingsstrategie gaat uit van het principe zo licht mogelijk starten met interveniëren, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De toezichthouder gebruikt de interventiematrix van figuur 5.2. daarbij als volgt:

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

De interventies in de (vakken van de) matrix lopen van beneden naar boven in zwaarte.

Waar in de matrix van figuur 5.2. 'PV' staat betreft het de middelzware en zware vakken die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en Openbaar Ministerie. Als in het overleg is besloten dat het Openbaar Ministerie niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 5.2 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gericht bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

		Gedrag			
		A.Goedwillend: onbedoeld proactief	B. Moet kunnen: onverschillig	C.Calculerend: Bewust belemmerend en/of risico nemend	D.Bewust en structureel/crimineel: fraude oplichting witwassen
Gevol-gen	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	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
	3.Van belang	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	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
	2. Beperkt	 Bestuursrecht herstellend Aanspreken/ informer	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
	1.Vrijwel nihil	 Bestuursrecht herstellend Aanspreken/ informer	 Bestuursrecht herstellend Aanspreken/ informer	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen

Figuur 3: Interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s).

De toezichthouder zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de toezichthouder bepaalde termijn uitblijft, pakt de toezichthouder 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 hier beschreven, heeft betrekking op gedane overtreding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun

toezichtstrategie bij het betreffende object als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld verhogen of verlagen van de toezichtfrequentie of het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie.

Stap 5: Vastleggen

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

Het streven voor de toekomst is dat door het volgen van de sanctiestrategie toezichthouders waar mogelijk tot dezelfde beoordelingen van situaties en beslissingen hoe op treden, komen in situaties die vergelijkbaar of hetzelfde zijn ('in dezelfde situaties kiezen voor hetzelfde vakje van de interventiematrix'.

Gedoogstrategie

De provincie volgt de 'Beleidsregels gedogen Gelderland 2018' zoals deze door Gedeputeerde Staten zijn vastgesteld.

De beleidsregels gedogen worden indien noodzakelijk geactualiseerd. Een recente ontwikkeling is de wens om niet te gedogen bij calculerende ondernemers. Bezien zal worden of de 'Beleidsregels gedogen Gelderland 2018' op dit aspect moeten worden aangepast om een gedoogverzoek van een calculerende ondernemer te kunnen weigeren.

Preventiestrategie

Preventie als beleidsinstrument voor naleving van regelgeving

Het behoort tot de overheidstaak om ongewenst gedrag te voorkomen en naleving van regels te bevorderen. Daarvoor staan verschillende instrumenten ter beschikking. Naast toezicht (controle op naleving) en sancties (afdwingen van naleving) kan met preventie worden voorkomen dat overtredingen ontstaan. Preventie richt zich spontane naleving van wet- en regelgeving. Daarvoor is het van belang een goed beeld te hebben van de verwachte mate van naleving en de gewenste mate van naleving.

Preventie, toezicht en sanctionering staan niet op zichzelf. Ze kunnen zowel naast elkaar als na elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Dat vraagt om een integrale benadering, samenhang en afstemming. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het instrumentarium om het naleefgedrag van burgers, instellingen en bedrijven te stimuleren.

Preventie is het geheel van doelbewuste initiatieven die vooruitlopen op of worden gestart als eerste signalen zich vormen over ontwikkelingen (beleid en regelgeving), problemen of risico's. Signalen die vragen om een (re)actie. Bij preventie en de preventiestrategie zijn de activiteiten van uitvoerende diensten, gemeenten en provincies vooral gericht op het vergroten van de bewustwording bij burgers, instellingen en bedrijven dat zij zelf primair verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving.

Doel van preventie

Het doel van preventie en een preventiestrategie is door het inzetten van andere instrumenten dan toezicht en handhaving, het voorkomen dat overtredingen ontstaan en het voorkomen dat deze overtredingen voortduren. Preventie is in algemene zin gericht op het verbeteren van het spontane naleefgedrag van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie, maar ook van de overheid zelf.

Een belangrijk instrument voor de preventiestrategie is de Tafel van Elf. Uit een samenvatting van deze tafel blijkt dat naleving wordt bepaald door:

- kennisfactoren: deze factoren geven de bekendheid met de regels bij de doelgroep weer en in hoeverre zij in staat is de regels na te leven;

- motivatiefactoren: deze factoren zeggen iets over de normen en waarden van de doelgroep;
- controle- en sanctiefactoren: deze factoren geven de mate van afschrikking weer vanuit de perceptie van de doelgroep. Hierbij spelen controle- en detectiekans een grote rol.

Het doel van preventie en de preventiestrategie is er op gericht om zodanig invloed op deze factoren uit te oefenen dat die invloed bijdraagt aan een beter naleefgedrag.

Uitwerking van de preventiestrategie

Basis: doelgroepen en middelen

Voor het gebruik van een preventiestrategie zijn doelgroepen op wie de preventie zich richt en de middelen waarmee de preventieve activiteiten worden uitgevoerd van cruciale betekenis voor een effectief en efficiënt resultaat.

Binnen de preventiestrategie worden vier doelgroepen onderscheiden:

- spontane en bewuste nalevers: kennen de regels en leven die ook spontaan of bewust na ongeacht wel of geen toezicht en handhaving;
- onbewuste overtreders: burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties overtreden zonder kennis, bewustheid of per ongeluk de regels;
- afgedwongen nalevers: leven de regels na, omdat zij afgeschrikt worden door controles en sancties;
- bewuste overtreders: overtreden willens en wetens de regels en nemen daarbij bewust het risico om gepakt te worden.

De middelen die de preventiestrategie gebruikt of waarop wordt gericht zijn de volgende:

- ontwikkeling wet- en regelgeving:
Handhaafbaarheid van regelgeving wordt alom gezien als kritische succesfactor voor een adequate naleving. Als geconstateerd wordt dat een (beleids-)regel of een voorschrift in de praktijk niet uitvoerbaar of handhaafbaar blijkt te zijn, dan moet bekeken worden of zij kan worden afgeschaft of bijgesteld. Tijdige signalering in de conceptfase kan problemen achteraf voorkomen.
- communicatie en voorlichting:
Met de inzet van communicatie en voorlichting wordt een meer effectieve en efficiënte naleving nagestreefd. De ervaring leert dat bij juist gebruik van een communicatievorm, namelijk professioneel, tijdig en herkenbaar een aanzienlijk deel van de potentiële overtreders zich alsnog en blijvend houdt aan geldende regelgeving.
- publicatie van toezichtactiviteiten en-resultaten:
Van toezicht gaat ook een preventieve werking uit. Dit kan worden versterkt door communicatie in te zetten bij vooraankondigingen van controles, publicatie van de controleresultaten, het publiekelijk maken dat er een overtreding is geconstateerd en welke sanctie daaraan is gekoppeld. Het publiceren van de overtreding en de daaraan gekoppelde sanctie kan de effectiviteit van de opgelegde sanctie vergroten. Bij het gebruik van een persbericht dient wel de nodige zorgvuldigheid in acht te worden genomen.

Afweging bij de inzet preventieve instrumenten

De juiste mix van instrumenten moet vooral worden bepaald door te kijken naar de gedragsmotieven van degene van wie een bepaald naleefgedrag wordt verwacht. Waarom vindt wel of niet spontane naleving plaats? Gaat het om een gebrek aan kennis? Speelt er een kosten—batenafweging, is er acceptatie van de norm? Is er een norm van de omgeving en bestaat er maatschappelijke controle? Wat is bijvoorbeeld het belang van een loonwerker om het niet zo nauw te nemen met acceptatieregels voor grond?

Het is aannemelijk dat in termen van de nalevingpiramide, preventieve instrumenten meer zullen (kunnen) domineren bij welwillend gedrag en repressieve instrumenten bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Dat laat onverlet dat preventieve instrumenten ook bij calculerend gedrag, kunnen helpen om de balans te doen omslaan naar een beter naleefgedrag. De afweging moet zijn of preventieve instrumenten de kans op spontane naleving (structureel) vergroten omdat ze iets veranderen in de gedragsmotieven. Wat de juiste mix en volgorde is, zal per domein moeten worden bepaald.

In de volgende situaties kan de inzet van preventieve instrumenten effectief zijn:

- initiatief vanuit de samenleving, zoals voornemen tot bedrijfsvestiging, projectontwikkeling of ontgronding;
- verandering in de condities bij een bedrijf of activiteit (zoals een nieuwe eigenaar of manager of nieuwe gebiedsbeheerder/eigenaar);

- verandering in beleidsmatige ambities (nieuw provinciaal beleid op het gebied van milieu, natuur- en landschap) en/of wettelijke eisen;
- structurele situaties (of terugkerende situaties) waar slecht naleefgedrag is terug te voeren op onvoldoende kennis of (binnen grenzen) technische en financiële mogelijkheden;
- de verwachting dat door een verandering in de maatschappelijke en economische situatie (zoals marktwerking), checks en Balance rond het gedrag kan worden gerealiseerd.

Het is van belang om de inzet van preventieve instrumenten aan te laten sluiten op ‘natuurlijke momenten’ in bijvoorbeeld de investeringscyclus van bedrijven of de seizoensactiviteiten in een gebied. Het is zaak zo vroeg mogelijk te beoordelen of en zo ja welke mogelijkheden er zijn om kennis en inzichten over te dragen (preventieve interventie), die kan bijdragen aan het voorkomen van overtredingen in de realisatie- en gebruiksfase.

Met een goede communicatie over de visie, het beleid, de uitvoering en de organisatie kunnen de provincie, gemeenten en uitvoerende diensten er gezamenlijk voor zorgen ervoor dat het burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties duidelijk is hoe wordt omgegaan met het toezicht en de handhaving binnen de drie gemeenten.

Transparantie en duidelijkheid over de invulling en uitvoering van de nalevingsstaken leiden uiteindelijk tot een verbetering van de effecten van de geleverde inspanningen, dus een beter naleefgedrag. Zolang gezamenlijk actief met de burgers en bedrijven wordt gecommuniceerd over haar visie en het uit te voeren beleid, zal dit duidelijkheid scheppen bij deze doelgroepen en zal dit voorkomen dat overtreders zeggen: “Ik wist het niet.”

Met een goede communicatie wordt tevens bereikt dat er een situatie ontstaat waarin voor een ieder duidelijk is wat de achterliggende doelen van de naleving van wet- en regelgeving zijn. Als over deze doelen actief wordt gecommuniceerd draagt dit bij aan het begrip van burgers en bedrijven. Er wordt als zodanig draagvlak gecreëerd voor het belang van de naleving van wet- en regelgeving.

Communicatie versterkt naast de daadwerkelijke nalevingsinstrumenten bovendien de uitwerking van toezicht- en controleacties. Als de uitwerking zichtbaar wordt gemaakt, heeft een uitgevoerde controle niet alleen een positieve invloed op het naleefgedrag van de gecontroleerde maar ook op die van de niet gecontroleerden. Gebeurt dit niet dan gaat de effectversterkende werking snel verloren. Het verdient aanbeveling om jaarlijks in de uitvoeringsprogramma's voor toezicht en handhaving aan te geven op welke wijze en op welke onderdelen actief wordt gecommuniceerd en bijvoorbeeld ook in welke gevallen niet.

De in te zetten communicatiemiddelen zijn onder te verdelen in:

- persoonlijke en centrale communicatie;
- gedrukte media, zoals folders, dag- en weekbladen, brieven, brochures en flyers;
- elektronische media, zoals internet, e-mail, teletekst.

Bij de bepaling van welke communicatiemiddelen in te zetten en welke communicatieactiviteiten te ontplooiën is het noodzakelijk de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat is de doelgroep? Wie willen we bereiken?
- Met welk communicatiemiddel is deze doelgroep het beste te bereiken?
- Hoe effectief en efficiënt wordt de doelgroep bereikt en wat is de meerwaarde van het gekozen middel?
- In hoeverre is er over het betreffende onderwerp al eens gecommuniceerd en welk resultaat heeft dit gehad?

Voor een inzet van de communicatiemiddelen en uitvoering van de communicatie moet samenwerking worden gezocht met de communicatieafdelingen binnen de betrokken organisaties. De samenwerking tussen deze afdelingen moet resulteren in een communicatieplan dat puur gaat over toezicht en handhaving.

Voorwaarden voor succesvolle communicatie

Communicatie staat niet op zichzelf. Communicatie als handhavinginstrument kan succesvol zijn als in ieder geval aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- de visie, het beleid, de uitvoering en de organisatie van de handhaving moeten helder en eenduidig zijn;
- verleende vergunningen, ontheffingen, bestemmingsplanvoorschriften, beleid etc. moeten handhaafbaar zijn;

- het handhavingproces moet transparant en consequent worden uitgevoerd. Uitzonderingen worden slechts in uitzonderingsgevallen gemaakt. Van belang voor handhaving is dat de gehele gemeentelijke organisatie (bestuurlijk en ambtelijk) transparant werkt;
- er is sprake van een heldere, transparante en eenduidige samenwerking tussen alle handhavingpartners;
- interne en externe communicatie over handhaving dient zo optimaal mogelijk te zijn ingericht. Bijvoorbeeld door trainingen, opleidingen en cursussen over communicatieve vaardigheden van individuele handhavers, of omgaan met agressie e.d.;
- de organisaties en het management dienen gericht te zijn op het kwalitatief goed functioneren van de handhavingorganisatie in al haar facetten.

Samenwerking met derden

Samenwerking met externe partijen is een must om te komen tot een optimaal en integraal resultaat. Specifieke kennis of deskundigheid van verschillende partijen kan over en weer worden benut. Bijvoorbeeld door samen met bedrijven, branchevertegenwoordiging etc. pilots uit te voeren rond vormen van zelfregulering.

Bijlage 3: Resultaat risicoanalyse complexe bedrijven

Cluster/branche	Lucht/stof	Geur	Bodem	(indirecte) lozing	Geluid	Ontdoen van BA	Ontdoen van CA	Afvalketen/-verwerking	Energiegebruik	Externe veiligheid	Bouwen / brand	RO / gebiedsspanning	Gemiddeld effect milieu	Kans milieu	Risico	Prioriteit
Zand, Grind, Millingenwaard	1	0	1	1	3	1	1	0	1	0	0	1	0,8	1	0,8	laag
Kalvergierbewerkingsinstallaties (KGB's)	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	1,3	1	1,3	laag
Baggerdepots	1	1	3	2	2	1	1	3	1	0	0	2	1,4	1	1,4	laag
Opslag gassen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4	2	1,6	1	1,6	laag
Energiebedrijven (eenvoudig)	3	1	1	1	1	2	2	0	4	2	2	1	1,7	1	1,7	laag
Consumenten Vuurw erkopslag	0	0	0	0	1	1	1	0	1	4	4	4	1,3	2	2,7	laag
Stortplaatsen gesloten	1	1	3	2	1	1	1	0	1	1	0	1	1,1	3	3,3	laag
Overige op- en overslagbedrijven	2	1	2	2	2	2	1	3	1	1	3	2	1,8	2	3,7	gemiddeld
Op- en overslag brandstoffen	2	1	2	1	1	1	1	1	1	4	4	4	1,9	2	3,8	gemiddeld
Rioolwaterzuiveringsinstallaties/AWZI	2	3	2	0	2	4	1	3	3	3	1	1	2,1	2	4,2	gemiddeld
Op- en overslag gevaarlijke stoffen	2	1	4	4	1	1	2	1	2	4	4	2	2,3	2	4,7	gemiddeld
Organische afvalverwerkers	1	4	3	3	2	3	1	3	3	1	2	3	2,4	2	4,8	gemiddeld
Depots divers (milieustraten)	3	2	3	2	2	4	4	4	1	1	2	2	2,5	2	5,0	gemiddeld
Energiebedrijven complex	4	1	2	2	2	3	3	0	4	3	3	3	2,6	2	5,2	gemiddeld
Metaalrecuperatiebedrijven/Accuopslag	2	2	3	2	2	3	3	3	2	3	3	3	2,6	2	5,2	gemiddeld
Asfaltproducenten	4	4	2	3	3	1	4	4	4	1	1	2	2,8	2	5,5	gemiddeld
Houtverwerkers	3	2	2	1	3	2	2	3	3	1	4	2	2,3	3	7,0	gemiddeld
Metaalshredders	3	1	2	2	4	2	3	3	2	1	2	3	2,3	3	7,0	gemiddeld
Veehouderijen	4	4	2	2	1	1	1	3	2	1	4	3	2,3	3	7	gemiddeld
BSA op- en overslagbedrijven	3	2	3	3	2	3	3	4	1	0	4	1	2,4	3	7,3	gemiddeld
Galvanische oppervlaktebehandeling	2	1	4	4	1	3	4	1	4	4	2	1	2,6	3	7,8	gemiddeld
Sorteerbedrijven/niet onderverdeeld	2	2	3	1	3	4	4	3	2	3	3	2	2,7	3	8,0	gemiddeld
Verwerkers gevaarlijk afval	1	2	2	2	1	3	4	4	2	4	4	3	2,7	3	8,0	hoog
Procesindustrie (Eenvoudig)	2	2	3	2	2	4	4	0	4	4	4	2	2,8	3	8,3	hoog
Puinbrekers	4	1	2	2	4	2	1	4	2	0	1	3	2,2	4	8,7	hoog
Afvalscheidingsinstallatie	4	3	2	3	4	3	3	3	2	1	4	3	2,9	3	8,8	hoog
Op- en overslag gevaarlijk afval	2	2	4	1	2	4	4	3	2	4	4	3	2,9	3	8,8	hoog
Groencompostering	2	4	4	2	2	1	1	1	1	1	4	4	2,3	4	9,0	hoog
Afval- en destructiebedrijven	4	4	2	4	3	3	2	4	4	3	2	4	3,3	3	9,8	hoog
Papierindustrie	3	3	3	4	4	4	2	2	4	3	4	4	3,3	3	10,0	hoog
Stortplaatsen open	4	4	4	4	1	1	1	4	1	1	2	4	2,6	4	10	hoog
Overige composteerders	3	4	3	2	2	2	2	4	3	2	3	3	2,8	4	11,0	hoog
Mestverwerkers	2	4	3	2	2	2	1	4	4	3	3	4	2,8	4	11,3	hoog
Voedingsmiddelenfabrikanten	4	3	3	4	3	4	2	0	4	4	4	2	3,1	4	12,3	zeer hoog
Diervoederbedrijven	4	4	2	3	4	2	1	2	4	4	4	4	3,2	4	12,7	zeer hoog
Metaalverwerkers/ijzergieterijen	4	4	2	3	4	3	4	2	4	2	4	4	3,3	4	13,3	zeer hoog
Procesindustrie (complex)	4	3	4	3	3	4	4	0	3	4	4	4	3,3	4	13,3	zeer hoog
Gecombineerde inrichtingen	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4,0	4	16,0	zeer hoog

Bijlage 4: Criteria toezicht vuurwerk (vuurwerkevenementen).

	Te beantwoorden vragen	Gevolg
1	Wordt het vuurwerk afgestoken door een bij ons bekende toepasser?	Nee, controle
2	Heeft deze toepasser een goede reputatie?	Nee, controle
3	Is het een bekende afsteeklocatie?	Nee, controle
4	Is het een zwaar of omvangrijk theatervuurwerk (meer dan 7 kg brutto)?	Ja, bij capaciteit controle
5	Is het licht en/of niet omvangrijk theatervuurwerk (minder dan 7 kg brutto)?	Ja, geen controle tenzij 1 of 2
6	Is het zwaar luchtvuurwerk (bommen of flowerbeds vanaf 3 inch)?	Ja, controle
7	Is het middelzwaar luchtvuurwerk (bommen, flowerbeds, consumenten vuurwerk 1,5 t/m 3 inch)?	Ja, bij capaciteit controle
8	Is het licht vuurwerk (romeinse kaarsen, consumenten vuurwerk t/m 1,5 inch, fontein, bengalen etc.)?	Ja, geen controle tenzij 1 of 2
9	Is het een onbekend soort vuurwerk?	Ja, bij capaciteit controle
10	Zijn er relevante aanwijzingen van politie, brandweer, gemeente, o.i.d.?	Ja, bij capaciteit controle
11	Relevante aanwijzingen van vergunningverlening?	Ja, bij capaciteit controle
12	Multiple events?	Ja, altijd controle van één event
13	Voldoende informatie over een illegaal vuurwerkevenement?	Ja, altijd controle
14	Vindt binnen de gevarenzone scheepvaart/recreatievaart plaats ?	Ja, altijd controle
15	Vindt het afsteken van vuurwerk op een gebouw plaats?	Ja, altijd controle
16	Is er sprake van extreme droogte (fase 2) in de natuurgebieden?	Ja, altijd controle

Bijlage 5: Kritische prestatie indicatoren

Overzicht KPI's (jaarlijks)

1. De organisatie voldoet aan de aan de Kwaliteitscriteria 2.1.
2. Vergunningen milieu zijn actueel: 80% van het inrichtingenbestand.
3. 90% van de Wabo vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijn afgehandeld.
4. 60% volledige naleving na de 1e controle.
5. 90% van de geplande 1e controles is uitgevoerd.
6. 80% van de klachtmeldingen zijn binnen 2 weken na indiening van de klacht afgehandeld.
7. 95% van de klachten waarbij de veroorzaker bekend is, wordt < 6 mnd opgelost: alleen in groeiscenario, nog geen KPI.
8. 85% van de overtredingen is opgeheven binnen de hersteltermijn die in het Handhavingsbesluit is geformuleerd.
9. 75% van de hercontroles is uitgevoerd binnen 3 weken na afloop van de hersteltermijn.
10. 90% van de beschikkingen waarbij de bezwaren of beroep in de procedure ongegrond worden verklaard of worden ingetrokken.
11. 80% externe adviezen binnen de afgesproken termijn.
12. 80% klanttevredenheid.
13. 90% van begrote producten (of soms uren) is geleverd.
14. 52,6% overhead in relatie tot omschrijving in het Besluit Begroting en verantwoording.

Extra KPI's naleving

15. Tenminste 75% van de bedrijven met zeer hoge en hoge prioriteit vertoont een goed naleefgedrag.
16. Tenminste 70% van de bedrijven met gemiddelde en lage prioriteit vertoont een goed naleefgedrag ten aanzien van de aspecten uit de Wabo.

Extra KPI's Brzo

17. 100% van de aangewezen Brzo-bedrijven is in het kader van het Brzo gecontroleerd.
18. 90% van de Brzo inspectierapportages is binnen 8 weken na het controlebezoek aan de inrichtingshouder verzonden.
19. 60% van de Brzo-bedrijven (incl. RIE-4) is onaangekondigd gecontroleerd op veiligheidsaspecten (op basis van omgevingsvergunning of rechtstreeks werkende regelgeving).
20. 100% vergunning gecontroleerd op actualiteit (= jaarlijkse toetsing op de gevolgen van wijzigingen in wet- en regelgeving op de actualiteit van de vergunningen, 1x per 5 jaar toetsen van de actualiteit van de vergunning op basis van leeftijd van de oprichting- of revisievergunning).
21. 80% vergunningen actueel, actueel betekent dat de bij de actualisatietoets vastgestelde gebreken in de vergunningen zijn hersteld.

Extra KPI bezwaar en beroep (ODRA en ODR)

22. 80% van de bezwaarschriften binnen vier weken na advies van de Commissie van advies voor bezwaarschriften en klachten ter besluitvorming voorgelegd aan GS.

Extra KPI's team Meten & Advies (ODRA)

23. 90% van uitgevoerde milieumetingen conform de van toepassing zijnde werkvoorschriften.
24. 80% van de concept-rapporten milieumetingen binnen een termijn van twee weken na binnenkomst van de analyseresultaten.
25. 90% uitvoeren jaarplan milieumetingen.

Extra KPI's bodem (ODRA)

26. 70% van de bodemsaneringen die in uitvoering gaan, worden gecontroleerd.
27. 90% van de evaluatieverslagen bodem worden beoordeeld.

Extra KPI vuurwerk (ODRA)

28. 70% van de vuurwerkevenementen wordt gecontroleerd.

Bijlage 6: Tabel dwangsomhoogtes en termijnen

Toelichting:

THEMA		OVERTREDING	KWALIFICATIE	EENHEID	TERMIJN	HOOGTE DWANGSOM (TEVENS MAX.)
ALGEMEEN	1	Oprichten, veranderen, in werking hebben inrichting zonder vergunning (art. 2.1. lid 1 onder e, Wabo)	zwaar	in eens	13-26 weken t.b.v. legalisatie	€ 25.000 of bestuursdwang en/of reparatoir optreden OM
	2	Inrichting niet schoon	licht	in eens	2 weken	€ 5.000
	3	Losplaats onvoldoende gemarkeerd	licht	ineens	1 maand	€ 25.000
	4	Parkeervoorschriften niet nageleefd	licht	per overtreding	1 dag	€ 500 (progressief stelsel; 2x)
	5	Geen doeltreffende maatregelen tegen ongedierte	licht	in eens	1 week	€ 2.500
	6	Niet-(tijdig) melden van calamiteiten/meldingen ongewone voorvallen (hfd. 17 Wm):				
		<i>incident</i>	<i>matig</i>	<i>per overtreding</i>	<i>geen</i>	<i>€ 3.000 (progressief stelsel; 2x)</i>
		<i>calamiteit</i>	<i>zwaar</i>	<i>per overtreding</i>	<i>geen</i>	<i>€ 7.500 (progressief stelsel; 2x)</i>
	7	Verbranden van afvalstoffen binnen de inrichting	matig	per overtreding	direct - 1 dag	€ 2.500 (progressief stelsel; 3x)
	8	Niet-indienen of niet-tijdig indienen van rapporten/verslagen	matig	in eens	4 weken	€ 4.000 - € 12.500
	9	Onveilige opstelling gasflessen	matig	€ 50 per dag per fles	1dag - 1 week	€ 1.000
	13	Keuringstermijn gasfles verstrekken	matig	€ 125 per week per fles	4 weken	€ 12.500
	11	Afleveren LPG zonder toezicht (evt. in nacht)	zwaar	in eens	geen	€ 15.000
	12	Opstelling LPG-installatie niet conform vergunning	zwaar	in eens	4 - 13 weken	€ 50.000
	13	Schuren zonder afzuiginstallatie	licht	in eens	1 week	€ 2.500
	14	Relevante administratie niet aanwezig	matig	in eens	1-2 weken	€ 4.000
	15	Niet-sproeien met als gevolg stofvorming	matig	in eens	1 dag	€ 7.500
energie-besparing	16	Niet voldoen aan informatieplicht	matig	in eens	1 maand	€ 3.000
	17	Totaal geen medewerking (purw opzet)	zwaar	in eens	1 maand	€ 25.000
	18	Vertragingstactieken > 6 mnd. Per maatregel benoemen. Zo min mogelijk verschillende termijnen	matig	in eens	1 maand	€ 10.000
	19	Niet afronden binnen afgesproken termijnen. Per maatregel benoemen. Zo min mogelijk verschillende termijnen	licht	in eens	1 maand	€ 5.000

Kappen	20	Na illegaal kappen niet herplanten	licht	in eens	1 week	€ 7.500
Maatwerk	21	Maatwerkvoorschrift	matig	in eens	Situationeel	€ 17.500
RUIMTELIJKE INRICHTING EN BOUW	1	Illegale steiger aangebracht (geen overlast/gevaar)	licht	in eens	1 maand	€50 per meter steiger. Max.1000
	2	Illegale bebouwing kwalificatie	licht-matig	in eens	Min. 6 weken	€ 10.000 - € 20000
	3	Bouwen in afwijking van de vergunning	licht-matig	in eens	Min. 6 weken	€ 10.000 - € 20000
	4	Illegaal terras	licht	in eens	1 week	€50 p.d. per m ²
	5	Illegale bewoning (bij)gebouwen	licht	in eens	Min. 6 weken	€ 15.000
	6	Overig Illegaal gebruik	licht	in eens	Min. 6 weken	€ 90.000
AFVAL	1	Opslag niet overeenkomstig voorschriften	matig	in eens	4 - 12 weken	€ 5.000
	2	Bedrijfsafval wordt niet regelmatig afgevoerd	licht	in eens	2 - 4 weken	€ 5.000
	3	Gevaarlijk afval wordt niet correct afgevoerd	matig	per overtreding	2 weken	€ 2.500 (progressief stelsel; 3x)
	4	Niet-registreren verwijdering gevaarlijk afval	Licht/Matig	in eens	4 weken	€ 5.000
	5	Niet-vergunde opslag van bedrijfsafval	matig	in eens	2 weken	€ 10.000
	6	Niet-vergunde opslag van gevaarlijk afval	zwaar	per overtreding (herhalingsgevaar)	2 weken	€ 7.500 (progressief stelsel; 3x)
	7	Verbranden van gevaarlijk afval	zwaar	in eens/ per overtreding	direct	€ 20.000
	8	Verbranden van niet-gevaarlijk afval	matig	in eens/ per overtreding	direct	€ 5.000
	9	Storten niet-vergunde afvalstoffen	Licht/Matig	stortkosten per afvalsoort	direct - 1 dag	€ 5.000
	10	Opslag niet-vergunde afvalstoffen	matig	in eens/ per overtreding	direct - 1 dag	€ 5.000
	11	Geleidebiljetten niet goed ingevuld en toch geaccepteerd	Licht	per biljet/per overtreding	1 dag	€ 500 (progressief stelsel; 5x)
	12	Niet-doelmatig afsluiten (van deuren, bedrijfsopeningen etc.)	Matig	per overtreding	1 dag	€ 2.000 (progressief stelsel; 2x)
	13	Onjuist storten asbest	zwaar	per overtreding	direct - 1 dag	€ 7.500 (progressief stelsel; 2x)
	14	Niet-dagelijks afdekken stort	Matig	per overtreding	1 dag	€ 3.000 (progressief stelsel; 2x)

	15	Zwerfvuil rond stortplaats	Licht	per overtreding	1 dag	€ 250 (progressief stelsel; 10x)
	16	Opslaghoeveelheden en hoogten niet conform vergunning	Matig	per overtreding	1 week	€ 3.000 (progressief stelsel; 2x)
RISICO	1	Geen brandblussers (betreft alleen PGS opslagen)	Licht	per ontbrekende blusser / in eens	5 weken	€ 500
	2	Keuring blusmiddelen niet juist (indien van toepassing)	Licht	per blusmiddel/ in eens	5 weken	€ 500
	3	Opslag gevaarlijke stoffen niet conform voorschriften	Zwaar	in eens	4 weken	€ 15.000
	4	Het ontbreken van bordjes (indien plaatsing vereist)	Licht	per bordje / in eens	4 weken	€ 500
	5	Brandwerendheid onvoldoende	zwaar	in eens	8 - 12 weken	€ 25.000
Brzo	1	externe veiligheid/BRZO	zwaar	in eens	1 - 4 weken	€ 50.000
			matig	in eens	1 - 4 weken	€ 25.000
			licht	in eens	1 - 4 weken	€ 12.500
LUCHT	1	Metingen niet correct uitgevoerd	Licht	in eens	4 - 8 weken	€ 2.500 (progressief stelsel; 2x)
	2	Gasafvoer niet conform Activiteitenbesluit	Matig	in eens	4 weken	€ 15.000
	3	Uitmonding afvoerpijp afzuiginstallatie niet op hoogte	Matig	in eens	6 - 8 weken	€ 10.000
	4	Onderzoek emissiebeperkingen niet uitgevoerd	Matig	in eens	6 - 8 weken	€ 10.000
	5	Voorschriften stankhinder niet naleven	Matig	per overtreding	4 weken	€ 5.000 (progressief stelsel; 2x)
	6	Voorschriften t.a.v. stof niet-naleven	Matig	per overtreding	4 weken	€ 5.000 (progressief stelsel; 2x)
	7	Ontbreken luchtbehandelingsinstallatie	Matig	in eens	4 - 12 weken	€ 20.000
	8	Geen ontgeuringsinstallatie	Matig	in eens	4 - 12 weken	€ 20.000
	9	Ontbreken dampretour stage II	Matig	in eens	8 weken	€ 20.000
	10	Ontbreken CFK-logboek	Licht	in eens	2 weken	€ 2.000
	11	Overschrijding emissienorm (per overschrijdingspercentage)	Zwaar	per overtreding	2 weken	(max. 2)

		0-25%	Zwaar	per overtreding		
		25-50%	Zwaar	per overtreding		
		50-75%	Zwaar	per overtreding		
		> 75%	Zwaar	per overtreding		
	12	Wm voorschriften m.b.t. gesloten houden deuren (geur-, geluid-, stofhinder)	Licht	per overtreding	1 week	€ 500 (progressief stelsel; 2x)
	13	Niet voldoen aan onderhoud/controle stookinstallatie middelgroot <50MW	Licht	per overtreding	1 maand	€ 10.000
	14	Niet voldoen aan onderhoud/controle stookinstallatie Klein>20kW en<20MW	Beperkt	Dwangsom	1 maand	€ 15.000
	15	Niet voldoen aan onderhoud/controle stookinstallatie groot (50MW of meer)	Beperkt	Dwangsom	1 maand	€ 20.000
WATER	1	Vetafscheider niet tijdig legen	Matig	in eens	1 week	€ 5.000
	2	Ontbreken afscheiderinstallatie	Matig	in eens	12 weken	€ 15.000
	3	Ontbreken controlevoorziening	Matig	in eens	12 weken	€ 5.000
	4	Niet-tijdig legen olie- en benzineafscheider	Matig	in eens	1 - 2 weken	€ 5.000
	5	Geen peilbuizen plaatsen of niet bereikbaar	Matig	in eens	4 weken (3 dagen bij niet bereikbaar)	€ 7.500
	6	Bemonstering grondwater niet uitgevoerd	Matig	in eens	6 weken	€ 5.000
	7	Overschrijding van algemene emissie-eisen	Matig	in eens	2 weken	(progressief stelsel)
		0-50%	Matig			€ 2.500
		> 50%	Matig			€ 5.000
	8	Lozen afvalwater zonder of i.s.m. vergunning (vervuilingsgraad meewegen)	Matig	in eens	1 week	€ 7.500
GELUID	1	Overlast geluid door ventilator, airco e.d.	Licht	per overtreding	4 weken	€ 1.000 (progressief stelsel; 2x)
	2	Overtreding geluidsvoorschriften	Matig	per overtreding	4 weken	€ 3.000 (progressief stelsel; 2x)

3	Overlast, in werking buiten vergunde uren	Matig	per overtreding	1 dag	€ 5.000 - € 15.000 (progressief stelsel, 2x)
4	Overschrijding Geluidsniveau structureel	Licht	in eens	1 week	€ 10.000
5	Overlast, in werking buiten vergunde uren	Licht	in eens	1 dag	€ 1.500
6	Niet meten	Licht	in eens	1 maand	€ 17.500
7	Voorzieningen niet aangebracht	Licht	in eens	1-3 maanden	€ 5.000
8	Voorschriften m.b.t. gedrag niet naleven	Licht	in eens	1 dag	€ 17.500
9	Niet voldoen aan voorschriften t.a.v trillingen	Licht	in eens	1-3 maanden	€ 17.500

BODEM					
1	Keuring tank niet uitgevoerd	Licht	in eens	6 - 8 weken	€ 4.500
2	Ontbreken vloeistofdichte vloer of lekbak(of onvoldoende gedimensioneerd of niet bestand tegen chemische inwerking stoffen).	Matig	per m² vloer / in eens	8 - 12 weken	€ 2.000/ m2
3	Ontbreken vloeistofdichte vloer tankstation/tankplaats	Matig	per m² vloer / in eens	8 - 12 weken	€ 2.500/ m2
4	Vloer of lekbak niet in orde	Matig	in eens	4 - 6 weken	€ 2.500
5	Werkzaamheden op een niet-vloeistofdichte vloer	Zwaar	per overtreding	4 weken	€ 12.000 (progressief stelsel; 2x)
6	Afvalstoffen op/in de bodem brengen	Zwaar (vervuilend)/ Licht (nauwelijks vervuילend)	per m3 / per overtreding	1 week bij zwaar, 4 weken bij licht	€ 10.000 (progressief stelsel; 2x bij zwaar) bij lichte overtreding € 2.500 (max. 2)
7	Geen vloeistofdichte vloer rondom afleverzuil	Matig	per m² vloer / in eens	4 - 6 weken	€ 450/ m2 (€ 4.500 max.)
8	Geen certificaat van vloeistofdichte vloer	Licht	in eens	4 weken	€ 2.500
9	Geen controle vloeistofdichte vloer	Matig	per overtreding	2 weken	€ 2.000 (progressief stelsel; 2x)
10	Vaatwerk niet in lekbakken	Licht	per overtreding	4 weken	€ 500 (progressief stelsel; 2x)
11	Opslag accu's niet in lekbakken	Licht	per overtreding	4 weken	€ 1.500 (progressief stelsel; 2x)
12	Tank niet tegen aanrijden beschermd	Licht	in eens	4 weken	€ 10.000
13	Verkennd bodemonderzoek niet uitgevoerd	Licht	in eens	4 weken	€ 5.500
14	Geen bodem nulsituatieonderzoek uitgevoerd	Matig	in eens	6 weken	€ 15.000

	15	Tank niet boven lekbak	Matig	in eens	6 weken	€ 10.000
	16	Niet saneren van ondergrondse tank	Matig	in eens	12 weken	€ 10.000
	17	Geen water / sludge-controle uitgevoerd	Matig	in eens	4 weken	€ 5.000
	18	Lekke leidingen	Zwaar	in eens	direct - 1 week	€ 50.000
	19	Opslag beetje vaste mest niet op mestdichte plaat	Licht	in eens	3 maanden	€ 5.000
	20	Opslag veel vaste mest niet op mestdichte plaat en/of er naast	Matig	in eens	1 maand	€ 10.000
	21	PGS 30 overtreden	Licht	in eens	1 maand	€ 17.500
	22	Stoffen in bodem brengen vervuilend en spoed vereist	Zwaar	in eens + PV	1 week	
	23	Stoffen in bodem brengen niet of nauwelijks vervuilend, niet spoedeisend	Licht	in eens	1-3 maanden	€ 5.000
	24	Geen hemelwater bescherming of gecontroleerde afvoer aanwezig	Licht	in eens	1-3 maanden	€ 17.500
Wbb	1	Zonder melding saneren (art. 28 Wbb) (achteraf nog indienen)	Matig	in eens	8-26 weken	€ 15.000
		Zonder melding saneren (art. 28 Wbb)	Zwaar	per overtreding	1 - 2 dagen	€ 15.000 (progressief stelsel; 2x)
	2	Geen nader onderzoek verrichten t.b.v. bepalen ernst van de verontreiniging (art. 37)	Matig	in eens	4 weken	€ 15.000
	3	Geen saneringsplan indienen inzake spoedeisendheid sanering (afdwingen indienen SP) (art. 37)	Matig	in eens	4 - 12 weken	€ 15.000
	4	Het goedgekeurde saneringsplan niet uitvoeren (afdwingen uitvoeren SP/start sanering) (art. 37)	Matig	in eens	4 - 12 weken	15000 (maatwerk)
	5	Wel saneringsplan ingediend maar niet gewacht op de instemming op het SP (via besluit instemming SP) (art. 39)	Zwaar	per overtreding	1 dag NB	€ 15.000 (progressief stelsel; 2x)
	6	Sanering niet uitvoeren conform het goedgekeurde SP (art. 28°)	Zwaar	in eens	12 - 26 weken	€ 50.000
	7	Bodemverontreiniging nieuwe gevallen; onverwijld nemen van maatregelen (art. 13 Wbb)	Zwaar	in eens/ per overtreding	1 dag	€ 8.000 (progressief stelsel; 2x)
	8	Geen Grondwatermonitoring	Matig	in eens	1 maand	€ 17.500

PMG	1	Niet voldoen aan meldingsverplichtingen (art. 6.4.a)	Matig	per overtreding	1 dag	€ 1.500 (progressief stelsel; 2x)
Wm	1	Dempen van sloten, storten van (gevaarlijke) afvalstoffen op of in de bodem, verbranden van afvalstoffen (art. 10.2)	Zwaar	per m3 / per overtreding	1-2 weken	€ 1000/ m3 (€ 20.000 max.)