

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

Deel I

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
- 2. Missie, visie en samenwerking**
- 3. Gebiedsbeschrijving en probleem- en risicoanalyse**
- 4. Doelen vergunningen, toezicht en handhaving**
- 5. Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging**
- 6. Uitvoerings- en handhavingstrategieën**
- 7. Elementen van de organisatie RUD Zuid-Limburg**
- 8. Nadere uitwerking (deel II)**

1. Inleiding

Voor u ligt het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid van alle gemeenten en de provincie Limburg die deelnemen in de RUD Zuid-Limburg. Dit uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid betreft het beleid voor het basistakenpakket dat door de RUD Zuid-Limburg (nader: RUD) vanaf de inwerkingtreding wordt uitgevoerd.

Hiermee wordt geborgd dat alle deelnemende gemeenten en de provincie Limburg voldoen aan de wettelijke vereisten die het huidige Besluit omgevingsrecht (nader: Bor) stelt aan de adequate organisatie van regionaal belegde VTH-taken. We realiseren ons dat alle gemeenten en de Provincie Limburg samen met hun burgers en ondernemers bezig zijn met belangrijke opgaven voor de toekomst, vanwege bijvoorbeeld de economische agenda, de woonopgave, biodiversiteit, het klimaat en de energievoorziening. Ook zien we nieuwe juridische ontwikkelingen op ons afkomen, door de Omgevingswet, de digitalisering van de informatievoorziening over de leefomgeving. Dat zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de RUD Zuid-Limburg en alle regionale deelnemers. Deze ontwikkelingen zijn nog volop in beweging. We kiezen ervoor om daar niet op te wachten, maar om vooruit te lopen hierop met onze dagelijkse uitvoering. Onze werkwijze is praktisch en toekomstgericht.

Het uniforme beleid en de thema's van dit beleid zijn in de geest van de Omgevingswet opgesteld en voldoen momenteel daaraan.

Het beleid wordt vastgesteld voor vier jaar. Mocht echter blijken dat, door ontwikkelingen die de Omgevingswet in de nabije toekomst nog met zich meebrengt, aanpassingen van het beleid gewenst dan wel noodzakelijk zijn, zal het beleid uiteraard in het kader van monitoring en evaluatie conform geldende wet- en regelgeving worden aangepast.

In deze inleiding worden voorts de aanleiding en het doel van dit plan toegelicht. Ook komen de landelijke wets- en beleidsontwikkelingen op het terrein van vergunningen, toezicht en handhaving, die mede bepalend zijn voor de invulling van dit plan, beknopt aan bod.

1.1 Aanleiding

Met het in werking treden van de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (nader: Wet VTH) op 14 april 2016, als wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (nader: Wabo), en de wijziging van het Bor (op 1 juli 2017 Stb. 2017-193), is het aan de bevoegde gezagen om voor de in artikel 7.1 van het Bor bedoelde basistaken (milieu) voor de RUD uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen.

Onder het basistakenpakket (hierna: btp) wordt verstaan de uitvoering (vergunningverlening), het toezicht en de handhaving van de omgevingsvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit milieubeheer en toezicht in het kader van de Wet bodembescherming. Een nadere toelichting is opgenomen in paragraaf 1.3 van dit beleid.

Ook voert de RUD Zuid-Limburg vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavingstaken uit voor de bedrijven die vallen onder het Brzo 2015 en de RIE, categorie 4, waarbij het primaat ligt binnen het werkgebied van de hele provincie Limburg en waarvoor Gedeputeerde Staten (nader: GS) het bevoegd gezag is.

Binnen de samenwerking van de RUD Zuid-Limburg laten de gemeenten en de Provincie Limburg ten minste dit takenpakket uitvoeren. Het Bor geeft procescriteria voor het op te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid. Zo moet het beleid uniform zijn en moeten er doelen worden gesteld die de RUD Zuid-Limburg moet behalen. Het voorgaande geldt ook voor het uniform vaststellen van de door de bevoegde gezagen die deelnemen in de RUD op te stellen uitvoeringsprogramma's die gebaseerd zijn op dit beleid (artikel 7.3 Bor). Het Bor geeft daarnaast aan dat waar nodig dient te worden afgestemd met beleid dat is opgesteld door andere bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld het waterschap en andere omgevingsdiensten in aangrenzende regio's (in geval van bijvoorbeeld ketentoezicht).

Er heeft in het voortraject afstemming plaatsgevonden met het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket). Het onderdeel van het uniforme beleid dat betrekking heeft op het handhavingsbeleid (de landelijke handhavingsstrategie) is vastgesteld in overeenstemming met het Openbaar Ministerie. De RUD Zuid-Limburg gaat bij haar uitvoerings- en handhavingstaak uit van een uniform uitvoeringsniveau voor de regionale taken. Concreet houdt dit in dat de werkzaamheden worden uitgevoerd conform wettelijke kaders, richtlijnen en vigerende kwaliteitscriteria. Hierover gaat dit uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. Bij de voorbereiding van dit uniforme beleid is een analyse gemaakt van de strategische beleidsdocumenten en werkwijzen die de deelnemende bestuursorganen reeds gebruiken bij de uitvoering van VTH-taken.

1.2 Doel van het beleidsplan

Dit uniforme beleidsplan voor de uitvoerings- en handhavingstaken is opgesteld op hoofdlijnen. Het betreft een basisdocument dat zal worden doorontwikkeld. Met elkaar hebben we dit basisdocument in Zuid-Limburg inhoud gegeven en de elementen benoemd die we belangrijk vinden. Samen een lerende organisatie zijn en continu leren en verbeteren. Deze ontwikkeling zal worden gevoed vanuit de beleidscyclus (Big 8). Een belangrijk element in dit beleid is om met elkaar te staan voor de kwaliteit en de beleidsambities en deze goed te borgen.

Het VTH-beleid Zuid-Limburg is uniform voor de basistaken binnen de RUD Zuid-Limburg. Dit laat echter onverlet dat elke gemeente evenals de provincie zijn eigen autonomie heeft voor wat betreft de taken VTH. Het VTH-beleid legt hierom het minimale uit te voeren niveau vast. De gemeenten en de provincie kunnen aanvullend hierop zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de RUD Zuid-Limburg laten uitvoeren. De resultaten van de bestuurlijke prioriteiten worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaruit voortkomende jaaropdracht aan de RUD Zuid-Limburg. Dit VTH-beleidsplan is, zoals hiervoor reeds benoemd, gericht op de hoofdlijnen. De stap naar uitvoering gaan we met elkaar maken in het uitvoeringsprogramma. Dit VTH-beleid geeft daar richting aan en de eerste handvatten om samen aan de slag te gaan.

1.3 Scope van het beleidsplan

Basistaken

Dit VTH-beleidsplan ziet toe op de basistaken zoals deze volgens de vigerende wet- en regelgeving zijn ingebracht in de RUD Zuid-Limburg. De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale dimensie die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieu- en bouwtaken.

Op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo wijst het wijzigingsbesluit Bor in Bijlage IV gebaseerd op artikel 7.1, eerste lid, taken aan die in ieder geval door een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Op 16 juni 2009 is de package deal die ten grondslag hieraan ligt tot stand gekomen tussen het Rijk, het IPO en de VNG. Hierin is bepaald welke taken van provincies en gemeenten tot het basistakenpakket worden gerekend. Het basistakenpakket omvat taken met betrekking tot de voorbereiding van de omgevingsvergunning waarvoor gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. Deze taken dienen door de omgevingsdienst te worden uitgevoerd, waarbij het wenselijk is dat de bevoegdheden voor deze taken aan de directeur van de omgevingsdienst worden gemandateerd.

In het geval gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn, bereidt de omgevingsdienst de omgevingsvergunning in zijn geheel voor. Als burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn, bereidt de omgevingsdienst alleen het milieudeel van de omgevingsvergunning voor. Daarnaast maken taken met betrekking tot milieutoezicht op zowel vergunningplichtige als niet vergunningplichtige activiteiten door inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn deel uit van het basistakenpakket. Tot slot valt het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen onder het basistakenpakket.

Huidig basistakenpakket:

Op het moment van het inwerkingtreden van dit Uniform Beleidsplan vigeert de in bijlage IV behorend bij artikel 7.1, eerste lid, van het Bor opgenomen versie van het basistakenpakket.

Toekomstig basistakenpakket:

Dit Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid is eveneens opgesteld rekening houdend met de Omgevingswet die binnen afzienbare tijd na inwerkingtreding van dit beleid eveneens in werking zal treden. Voor de ten tijde van het inwerkingtreden van de Omgevingswet en aanverwante besluiten en regelgeving vigerende versie van het basistakenpakket zij op deze plaats verwezen naar artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit (Ob). In dit basistakenpakket wordt de bevoegdheid van omgevingsdiensten om besluiten te nemen onderdeel van het pakket.

In dit plan benoemen we alle elementen die belangrijk zijn voor het VTH-beleid in Zuid-Limburg en hoe we – rekening houdend met de aanstaande ontwikkelingen waaronder de Omgevingswet - het VTH-beleid willen inrichten. Uitgangspunt is dat op al deze taken de vigerende kwaliteitscriteria (op het moment van inwerkingtreding van dit uniform beleidsplan zijn dat de kwaliteitscriteria 2.2, zoals verder toegelicht in paragraaf 1.4 van dit beleid, onder het kopje Kwaliteitscriteria versie 2.2.) van toepassing zijn.

Waar ziet dit beleidsplan niet op toe?

Plustaken, thuishaken en advisering

Het uniforme beleidsplan handelt niet over plustaken, thuishaken en advisering. Indien en voor zover deze niet-basistaken ingevolge de vigerende mandaatregeling aan de RUD zijn of worden gemandateerd vallen deze niet onder dit uniforme beleidsplan maar onder het vigerende beleid van het desbetreffende bevoegde gezag.

Basistaken inzake Brzo en Rie 4-installaties

Op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo zijn basistaken aangewezen die, gelet op de bijzondere deskundigheid die voor het uitvoeren van die taken is vereist, uitsluitend door bepaalde omgevingsdiensten mogen worden uitgevoerd. In bovengenoemd wijzigingsbesluit van het Bor is bepaald dat de vergunningverlening op grond van de Wabo en het toezicht daarop voor de bedrijven die onder de werkingssfeer van het Brzo vallen, wordt uitgevoerd door zes gespecialiseerde omgevingsdiensten, de zogenaamde Brzo-omgevingsdiensten. Hetzelfde geldt voor inrichtingen met een RIE 4-installatie. De RUD Zuid-Limburg is ingevolge artikel 7.1, derde lid in bijlage V, Bor aangewezen als een Brzo-omgevingsdienst en voert deze basistaken voor de hele provincie Limburg uit.

Wbb-taken

Voor wat betreft de Wet bodembescherming (Wbb) zijn er in Zuid-Limburg op het moment van het inwerkingtreden van dit uniforme beleidsplan drie bevoegde gezagen voor de Wbb, te weten de provincie Limburg, de gemeente Heerlen en de gemeente Maastricht.

Voor toezicht bodemsanering Wbb is naast het volgen van de HUM (Handhavings-uitvoeringsmethode) geen specifiek gemeentelijk beleid vastgesteld. De bevoegde gezagen Wbb hebben met de RUD Zuid-Limburg afspraken gemaakt voor de uitvoering van de basistaken op het gebied toezicht en handhaving bij bodemsaneringen. De HUM-Wbb* is (bij de gemeente Heerlen) als uitgangspunt van de handavingsaanpak benoemd. In de gemeente Maastricht wordt maatwerk per saneringslocatie toegepast.

De meest recente versie van genoemde uitvoeringsmethode dient gehanteerd te worden. De registratie van de inspanningen en resultaten van het bodemtoezicht- en handhaving vindt plaats in twee systemen:

- een Bodeminformatiesysteem (door de gemeente bijgehouden) waarin de actuele status en verontreinigingssituatie per locatie wordt geregistreerd en;
- een Handhavingsinformatiesysteem waarin controles, overtredingen en de wijze van afhandelen per (rechts)persoon (saneerder) worden geregistreerd (door de RUD-Zuid Limburg bijgehouden).

De overige basistaken voor wat bodem betreft zijn voor alle aangesloten gemeenten van toepassing en daarom ziet dit uniforme beleidsplan daar wel op toe.

**In de HUM-Wbb is vastgelegd op welke wijze het toezicht het meest efficiënt en het meest effectief kan worden uitgevoerd en op welke wijze handhavend moet worden opgetreden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten overtredingen. De HUM-Wbb geeft handhavers en toezichthouders handreikingen en werkinstructies om het dagelijkse werk inzichtelijker en makkelijker te maken.*

Optioneel van toepassing verklaren

Individueel kunnen bevoegde gezagen/bestuursorganen er voor kiezen om dit uniforme beleidsplan ook van toepassing te verklaren op de overige VTH-taken, niet zijnde milieubasistaken en overige (niet milieu-)taken, waaronder thuishaken, plustaken en advisering.

1.4 Ontwikkelingen

Bij de totstandkoming van dit beleidsdocument is rekening gehouden met landelijke beleidsontwikkelingen en (recente en toekomstige) wijzigingen in wetgeving, waaronder:

Evaluatie Wet VTH

In 2019 heeft de Minister van Milieu en Wonen een nieuw onderzoek op basis van de artikelen 5.4 en 5.5. Wabo naar de uitvoeringskwaliteit laten uitvoeren. Doel van dit onderzoek was inzicht krijgen in de doeltreffendheid van de regels over de uitvoering en handhaving van de gemeentelijk/provinciale milieutaak waarvan de uitvoering verplicht belegd moet worden bij een omgevingsdienst en is aangewezen in het Besluit omgevingsrecht (de basistaken).

Een doel was inzicht krijgen in de wijze waarop zorg wordt gedragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de gemeentelijk/provinciale milieutaak die vrijwillig is belegd bij een omgevingsdienst (plustaken) en de gemeentelijk/provinciale milieutaak die door het bevoegd gezag zelf wordt uitgevoerd (achterblijvende taken).

Hoofdconclusies:

- In het rapport wordt geconcludeerd dat het geheel aan kwaliteitsborgende instrumenten (kwaliteitsverordeningen, zorgplicht) – het centrale onderzoeksobject in deze evaluatie – een goede basis legt in het stelsel en daarmee bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering;
- De onderzoekers zien wel ruimte voor optimalisatie van de kwaliteitsborgende instrumenten. De vastgelegde criteria zijn soms te beperkt. De beleids- en uitvoeringscyclus sluiten niet voldoende op elkaar aan (wat o.a. in de verschillen in mandatering tot uiting komt). Ook heeft het onderwerp VTH vaak weinig bestuurlijke aandacht en de (horizontale) verantwoording verdient dan ook meer aandacht;
- Uit de evaluatie komt de aanbeveling om een kennisinfrastructuur in te richten op bovenregionaal en nationaal niveau waarin nieuwe thema's als ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen), de energietransitie en circulaire economie en hun betekenis voor het stelsel onder de loep genomen worden;

- De onderzoekers identificeren in hun onderzoek verschillende aspecten in het stelsel die spanningen opleveren. Het gaat bijvoorbeeld om betrokkenheid van bevoegd gezag bij de uitvoering versus onafhankelijkheid van de uitvoerende omgevingsdienst, of het zoeken naar efficiëntie (standaardiseren) versus de behoefte aan lokaal maatwerk. De Minister herkent deze spanningen ook in zijn rol als stelselverantwoordelijke. Maatwerk en decentrale afweging zijn een belangrijk aspect in de werking van het VTH-stelsel, maar eenduidigheid en een gelijk speelveld zijn belangrijke uitgangspunten voor een effectief milieubeleid;
- Deze spanningen zijn in het stelsel 'ingebakken'. Het perspectief van waaruit wordt gekeken, is sterk bepalend voor de beoordeling van de gemaakte keuzes. Wat voor de ene partij een knelpunt is, is voor de andere partij een belangrijke waarde;
- De onderzoekers geven aan dat het beleggen van nieuwe taken bij omgevingsdiensten niet eenvoudig blijkt te zijn. Dit komt onder andere doordat elk bevoegd gezag hier apart mee moet instemmen. Overdracht van taken leidt weleens tot de verkeerde discussie tussen omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers /eigenaren.

Ook de Inspectie Leefomgeving en Transport ziet in haar recent uitgebrachte signaalrapportage met betrekking tot VTH een aantal dezelfde punten als de onderzoekers.

De Minister van Milieu en Wonen onderschrijft de conclusies van dit rapport met betrekking tot het VTH-onderzoek en is van mening dat het rapport handvatten geeft om te werken aan een verdere professionalisering binnen het huidige systeem. In dat kader heeft de Minister aanknopingspunten benoemd om de werking van het stelsel te verbeteren. Het gaat daarbij niet alleen om 'reparaties' aan het huidige stelsel. Het betreft ook de voorbereiding van het stelsel op de nieuwe maatschappelijke opgaven voor de komende decennia en op de Omgevingswet.

Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht

Provincies en gemeenten zijn verplicht een verordening te hebben waarin de kwaliteit voor VTH-taken wordt geborgd. Deze verplichting is opgenomen in de Wabo.

De 'Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht' geeft uitvoering aan de opdracht uit de Wet VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (basistakenpakket). Daarnaast is er de verplichting om zorg te dragen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van overige taken (zorgplicht artikel 5.5 Wabo).

De 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht' is voor het basistakenpakket vastgesteld door de in de RUD Zuid-Limburg vertegenwoordigde bevoegde gezagen.

Deze verordening regelt de gemeentelijke en provinciale zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dit voor zover die zorg gestalte krijgt in de kwaliteit van uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. In de verordening is een verplichting opgenomen om minimaal te voldoen aan de vigerende set kwaliteitscriteria en om doelen uit te werken op de navolgende onderwerpen: De dienstverlening, de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten en de financiën. De uitwerking van deze doelen vormt een belangrijk element in het voorliggende beleidsplan (hoofdstukken 4 en 8 - de nadere uitwerking).

Kwaliteitscriteria versie 2.2

De kwaliteitscriteria zijn richtlijnen om de organisatie zodanig in te richten dat een kwalitatieve taakuitvoering wordt bereikt. De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, een inhoudelijke ondergrens en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerker niveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en 'vliegreun' (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren.

Per 1 juli 2019 is de VNG Model Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht aangepast. De tekst van deze Model Verordening zelf is niet gewijzigd. De enige wijziging is dat de vigerende set kwaliteitscriteria is geactualiseerd. Set 2.1 is vervangen door set 2.2.

De kwaliteitscriteria bestaan uit drie componenten: A. algemene uitgangspunten, B. kritische massa en C. procescriteria. De actualisatie betreft enkel de criteria voor kritische massa (deel B). De algemene uitgangspunten (A) en procescriteria (C) blijven ongewijzigd. Voor deel C blijft gelden dat dit handreikingen bevat voor organisatorische inrichting, maar dat dit lokaal verder in te vullen is. De hoofdlijn is dat het kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft en dat de criteria vooral uitvoerbaarder en realistischer zijn gemaakt.

Op een aantal punten is sprake van een verzwaring van de opleidingseisen, omdat dit werk aan complexiteit is toegenomen en voorlopig ook zal blijven toenemen. Ook is een nieuw kennisgebied toegevoegd, te weten 'Energie en Duurzaamheid'. Reden hiervoor is de energietransitie waarvoor geen 'criteria' waren opgenomen in de vorige set kwaliteitscriteria.

De vigerende verordening van de in de RUD Zuid-Limburg vertegenwoordigde bevoegde gezagen verwijst in artikel 5, eerste lid, van deze verordening in alle gevallen naar 'de kwaliteitscriteria'. In artikel 1 van de vigerende verordening zijn 'de kwaliteitscriteria' vervolgens gedefinieerd als: 'de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast'.

Dit betekent dat de set kwaliteitscriteria 2.2 voor de in de RUD Zuid-Limburg vertegenwoordigde bevoegde gezagen automatisch van kracht is geworden per 1 juli 2019. Dat is de datum dat deze bestuurlijk op landelijk niveau zijn vastgesteld. De set kwaliteitscriteria 2.2 is raadpleegbaar op <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/vth-0/>.

Omgevingswet

De Omgevingswet is een fundamentele stelselherziening van het omgevingsrecht en huidige wetgeving. In de Omgevingswet zullen alle wettelijke bepalingen, besluiten en regelingen opgaan die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Met het oog op een duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is de wet gericht op een onderlinge samenhang van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Voorts is de wet gericht op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over vele tientallen wetten, besluiten (AMvB's) en ministeriële regelingen. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijke ordening, bouwen, verschillende milieuthema's (geluid, lucht, geur, bodem etc.), externe veiligheid, water, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, landschap en ecologie infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

De Omgevingswet is nodig om te komen tot één afgestemd instrumentarium voor de integrale aanpak van nieuwe initiatieven en de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Met de Invoeringswet worden de regels over kwaliteitsborging en samenwerking bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) uit de huidige Wabo naar de Omgevingswet overgezet. Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen binnen de Omgevingswet meer ruimte om hun eigen regels en beleid te bepalen. Het bestuur van de provincie stelt daartoe een omgevingsvisie en omgevingsverordening vast. Het bestuur van een gemeente heeft eveneens de opdracht om een omgevingsvisie op te stellen, met daarin het gewenste resultaat voor de fysieke leefomgeving. Vervolgens vertaalt de gemeente deze omgevingsvisie naar een gebiedsdekkend omgevingsplan, met functietoedeling en met regels voor activiteiten. Mede in aansluiting op dat omgevingsplan worden toezichts- en handhavingsinstrumenten ingezet.

Dit nieuwe stelsel heeft meerdere gevolgen voor de taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving: de bevoegde gezagen in de regio Zuid-Limburg bereiden zich daar op voor in samenwerking met de RUD en andere samenwerkingspartners binnen deze regio.

2. Missie, visie en samenwerking

In dit hoofdstuk zijn de missie en de visie geformuleerd, die leidend zijn voor het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. Hierbij zijn enkele kernwaarden benoemd voor het werk op het terrein van uitvoering en handhaving. Tenslotte is onder samenwerking beschreven welke partners er zijn van de bevoegde gezagen en welke rol zij vervullen.

2.1 Missie

'Wij werken samen met onze partners aan de totstandkoming van een veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'.

2.2 Visie

In de oprichtingsfase van de RUD Zuid-Limburg hebben wij gezamenlijk een visie geformuleerd omtrent de uit te voeren VTH-taken door deze dienst. Kwaliteit staat centraal in ons werken. Wij werken continu aan de verbetering van de dienstverlening, waarbij we aansluiten bij de dienstverlening principes van de Omgevingswet.

Deze visie is eveneens als uitgangspunt gehanteerd voor het Zuid-Limburgse uniforme VTH-beleid: 'Wij staan voor het bieden van een meerwaarde door bundeling van specialistische kennis, door een goede kennis van de lokale situatie, een efficiënte bedrijfsvoering en continuïteit van dienstverlening'.

2.3 Samenwerking

Voor de realisatie van een kwalitatief hoogwaardig uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid in de regio Zuid-Limburg is een samenwerking deels wettelijk verplicht deels wenselijk met diverse partners. Ons samenwerkingsnetwerk in het kader van het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid bestaat uit de navolgende partners:

RUD Zuid Limburg

De RUD Zuid-Limburg levert kennis en expertise op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuadvies. In opdracht van de gemeenten Beek, Beekdaelen, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Meerssen, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Voerendaal en de Provincie Limburg werkt de RUD Zuid-Limburg aan een gezonde en veilige leefomgeving in de regio Limburg.

De RUD Zuid-Limburg werkt samen met de zestien Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg aan een veilige en gezonde leefomgeving voor inwoners, ondernemers en bedrijven in de regio Limburg. Zij is een uitvoerende en adviserende organisatie die in opdracht van de Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg taken uitvoert op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuadvies. Het is een zelfstandige organisatie, die de zestien Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg samen besturen. In de structuur waarin de uitvoering van taken van gemeenten en de provincie bij de RUD zijn ondergebracht, zijn de gemeenten en provincie opdrachtgever en de RUD opdrachtnemer. Op het gebied van veiligheid rondom risicovolle bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 2015) vallen, zoals de grote chemiebedrijven, is de RUD verantwoordelijk voor de uitvoering van vergunningverlening-, toezicht en handhavingstaken in heel Limburg. De RUD Zuid-Limburg is één van de zes omgevingsdiensten die als Brzo dienst is aangemerkt.

De gemeenten en de provincie Limburg zijn bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de vergunning-, toezicht- en handhavingstaken.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Veiligheidsregio Zuid-Limburg is (VRZL) erop gericht om inwoners en bezoekers van Zuid-Limburg beter te beschermen tegen (gezondheids)risico's, rampen en crises.

Die veiligheid beschermt de VRZL door risico's in kaart te brengen en zich aan de hand daarvan voor te bereiden op mogelijke rampen en crises in samenwerking met haar partners.

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's in werking getreden. Deze Wet vormt de grondslag voor de veiligheidsregio. VRZL is één van de 25 veiligheidsregio's van ons land. Binnen VRZL werken de 16 gemeenten, Brandweer, Politie en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR, onderdeel van GGD Zuid Limburg) met elkaar samen om bij een ramp of crisis zo effectief mogelijk op te kunnen treden. Op basis van de gemeenschappelijke regeling is elke gemeente van de regio deelnemer van VRZL en daardoor medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de organisatie.

De VRZL wordt in relatie tot dit uniforme beleidsplan ingezet voor advisering op externe veiligheid en brandveiligheidsgebied bij vergunningen en handhaving.

Openbaar Ministerie (OM)

Wanneer de toezichthouders van de RUD Zuid-Limburg overtredingen constateren, wordt gehandeld conform de vastgestelde landelijke handhavingstrategie. Indien met betrekking tot de overtreding feitelijk/bestuursrechtelijk moet worden gehandhaafd heeft het Openbaar Ministerie te maken met het bevoegd gezag en/of de RUD Zuid-Limburg, een en ander afhankelijk van de mandatering. Bij milieu-overtredingen kan over het algemeen ook strafrechtelijk worden opgetreden. Er vindt dan afstemming plaats tussen het OM en het bevoegd gezag.

Waterschap Limburg

Het waterschap Limburg is bevoegd gezag voor een aantal wateren in Limburg. Dat betekent dat het waterschap erop toe ziet dat die wateren en dijken in Limburg hun functie kunnen blijven vervullen. Het waterschap Limburg is actief op het grondgebied van gemeenten en provincie met vergunningen en toezicht. Bedrijven kunnen voor bepaalde taken met de gemeente dan wel de provincie als bevoegd gezag in aanraking komen en gelijktijdig voor diezelfde taak met het waterschap. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de lozing afvalwater op oppervlaktewater of het onttrekken van grondwater. Het waterschap heeft haar eigen nalevingsbeleid. Dit beleid is gebaseerd op de Landelijke Handhavingstrategie.

Rijkswaterstaat

Als beheerder van de oppervlaktewateren is Rijkswaterstaat bevoegd gezag in het kader van de Waterwet.

Politie

De politie heeft een strafrechtelijke taak. Milieu-overtredingen zijn economische delicten. We werken samen met de politie (ondersteuning van de sterke arm) in het kader van projecten zoals bij voorbeeld integrale aanpak mestfraude.

Samenwerking met partners in het kader van integrale aanpak om ondermijning en criminaliteit tegen te gaan

Naast het toetsen van vergunningaanvragen die onder de werkingssfeer vallen van het Bibob-beleid van de bevoegde gezagen (indien vastgesteld en bekendgemaakt), vindt er op meerdere fronten afstemming plaats om ondermijning en criminaliteit tegen te gaan. In dat kader wordt onder andere gebruik gemaakt van de functie van het RIEC als informatieverstrekende instantie.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Zij bewaakt en bevordert de veiligheid van het transport op de weg, in de scheepvaart, in de lucht en op het spoor. Ook zet de ILT zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving, door toezicht op de veiligheid van bouwwerken en drinkwater, de beperking van risico's van gevaarlijke stoffen en industrieën, de verantwoorde verwerking van afval en de preventie en sanering van vervuilingen in bodem en water. Ook met het ILT kan de directeur van de RUD Zuid-Limburg afspraken maken over samenwerking, voor onder andere gecoördineerde acties.

RUD Limburg-Noord

De RUD Limburg-Noord is een Gemeenschappelijke Regeling waarin alle Noord- en Midden-Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg op inhoud en beleid met betrekking tot de VTH-taken samenwerken.

De precieze reikwijdte van de samenwerking wordt vastgesteld en zonodig bijgesteld door het algemeen bestuur (AB) in samenspraak met de bestuursorganen van de partners.

De RUD Limburg-Noord werkt hierbij nauw samen met de ketenpartners.

De provincie Limburg heeft als bevoegd gezag haar taken belegd bij beide regionale uitvoeringsdiensten gevestigd in Limburg, waarbij de werkzaamheden worden uitgevoerd door de RUD Zuid-Limburg voor de aan de RUD Limburg-Noord toebehorende taken.

GGD

De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. GGD Zuid Limburg adviseert onder andere gemeenten, de Provincie Limburg, scholen en woningbouwverenigingen over hoe ze gezondheidsrisico's door milieufactoren zoveel mogelijk kunnen beperken en voorkomen. Ook denkt de GGD mee bij nieuwe ontwikkelingen, zoals de aanleg van wegen en bedrijventerreinen of de renovatie van woonwijken en scholen.

De GGD is deskundig op het gebied van: bodem-, lucht- en waterverontreiniging, binnenmilieu in huizen, scholen en kinderdagverblijven, verstoring van de leefkwaliteit door bijvoorbeeld stank, geluid en straling (hoogspanningsleidingen en GSM/UMTS-masten), gevaarlijke stoffen als asbest en bestrijdingsmiddelen.

3. Gebiedsbeschrijving en probleem- en risicoanalyse

In dit hoofdstuk wordt de omgeving van Zuid-Limburg in kaart gebracht en dient als referentiekader voor het VTH-beleid. Hierin worden de kenmerken van de ontwikkelingen beschreven.

3.1 Gebiedsbeschrijving

De provincie Limburg heeft twee regionale uitvoeringsdiensten. De RUD Limburg-Noord en de RUD Zuid-Limburg. Het werkgebied van de RUD Zuid-Limburg bestaat zoals hierboven reeds benoemd uit de provincie Limburg en zestien gemeenten verdeeld over drie regio's.

Regio Westelijke Mijnstreek

Beek
Sittard-Geleen
Stein

Regio Maastricht en Heuvelland

Eijsden-Margraten
Gulpen-Wittem
Maastricht
Meerssen
Vaals
Valkenburg aan de Geul



Regio Parkstad

Beekdaalen
Brunssum
Heerlen
Kerkrade
Landgraaf
Simpelveld
Voerendaal

Zuid-Limburg telt zo'n 607.000 inwoners, meer dan de helft van het totale aantal inwoners van de provincie. Het gebied heeft een bevolkingsdichtheid van 955 inwoners per km² en is daarmee een van de meest verstedelijkte gebieden van Nederland.

De regio Zuid-Limburg is het werkgebied van de RUD Zuid-Limburg en valt voor een deel samen met de grenzen van andere samenwerkingsverbanden. Het werkgebied valt onder meer samen met dat van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de GGD en omvat (delen van het gebied van) het Waterschap Limburg. De RUD Zuid-Limburg werkt waar nodig samen in de bovengenoemde Zuid-Limburgse samenwerkingsverbanden.

Zuid-Limburg wordt in sterke mate gekenmerkt door de aanwezigheid van relatief op korte afstand van elkaar gelegen, dichtbevolkte stedelijke gebieden (vergelijkbaar met de dichtheid in de Randstad) en het daartussen gelegen unieke Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Dit heuvellandschap geeft samen met de historische binnenstad van Maastricht een bijzondere kwaliteit aan deze regio. Zuid-Limburg maakt onderdeel uit van een Europese regio met een rijk palet van economische topsectoren. De dragende sectoren van de economie van Zuid-Limburg zijn Chemie & Materialen, Life Sciences & Health, en Smart Services. De Brightlands Chemelot Campus in Sittard-Geleen en de Brightlands Maastricht Health Campus fungeren als de twee belangrijkste groeimotoren van de regio.

Het logistieke knooppunt Zuid-Limburg is gesitueerd in Sittard-Geleen en omvat de havens en railterminals in Born, Stein en op het Chemelotterrein. De nadruk ligt op logistiek en productie, met spin-off naar kennis. Maastricht-Aachen-Airport fungeert als regionale luchthaven voor personen- en vooral goederenvervoer en derhalve als logistieke knoop.

De regio Parkstad wordt gekenmerkt door een mijnverleden. In Heerlen zijn (boven)regionale voorzieningen gehuisvest zoals de woonboulevard, wordt voorzien in een sterk onderwijs-kenniscluster (zoals bijvoorbeeld de onderwijscampus, de BrightlandsSmartServicesCampus en de huisvesting van zorgvoorzieningen (zoals Adelante)) voor de regio Parkstad.

3.2 Probleemanalyse

Veiligheid en duurzaamheid hebben veel aandacht bij vergunningen, toezicht en handhaving op o.a. milieugebied. Ook de leefbaarheid (klachten) staat hoog op de agenda. In een gezamenlijke bijeenkomst van de bevoegde gezagen is aandacht besteed aan de thema's die spelen. Energie noemen we hier als voorbeeld van een van de aspecten die momenteel volop in de belangstelling staan en besproken is. In de nadere uitwerking van dit beleid (deel II) zullen de thema's aan de orde komen.

3.3 Risicoanalyse

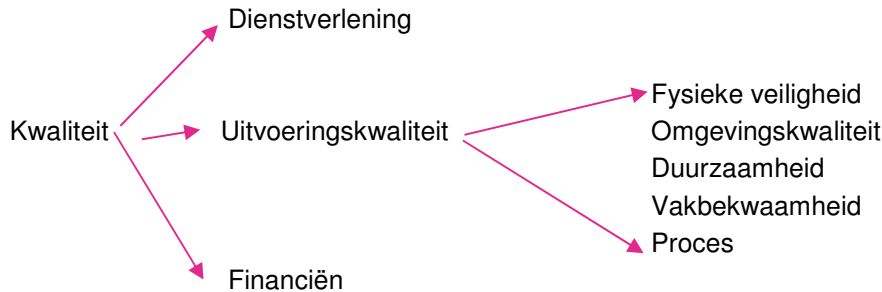
De laatste jaren is de landelijke tendens om binnen vergunningen, toezicht en handhaving risicogericht te (gaan) werken.

Voor toezicht en handhaving kan de aandacht worden gericht op die aspecten waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is. De gegevens van de risicoanalyse zullen jaarlijks worden gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma worden voor het betreffende jaar de prioriteiten bepaald.

De methodiek van de risicoanalyse is in een werkgroep in breder verband besproken en akkoord bevonden. De risicoanalyse houdt eveneens rekening met de Omgevingswet en de outcomecriteria (naleefgedrag).

4. Doelen vergunningen, toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk worden de doelen op hoofdlijnen beschreven en een nadere uitwerking en aanscherping van taken vindt plaats in het uitvoeringsprogramma.



4.1 Algemene doelstelling uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels doen we om bij te dragen aan een 'hoger doel'. De nieuwe Omgevingswet die tientallen wetten en honderden regels over de leefomgeving bundelt, geeft in artikel 1.3 maatschappelijke doelen:

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

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

Dit hogere doel hebben we uitgewerkt in drie onderdelen waarbij we verschillende doelen hebben geformuleerd. Deze drie onderdelen zijn de basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH die we in Zuid-Limburg hanteren. Deze onderdelen vormen ook het raamwerk voor dit uniforme beleidsplan en sluiten goed aan bij de Omgevingswet.

Dit kader is opgebouwd uit de navolgende onderdelen:

Uitvoeringskwaliteit (van producten en diensten):

De mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen, met andere woorden de inhoudelijke kwaliteit.

De doelen die aan de uitvoeringskwaliteit hangen zijn in dit beleid (in de nadere uitwerking) op hoofdlijnen uitgewerkt. Een verdere uitwerking zal plaatsvinden in het uitvoeringsprogramma.

Voor het VTH-beleid richten we ons met name op de drie onderdelen:

- Fysieke veiligheid;
- Omgevingskwaliteit en
- Duurzaamheid.

In het VTH beleid vermelden wij niet specifiek het onderdeel gezondheid. Deze taak ligt voornamelijk bij de GGD. Deze instantie heeft de kennis met betrekking tot medische milieukunde. We versterken elkaar als het gaat over uitwisseling van kennis en het delen van informatie.

Overheden moeten bij het ontwikkelen van gebieden wel al zo vroeg mogelijk nadenken over het realiseren van een gezonde fysieke leefomgeving. Zij kunnen eigen gezondheidsambities vastleggen en uitwerken in verschillende instrumenten van de Omgevingswet. Te denken valt hierbij aan de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning bijvoorbeeld weigeren als deze zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Het onderwerp gezondheid is derhalve een belangrijke pijler van de Omgevingswet. In onze doorontwikkeling – onder de Omgevingswet - zal dit onderwerp integraal verder vorm krijgen.

Met een VTH beleid gericht op veiligheid, omgevingskwaliteit en duurzaamheid dragen we bij aan een gezonde en veilige leefomgeving.

Naast deze drie onderdelen zijn voor de uitvoeringskwaliteit de vakbekwaamheid en het proces belangrijk (registreren, analyseren, evalueren).

Met de aanvulling van deze twee doelen hebben we een mooie basis voor de uitvoeringskwaliteit.

Dienstverlening:

De manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat.

Financiën:

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

4.2 Uitwerking doelen

Bovenstaande doelen (uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën) zijn uitgewerkt in het Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsbeleid deel II (de nadere uitwerking). Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan.

Aan de doelen moeten nog streefwaarden worden gekoppeld.

Zowel de uitwerking van de doelen als de indicatoren en streefwaarden zijn opgenomen in de nadere uitwerking (deel II) van dit beleid.

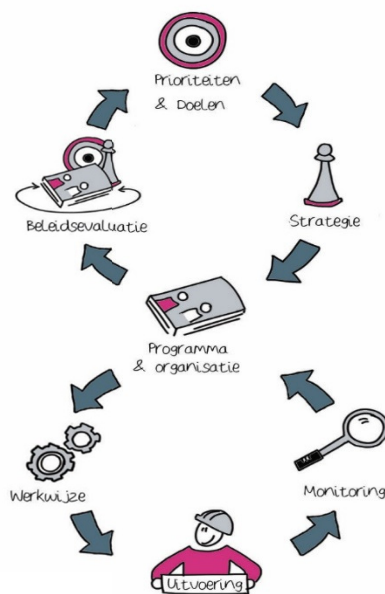
5. Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

Het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid gaat over kwaliteit die we met elkaar willen waarmaken. Kwaliteitszorg gaat over het doorlopen van een cyclisch (werk)proces, waarbij we het uitgangspunt hanteren “goed zijn is beter willen worden”. Een intentie die we met elkaar in Zuid-Limburg onderstrepen.

Aan de uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot vergunningen, meldingen, ontheffingen, controles (toezicht) en handhavingsacties liggen diverse (beleids)documenten en (werk)processen ten grondslag. Niet alleen in het kader van kwaliteitszorg moet het (werk) proces transparant en vastgelegd zijn. Ook voor het creëren van een zogeheten 'level playing field' voor burgers en bedrijven is dat een vereiste.

De procescriteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De basis voor de procescriteria is afkomstig uit de Plan Do Check Act (PDCA-cyclus). De 'Big 8' maakt vervolgens vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging te samen met een sluitende planning en control cyclus.

In de afbeelding hieronder staan de Big- 8-processtappen. Op basis van een risicoanalyse stellen we prioriteiten en doelstellingen vast. Daarna bepalen we de strategie die erbij past. Dit leggen we vast in het VTH beleidsplan. Hieruit volgt een (jaarlijks) programma dat we gaan uitvoeren. Door voldoende capaciteit te reserveren waarborgen we de uitvoering. De uitvoering van de taken en te behalen doelen monitoren en evalueren we jaarlijks in ons jaarverslag. Indien nodig passen we het beleid hierop aan. Dit beleidsplan VTH vormt hiermee het strategisch beleidskader en is maatgevend voor de uitoefening van de VTH-taken.



Ook op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningen en toezicht en handhaving dient goed nagedacht te worden over de borging van kwaliteit. Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies.

Als lerende en professionele organisatie zijn er een aantal elementen te benoemen die voor systematische kwaliteitszorg staan.

Deze elementen zijn:

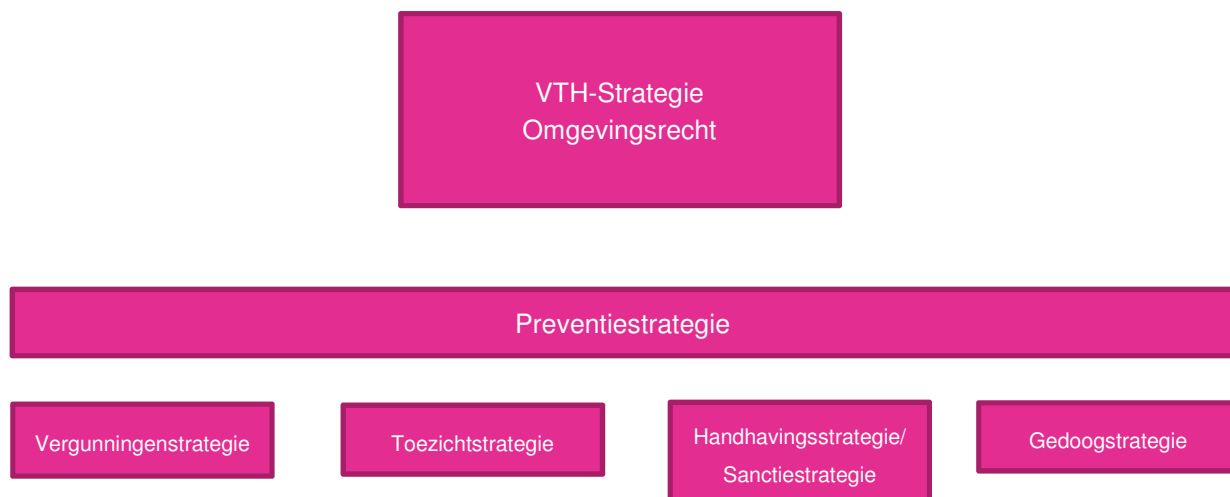
- verantwoordelijkheid beleggen voor het ontwikkelen en in stand houden van kwaliteitszorg en het rapporteren over de voortgang;
- zorg dragen voor kwaliteitsbeleid en – doelstellingen welke gericht zijn op het continu verbeteren, evalueren en (zo nodig) bijstellen;
- zorg dragen voor een kwaliteitsprogramma inclusief planning;
- borging werkwijze in cultuur en systemen;
- het managen van verbeterpunten;
- vergelijking en auditing: interne en externe ogen houden ons scherp.

De gemeenten in de regio Zuid-Limburg en de provincie vinden het borgen van kwaliteit en het continue verbeteren een belangrijk element in het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. In het uitvoeringsprogramma willen we deze lerende organisatie een belangrijk onderdeel laten zijn en samen vormgeven om deze lerende organisatie met elkaar te zijn.

6. Uitvoerings- en handhavingstrategieën

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving. De grondslagen van het stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving zijn momenteel nog vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo. De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH-beleid.



6.2 Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's, door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden.

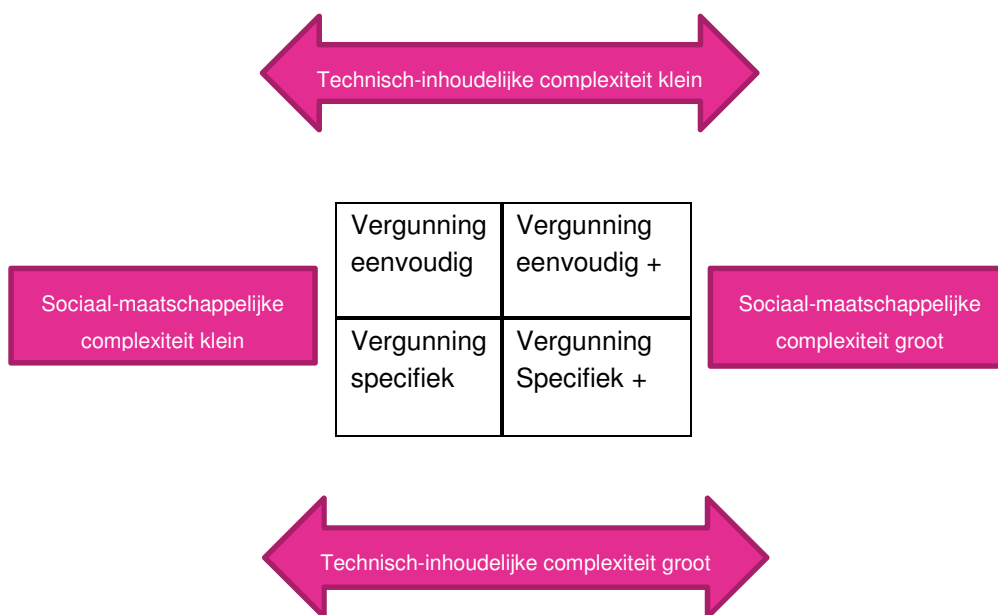
Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden.

We zetten expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting communicatie en overleg. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels zo nodig moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke/provinciale website, klantencontacten en waar nodig in aansluiting daarop met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met stakeholders, zoals: het bedrijfsleven, agrariërs, tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal, passend binnen de gestelde kaders van wet- en regelgeving. Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes op basis van de Omgevingswet; snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent. Vooroverleg staat centraal in dit proces. Bij preventie is ook de term naleefgedrag belangrijk welke handelt over het nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook in te zetten op voorlichting en het doel van het toelichten van regels. Dit vormt een belangrijk onderdeel binnen de preventiestrategie.

6.3 Vergunningenstrategie

Onderdeel van het stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving is het formuleren van een strategie voor de uitvoering: de vergunningenstrategie. Voor toezicht en handhaving zijn al geruime tijd strategieën in gebruik, maar voor vergunningen is dit nu ook wettelijk verplicht.

Vergunningen levert een bijdrage aan het reguleren van de milieudruk en het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor het bepalen van de acceptabele milieukwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen. Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt hieronder schematisch weergegeven, waarbij vier kwadranten worden gebruikt. Op de verticale as de technisch-inhoudelijke complexiteit en op de horizontale as de sociaal-maatschappelijke. De complexiteit is afhankelijk van de situatie en kan groot of klein zijn. De vergunningenstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking (deel II).



6.4 Toezichtstrategie

Door toezicht te houden controleren we of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd. Voor de toezichthouders die de controle uitvoeren maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen (bijvoorbeeld in gelijke gevallen gelijk optreden).

Goed toezicht begint met een juiste voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, het verzamelen van aanvullende relevante informatie en het opstellen van een controle-checklist. Tijdens het daadwerkelijke toezicht controleren we of er sprake is van overtredingen en waar nodig herstellen. Maar belangrijker nog, we proberen overtredingen te voorkomen, zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Voor zowel de toezichthouders als bedrijven en inwoners heeft dat voordelen. Het geven van voorlichting is, zoals al eerder gesteld, daarbij een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval ontkomen we er niet aan de volgende stap in de handhavingstrategie te zetten: sanctioneren. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd. De toezichtstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking (deel II).

6.5 Handhavingsstrategie/sanctiestrategie

Om te kunnen handhaven is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vorm geven aan handhaving. Om een goede uitvoering te geven aan handhaving sluiten we aan bij de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).

De LHS is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt. De Landelijke Handhavingsstrategie is opgenomen in de bijlage bij de nadere uitwerking (deel II).

6.6 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kunnen we een overtreding gedogen. Onder gedogen wordt verstaan: het expliciete schriftelijke besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden. Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden. We volgen hiervoor de landelijke gedoogstrategie "Gedogen in Nederland".

We beperken het gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. De gedoogstrategie staat als onderdeel van de Landelijke Handhavingsstrategie in de nadere uitwerking.

7. Elementen van de organisatie RUD Zuid-Limburg

Het Bor beschrijft welke taken in ieder geval door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Daarnaast bevat het besluit criteria voor het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. De Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie hebben een Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht vastgesteld. De bepalingen in deze verordening over het basistakenpakket (milieu) zijn gebaseerd op de vigerende landelijke kwaliteitscriteria zoals in hoofdstuk 1 van dit beleid benoemd. De bevoegde gezagen bieden hiermee een kader voor kwaliteit, dat met deze uniforme beleidsnota voor de uitvoering en handhaving op Zuid-Limburgse schaal verder wordt ingevuld.

7.1 Organisatorische condities

Rollen en deskundigheid

De directeur van de RUD draagt zorg ervoor dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in relatie tot de functies worden vastgelegd. Daarnaast wordt voorzien in een beschrijving van de werkprocessen waarin wordt vastgelegd op welke wijze vergunningverleners en toezichthouders de werkzaamheden uitvoeren. Inzichtelijk dient te zijn of aan de gestelde eisen van de door alle Zuid-Limburgse bevoegde gezagen vastgestelde 'Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht' wordt voldaan en meer specifiek de vigerende kwaliteitscriteria.

Mandaat

De gemeenten en provincie zijn en blijven het bevoegd gezag en behouden de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid over de taken die de RUD Zuid-Limburg op het gebied van VTH, onder de Wabo, uitvoert. De directeur van de RUD Zuid-Limburg is gemandateerd om namens het bevoegd gezag te handelen. Hieronder vallen de mandatering van enkelvoudige milieu toestemmingen, bestuurlijke handhavingsbevoegdheden zoals oplegging van een last onder dwangsom, of intrekking van een vergunning of ontheffing. Zoals eerder aangegeven veranderen de uitvoeringstaken en daarmee het mandaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Mandatering betreft geen overdracht van bevoegdheden (zoals bij delegatie), maar de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen. Uit de vigerende mandaatregelingen met bijbehorend mandaatregister (mandaat- volmacht- en machtigingslijst) van de Zuid-Limburgse bevoegde gezagen blijkt welke taken en bevoegdheden aan de directeur van de RUD zijn gemandateerd.

Vergewisplicht

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:9) dient het bestuursorgaan (of de door het bestuursorgaan gemandateerde), indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dit is de zogenaamde vergewisplicht. Op die expertise mag het college volgens vaste rechtspraak in beginsel afgaan, tenzij blijkt dat dit advies op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, inhoudelijk niet concludent (sluitend) of consistent, of niet voldoende kenbaar is. Het besluit om gegevens van deskundigen niet altijd meer inhoudelijk te toetsen betekent niet dat wij ons niet vergewissen over de zorgvuldigheid van de gegevens. De toets op de volledigheid van de ingediende gegevens blijft: zijn alle noodzakelijke onderdelen volledig uitgewerkt, berekend etc. Ook voeren we steekproeven uit naar de correctheid van de inhoud van de gegevens die we in beginsel niet inhoudelijk toetsen. Dit alles maakt dat wij voldoen aan onze vergewisplicht zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij de inrichting van de RUD is uitgegaan van een procesgerichte sturing. Inhoudelijk ligt het zwaartepunt bij de kernprocessen vergunningen, toezicht & handhaving en specialismen (o.a. bodem, geluid, etc.). Deze kernprocessen worden organisatorisch gescheiden uitgevoerd. Er geldt een functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Medewerkers vergunningen worden niet belast met milieutoezicht of –handhaving en andersom. Voor de specialistische en juridische deskundigheden geldt een scheiding op objectniveau. Een specialist die advies heeft uitgebracht in het vergunningenproces stelt voor hetzelfde dossier geen advies op voor het toezichts- en handhavingproces.

Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren inrichtingen/branches en geografische gebieden (vaste handhavingrelatie), moet een handhavingorganisatie bij grotere en omvangrijke controles een roulatiesysteem hebben. De RUD zorgt voor een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd.

Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoor tijd is een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling van belang. Het Bor geeft aan dat de organisatie van de bestuursorganen en van de regionale uitvoeringsdienst er zorg voor dragen ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar te zijn. Bereikbaarheid en beschikbaarheid in verband met de opvolging van klachten en/of meldingen is voor de basistaken geborgd.

Monitoring en Registratie

Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn, is het belangrijk dat de activiteiten geregistreerd worden. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid slaagt en of de gestelde doel- en taakstellingen behaald zijn of gaan worden. Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel management doeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording aan het College en de Gemeenteraad/Gedeputeerde en Provinciale Staten.

Planning, evaluatie en rapportage door de bestuursorganen

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde taken worden beoordeeld en kan tijdig worden bijgestuurd. Hiervoor is het belangrijk om te evalueren en te rapporteren. Er wordt periodiek gerapporteerd over het bereiken van de gestelde doelen, de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en de uitvoering van afspraken met bestuursorganen onderling.

Er wordt jaarlijks geëvalueerd en gerapporteerd of de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn uitgevoerd en in welke mate deze hebben bijgedragen aan de gestelde doelen. Hierover wordt door de colleges van Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten verantwoording afgelegd in het jaarverslag VTH. Hiermee wordt de beleidscyclus van de BIG 8 gesloten. Daarnaast wordt het jaarverslag aan de interne en externe partners ter kennisname aangeboden. Het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma worden in het kader van het Interbestuurlijk Toezicht ook doorgestuurd naar de provincie in haar rol als toezichthouder.

Integraal werken

In het kader van de Omgevingswet wordt, nog meer dan nu het geval is, ingezet op integraal werken. Met integraal wordt benadrukt dat een aanvrager één vergunning kan aanvragen voor alle activiteiten en dat deze integraal wordt beoordeeld. Bij toezicht en handhaving wordt er niet alleen per deelaspect gehandhaafd, maar bij geconstateerde overtredingen worden alle van belang zijnde aspecten meegewogen en zo nodig wordt ook op basis van verschillende wet- en regelgeving samen opgetreden. De vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken bij vergunningen, toezicht en handhaving zoveel mogelijk samen met (externe) partners zoals de gemeenten en de Provincie Limburg, de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de Politie, de GGD, het waterschap, het OM en de ILT.

7.2 Informatievoorziening

ICT/VTH systeem

De RUD Zuid-Limburg en de diverse bevoegde gezagen beschikken momenteel allen over verschillende ICT-systemen. Momenteel wordt hard gewerkt aan de implementatie van Squit 20/20 op Zuid-Limburgse schaal, zodat dit zo snel mogelijk kan worden ingericht, getest en gevuld. Daarmee wordt een belangrijke bouwsteen in het kader van efficiency gerealiseerd voor de lange termijn om zaak- en objectgericht te werken in het VTH-werkveld.

Inspectieview milieu

De wet VTH gaat uit van verplichte samenwerking en informatie-uitwisseling door de betrokken bestuursorganen. Het gaat hierbij onder meer over informatie-uitwisseling met betrekking tot gemeentegrensoverschrijdende handhaving (ketentoezicht op grondstromen en asbestafval). De verplichting om handavingsinformatie uit te wisselen en handavingsinformatie te verstrekken beperkt zich tot het basistakenpakket.

Inspectieview milieu is een virtueel dossier waarin inspecteurs informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Deze informatie is voor toezichthouders en handhavers toegankelijk via een beveiligde website. De informatie, zoals de resultaten van inspecties, is afkomstig van inspectiediensten die hun data hiervoor beschikbaar stellen.

DSO

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet wordt de landelijke voorziening van het DSO opgeleverd: het nieuwe Omgevingsloket. Een nieuwe, centrale en uniforme ingang dat de bestaande digitale loketten - Omgevingsloket online, Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl - voor burgers en bedrijven vervangt door één ingang. Dit nieuwe Omgevingsloket levert minimaal dezelfde functionaliteiten als voorheen, maar dan geoptimaliseerd zodat het gebruiksvriendelijker, sneller en efficiënter is. Daarmee is de basis op orde.

Het nieuwe Omgevingsloket moet in de toekomst dé centrale plek worden waar alle digitale informatie over de fysieke leefomgeving in samenhang te vinden is zoals de verschillende regels vanuit gemeente, provincie, waterschap en Rijk. Zo ontstaat voor burgers en bedrijven een compleet beeld van wat kan en mag in hun leefomgeving. Gebruikers oriënteren zich op de kaart en zien dan direct welke regels er op een plek gelden. En via slimme digitale vraag- en antwoordformulieren gaan zij na of er op die plek een vergunning of melding nodig is. Gebruikers dienen hun aanvraag of melding in met één klik op de knop. Het Omgevingsloket levert hem dan automatisch af bij de juiste overheidsorganisaties.

8. Nadere uitwerking

In de nadere uitwerking van het Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (deel II) worden de navolgende onderdelen verder uitgewerkt:

- Doelen, indicatoren en streefwaarden
- Vergunningenstrategie
 - Onderdeel vergunning
 - Onderdeel meldingen
- Vormen en werkwijze van toezicht (toezichtstrategie)
- Landelijke handhavingstrategie (LHS)
- Gedoogstrategie