

PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie

Een risicogerichte strategie voor milieutaken binnen de Omgevingsdienst Achterhoek



Inhoud

1	Inleiding.....	3	4	Instrumentarium	14
1.1	Aanleiding	3	4.1	Preventie	14
1.2	Doel	3	4.2	Vergunningverlening	15
1.3	Grondslag.....	3	4.3	Toezicht	15
2	Omgevingsscan	5	4.4	Handhaving.....	16
2.1	Algemeen	5	5	Strategieën	18
2.2	Bodem.....	5	5.1	Preventiestrategie	18
2.3	Geluid	6	5.2	Vergunningsstrategie	19
2.4	Lucht.....	6	5.3	Toezichtstrategie	19
2.5	Water	7	5.4	Handhavingsstrategie.....	20
2.6	Geur	7	5.5	Gedoogstrategie	21
2.7	Energie en grondstoffen	8	6	Kwaliteitsborging.....	22
2.8	Afval(stoffen)	8	7	Monitoring.....	23
2.9	Zeer Zorgwekkende Stoffen.....	9	7.1	Monitoring.....	23
2.10	Veiligheid.....	9	7.2	Verantwoording.....	26
2.11	Verkeer en Mobiliteit.....	9	7.3	Evaluatie	27
2.12	Natuur, Biodiversiteit.....	10		Bijlage 1: koppeling mba's aan klassen KC 3.0 (Bal en omgevingsplan).....	28
3	Kaders risicoanalyse.....	11			
3.1	Milieubelastende activiteiten en het bruto-effect	11			
3.2	Reducerende maatregelen en Netto-effect.....	11			
3.3	Naleefgedrag.....	12			
3.4	Personeel	12			

1 Inleiding

De Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) richt zich onder andere op de realisatie van de doelen binnen de fysieke leefomgeving zoals deze door onze partnergemeenten gezamenlijk zijn geformuleerd. Zorgen voor een goede naleving van wet- en regelgeving gerelateerd aan de fysieke leefomgeving hoort daar onlosmakelijk bij. De ODA doet dit door zorgvuldige, duidelijke, betrouwbare en transparante inzet van haar instrumenten: preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving (PVTH).

1.1 Aanleiding

In 2017 is de ODA gestart met een risicogerichte aanpak van milieutaken. Hierbij is gezamenlijk met de partnergemeenten een risicoanalyse opgesteld. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 heeft de ODA besloten om een nieuw PVTH uitvoerings- en handavingsstrategie te maken en om de huidige risicoanalyse door te ontwikkelen en in overeenstemming te brengen met de uitgangspunten van de Omgevingswet. Echter door de komst van de landelijke robuustheidscriteria en als gevolg daarvan de intentieverklaring voor een toekomstige fusie door de Algemene Besturen van de ODA en de Omgevingsdienst Veluwe op 17 december 2025 is besloten om de PVTH uitvoerings- en handavingsstrategie eerst vast te stellen en daarna de risicoanalyse samen met de Omgevingsdienst Veluwe te actualiseren. Dit zal op een zo kort mogelijke termijn opgepakt moeten worden en dient in ieder geval nog voor de fusie vastgesteld te zijn. Wel staan in dit uitvoeringsstrategie kaders voor de toekomstige risicoanalyse.

De ODA wil haar instrumenten daar inzetten waar de bijdrage die geleverd wordt aan de doelen die zijn gesteld, het effectiefst is. Om dit te bewerkstelligen is inzicht nodig in de problemen en de opgaven die er liggen en de ambitie en doelen die daarbij horen.

Om te bepalen welke problemen er spelen en aan welke doelen een bijdrage moet worden geleverd, dient een omgevingsscan (zie hoofdstuk 2) te worden uitgevoerd. Om te beoordelen welke activiteiten daar het meeste effect op hebben wordt de toekomstige risicoanalyse gebruikt.

1.2 Doel

Het doel van dit document is tweeledig. Ten eerste een kader bieden waarin is uitgewerkt welke PVTH-instrumenten de ODA kan inzetten om de effecten van activiteiten in de fysieke leefomgeving te reduceren en daarmee een bijdrage te leveren aan de verschillende doelen zoals deze door de partners van de ODA zijn vastgesteld.

Ten tweede is uitgewerkt hoe de bijdrage aan het bereiken van de verschillende doelen gemonitord wordt en dit vervolgens periodiek te rapporteren aan de partners. Dit gebeurt aan de hand van de ambities en doelen. De sturing en verantwoording was gericht op output (aantallen en financiën). De in dit document beschreven methodiek maakt het mogelijk om daarop aanvullend outcome (resultaat) gericht te (gaan) werken.

1.3 Grondslag

Deze strategie is een kapstok voor de komende jaren. Met het inwerkingtreden van de Omgevingswet is de wettelijke grondslag gewijzigd. Hieronder is weergegeven welke grondslagen zijn opgenomen in de Omgevingswet en welke in het Omgevingsbesluit.

Omgevingswet

In hoofdstuk 18 van de Omgevingswet staan de criteria voor afstemming en coördinatie voor een doelmatige handhaving. De gemeentes zijn verplicht zorg te dragen voor de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken. Daarnaast worden de gemeentes verplicht periodiek hun VTH-strategie te evalueren. Ten slotte zijn er criteria opgenomen voor het basistakenpakket van Omgevingsdiensten.

Omgevingsbesluit

De procescriteria voor de VTH-taken zijn uitgewerkt in hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit. Ten opzichte van de oude criteria is de meest opvallende wijziging dat de criteria voor monitoring zijn komen te vervallen. Volgens art. 13.5 van het Omgevingsbesluit moeten de bestuursorganen van een Omgevingsdienst gezamenlijk komen tot een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie.

2 Omgevingscan

In de Omgevingscan is per milieuthema geïnventariseerd welke ontwikkelingen er spelen, welke problemen en aandachtsgebieden er zijn en welke activiteiten hieraan ten grondslag liggen.

Vervolgens zijn ambities geformuleerd op basis van de resultaten uit de omgevingscan én interactieve sessies met afgevaardigden van de partnergemeenten. Deze ambities zijn geadopteerd door de ODA en vervolgens vertaald naar doelen.

De doelen die van toepassing zijn op de PVTH-taken die door de ODA worden uitgevoerd zijn hieronder opgenomen, waarbij de constatering, ambities en doelen per thema zijn weergegeven. Het is met nadruk geen toetsingskader voor vergunningverlening of toezicht/handhaving. Het wordt gebruikt om de effectiviteit te bepalen en daarop te (kunnen) verantwoord en sturen (zie Hoofdstuk 7 [Monitoring](#)).

2.1 Algemeen

Met de komst van de Omgevingswet komen alle onderwerpen uit de fysieke leefomgeving samen. Thema's als bodem, veiligheid, geluid, natuur, en water maken integraal deel uit van visies en strategie.

Ambitie

Met de komst van de Omgevingswet wordt een balans tussen een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nagestreefd. Met de ambitie om dit vervolgens in stand te houden. Daarnaast is het streven om de fysieke leefomgeving doelmatig te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen. Voor het bereiken van die balans op lokale

schaal, krijgen de verschillende overheden meer afwegingsruimte. Er zijn minder regels en er is meer ruimte voor initiatieven.

Doelen

Vanuit de ODA wordt invulling gegeven aan deze ambities door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen¹:

- (1) Het beschermen van de veiligheid en de gezondheid van de mens en zijn omgevingskwaliteit.
- (2) Het streven om de fysieke leefomgeving doelmatig te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

2.2 Bodem

Artikel 1.2 van de Omgevingswet benoemt de bodem als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Deze paragraaf richt zich op de eisen aan de bodemkwaliteit die onder de Omgevingswet gesteld worden. Daarbij wordt opgemerkt dat de Omgevingswet voor het thema bodem uitgaat van regels voor activiteiten. Als gevolg van de komst van de Omgevingswet vervallen de begrippen inrichting en de gevalsdefinitie. Zij worden onder andere vervangen door informatie- en meldingsplichten als waarden voor bepaalde stoffen in de bodem een interventiewaarde overschrijden.

In de huidige maatschappij heeft de bodem en ondergrond een veranderende functie. Door de jaren heen zijn woongebieden, bedrijventerreinen en buitengebieden ontstaan.

Afgelopen jaren vormen de bodem en het grondwater steeds meer de basis voor duurzame bodemenergie en oprukkende bebouwing. Stedelijke

¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Omgevingswet in het kort, doelen van de omgevingswet*, p. 2.

gebieden zijn al rijkelijk gevuld, bij elk bouwplan worden er weer nieuwe kabels en leidingen aangelegd.

Kijkend naar de toekomst zijn er enkele belangrijkere pijlers die ook als bodembeheer in de nieuwe Omgevingswet zijn verankerd.

- ☑ Zorgplicht: het voorkomen van nieuwe bodemverontreinigingen;
- ☑ Het beheren van oude bodemverontreinigingen
- ☑ Kaderstelling: Het functiegericht toekennen van deelgebieden of zones

Ambitie

Het bodemstrategie is van oudsher gericht op het beschermen enerzijds en het benutten anderzijds van de kwaliteiten van de bodem. Dit blijft ook zo onder de Omgevingswet. Het nieuwe bodemstrategie rust op drie pijlers:

- ☑ Preventie: het voorkomen van nieuwe verontreiniging of aantasting van de bodem.
- ☑ Toedeling van functies: de bodemkwaliteit als onderdeel van de afweging van alle aspecten van de fysieke leefomgeving.
- ☑ Beheer historische verontreinigingen: het duurzaam en doelmatig omgaan met historische verontreinigingen.

Doelen

Bovenstaand in acht genomen wordt vanuit de ODA invulling gegeven aan deze pijlers door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- (1) Verminderen en voorkomen bodemverontreiniging
- (2) Streven naar een milieuhygiënische bodemkwaliteit overeenkomstig de gebruiksfunctie.
- (3) De bodem is gezond en wordt duurzaam beheerd²

² Richter and Markewitz (2001), Een gezonde bodem onder een duurzame samenleving, in opdracht van RIVM.

2.3 Geluid

Geluidoverlast kan nadelige effecten hebben voor de gezondheid. Omdat het bereiken en in stand houden van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving een belangrijk doel van de Omgevingswet is, kan het noodzakelijk zijn om in een omgevingsplan regels aan de maximale geluidbelasting te stellen. Deze regels zijn gericht op de bescherming van geluidgevoelige objecten tegen een teveel aan geluidbelasting als gevolg van bedrijfsactiviteiten en het weg-, trein- en vliegverkeer. Geluid is een onderdeel van de omgevingskwaliteit en het te voeren integrale strategie voor de fysieke leefomgeving. Informatie uit o.a. geluidbelastingkaarten is daarbij bruikbaar.

Ambitie

De doelen van de regels over het beheersen van geluid zijn: het voorkomen van onbeheerste groei van geluidbelasting op geluidgevoelige objecten, het verlagen van bestaande hoge geluidbelastingen op geluidgevoelige objecten en het bevorderen van aanpak aan de bron (bronstrategie).

Doelen

Bovenstaand in acht genomen wordt vanuit de ODA invulling gegeven door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- (1) Voorkomen van geluidoverlast door activiteiten.
- (2) Saneren van hoge geluidbelastingen op geluidgevoelige objecten.
- (3) Bevorderen van bronstrategie.

2.4 Lucht

De luchtkwaliteit is belangrijk voor de menselijke gezondheid en de kwaliteit van het milieu als geheel. Stoffen die een negatief effect op de

luchtkwaliteit kunnen hebben zijn afkomstig van tal van milieubelastende activiteiten die in hoofdzaak onder te verdelen zijn in productieactiviteiten en verkeersbewegingen. Een slechte luchtkwaliteit heeft voor iedereen gevolgen, maar kan, in het bijzonder bij gevoelige groepen (ouderen, kinderen en personen met een zwakke gezondheid) direct negatieve gezondheidseffecten hebben.

Ambities

De ambitie is gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit en waar mogelijk uitvoering te geven aan programma's zoals het Schone lucht akkoord en het Klimaatplan 2020 voor de gemeenten die zich hieraan geconformeerd hebben.

Doelen

Bovenstaand in acht genomen wordt vanuit de ODA invulling gegeven aan aanpak van de problemen door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- (1) Permanent verbeteren van de luchtkwaliteit door het streven naar de WHO-norm met als uitgangspunt een verwaarloosbaar risico.³
- (2) Realiseren CO₂-reductie in de industrie van 59% t.o.v. 1990.

2.5 Water

In het kader van klimaatverandering wordt het een uitdaging om water vast te houden, slim te gebruiken en daarmee landschappelijke en ecologische kwaliteiten te versterken. Hiervoor zijn waterbergingsgebieden van belang.

³ Onderdeel van het "Schone lucht akkoord", dus geldt alleen voor de gemeenten die zich hieraan geconformeerd hebben (zie: <https://www.schoneluchtakkoord.nl/>) Deelnemers in de regio Achterhoek zijn de provincie, gemeente Aalten en Zutphen.

Ook in de gebouwde omgeving krijgt men te maken met de impact van klimaatverandering. Doordat buien heviger worden en langer duren, wordt het bestaande rioolstelsel steeds zwaarder op de proef gesteld. Hierdoor neemt de kans op wateroverlast toe.

Ambities

Water is een essentieel onderdeel van onze leefomgeving. Belangrijke opgaven zijn het voorkomen en beperken van wateroverlast, waterschaarste en het beschermen en verbeteren van de waterkwaliteit.

Doelen

Bovenstaand in acht genomen wordt vanuit de ODA invulling gegeven aan de aanpak van de problemen door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- (1) Verbeteren waterkwaliteit door het reguleren van indirecte lozingen.
- (2) Voorkomen dan wel verminderen van het lozen van water met daarin ongewenste stoffen, zoals zeer zorgwekkende stoffen.
- (3) Het voorkomen van de lozing van schoon hemelwater op de vuilwaterriolering.
- (4) Water hergebruiken en terugwinnen van grondstoffen uit water.

2.6 Geur

Geur kan hinder veroorzaken en de gezondheid schaden. Maar ook geur veroorzakende bedrijfs- of hobbyactiviteiten hebben een plek in de leefomgeving nodig. Een van de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet is een goede balans tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving.

Ambities

De ambitie is om hinder door geur zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. Tegelijk kan door cumulatie van verschillende geur veroorzakende activiteiten ontwikkeling dan wel de fysieke leefomgeving zelf onder druk staan. Om ontwikkelingen mogelijk te houden en hinder te voorkomen wordt niet alleen gekeken naar emissiewaarden maar ook naar cumulatie.

Doelen

Vanuit de ODA wordt invulling gegeven aan deze ambities door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- (1) Zorgdragen dat de cumulatieve geureffecten geen significant effect hebben.
- (2) Geurhinder is aanvaardbaar binnen de functies zoals opgenomen in het omgevingsplan

2.7 Energie en grondstoffen

Energietransitie betekent dat we onze energie steeds meer halen uit hernieuwbare bronnen, zoals zonne- en windenergie. En dat we het gebruik van fossiele brandstoffen verminderen om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan.

Zonder grondstoffentransitie komen de klimaatdoelen in de knel. We zullen radicaal efficiënter moeten omgaan met grondstoffen, materialen en producten. Hergebruik, reparatie en recycling van producten en materialen worden deel van het dagelijks leven.

⁴ O.a. warmte- koude-opslag

Ambities

De ambitie van de energietransitie is minder opwarming van de aarde. De grondstoffentransitie richt zich op een 100% circulaire economie in 2050, ten gunste van klimaat, biodiversiteit en de leefomgeving.

Doelen

Vanuit de ODA wordt invulling gegeven aan deze ambities door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- (1) Het vermogen uit andere hernieuwbare energiebronnen dan wind en zon⁴, bedraagt tenminste 100 MW
- (2) Een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen;
- (3) Zorgdragen dat het netto energieverbruik van activiteiten verminderd.

2.8 Afval(stoffen)

Afvalstrategie begint met preventie: voorkomen dat afval ontstaat. En de hoeveelheid afval zoveel mogelijk beperken. Een doelmatige organisatie van het beheer van afvalstoffen is nodig voor de bescherming van de leefomgeving tegen verontreinigingen door afvalstoffen.

Ambities

De overheid geeft aan dat de Nederlandse economie in 2050 volledig circulair moet zijn. Dat betekent dat producten en grondstoffen opnieuw gebruikt worden en er bijna geen afval meer is. De rijksoverheid maakt hiervoor afspraken met bedrijven en andere organisaties om circulair te gaan werken. Zo is op 30 december 2025 het Circulair Materialenplan (CMP) als vervanger van het Landelijk afvalbeheerplan 2017–2029 (LAP 3) inwerking getreden. Dit plan ondersteunt de transitie naar een circulaire economie en fungeert als de schakel tussen strategie en uitvoeringspraktijk. door praktische kennis en handvatten aan overheden

en bedrijven te bieden. Het helpt bedrijven bij het maken van meer circulaire keuzes en bevoegde gezagen moeten rekening houden met het CMP bij het nemen van besluiten.

Doelen

Vanuit de ODA wordt invulling gegeven aan deze ambities door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- (1) Beperken van het ontstaan van afval en van het gebruik van primaire grondstoffen.
- (2) Het deugdelijk scheiden van gevaarlijk en overig afval in de voorgeschreven fracties.
- (3) Zorgdragen dat de voorkeursvolgorde wordt aangehouden voor het omgaan met afvalstoffen.

2.9 Zeer Zorgwekkende Stoffen

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn de gevaarlijkste stoffen voor mens en milieu. Het streven is om ZZS uit de leefomgeving te weren. De Omgevingswet en onderliggende besluiten stellen daarom regels aan ZZS die kunnen vrijkomen bij bedrijfsmatige activiteiten.

Ambities

De ambitie is gericht op continue vermindering van de emissie van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS).

Doelen

Vanuit de ODA wordt invulling gegeven aan deze ambities door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- (1) Bij de aanpak van ZZS wordt ingezet op aanpak aan de bron.
- (2) Minimaal iedere 5 jaar worden (vergunningplichtige) bedrijven met een ZZS-emissie beoordeeld op continu verbeteren.

2.10 Veiligheid

Externe veiligheid gaat over de risico's voor mens en milieu bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen, zoals hogedruk aardgasleidingen, ammoniakkoelinstallaties of LPG. Het gaat om de relatie tussen de risicovolle activiteit en haar omgeving. De doelen van de Omgevingswet zijn het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

Ambities

De ambitie is gericht op het voorkomen van een brand, ramp of crisis en de gevolgen ervan beperken.

Doelen

Vanuit de ODA wordt invulling gegeven aan deze ambities door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- (1) Het vinden van een balans tussen economische activiteiten met gevaarlijke stoffen en de inrichting van de omgeving.
- (2) Bevorderen van een veilige bedrijfsvoering en daarmee het voorkomen en/of beperken van ongevallen en de mogelijke gevolgen daarvan binnen en buiten de begrenzing van de activiteit.

2.11 Verkeer en Mobiliteit

Bij mobiliteit en ruimtelijke planvorming hebben we het over vervoer met de auto, het openbaar vervoer, de fiets et cetera. Mobiliteit levert steeds meer problemen door het effect op de omgeving.

De ODA richt zich op bedrijfsmatige activiteiten en de transportbewegingen hieraan gerelateerd.

Ambities

We willen bevorderen dat mensen zich zoveel mogelijk fysiek actief verplaatsen, zowel recreatief als naar en van school en werk. We sturen op schoon vervoer.

Doelen

Vanuit de ODA wordt invulling gegeven aan deze ambities door een bijdrage te leveren aan het volgende doel:

- (1) Bedrijven hebben een veilig, robuust, en duurzaam mobiliteitssysteem

2.12 Natuur, Biodiversiteit

Er zijn gebieden in Nederland die voor flora en fauna van groot belang zijn. Dit zijn de Natura 2000-gebieden, Natuurnetwerk Nederland-gebieden en andere bijzondere natuurgebieden en landschappen.

Door een groot aantal activiteiten en invloeden staat het voortbestaan van veel soorten(biodiversiteit) binnen maar ook buiten deze gebieden onder druk.

Ambities

Vanuit het belang van natuur als onderdeel van de fysieke leefomgeving wordt het welzijn van de mens geborgd, de natuurkwaliteiten beschermt en waar nodig uitgebreid.

Doelen

Vanuit de ODA wordt invulling gegeven aan deze ambities door een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

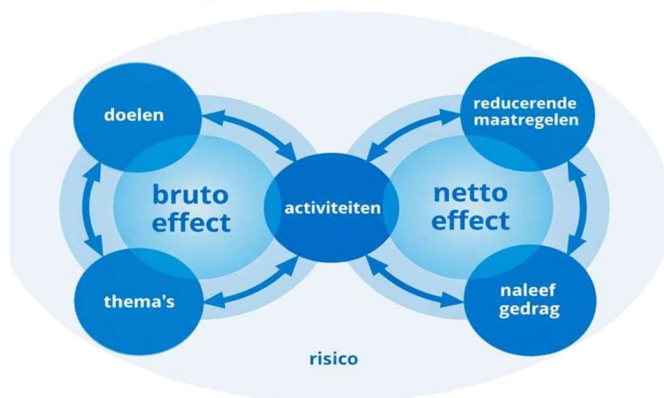
- (1) Het waarborgen van biodiversiteit bij depositie op natuurlandschappelijke gebieden.
- (2) Het beschermen van plant- en diersoorten en gebieden.

3 Kaders risicoanalyse

Om een gezond (leef)klimaat te bieden heeft de ODA en haar partnergemeenten op basis van een omgevingscan ambities en doelen geformuleerd (zie hoofdstuk 2). De geformuleerde doelen zijn onderverdeeld naar thema's waaruit de fysieke leefomgeving is opgebouwd (zie bijlage 2). Hierbij is aangesloten op de Omgevingswet. Milieubelastende activiteiten⁵ (mba) die worden uitgevoerd hebben een (bruto) effect op de fysieke leefomgeving. Dit effect is per thema ingeschat.

De ODA heeft als taak en verantwoordelijkheid om het (bruto)effect van milieubelastende activiteiten op de fysieke leefomgeving te beperken. Dit bruto-effect wordt gereduceerd door middel van inzet van reducerende maatregelen (voorschriften). Wanneer deze voorschriften worden nageleefd treedt een netto-effect op. De mate waarin het netto-effect optreedt wordt bepaald door de mate waarin deze voorschriften worden nageleefd.

Figuur 1: schematische weergave risicomodel



⁵ Een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekingsactiviteit.

Omdat de ODA niet voldoende middelen en capaciteit heeft om overal op toe te zien moeten keuzes worden gemaakt. Ons uitgangspunt is om de capaciteit en middelen in te zetten waar de effecten het grootst zijn en/of de naleving het slechtst en de bijdrage aan de doelen het grootst. In figuur 1 is bovengenoemd model schematisch weergegeven. Onderstaand zijn de verschillende onderdelen van deze risicomodule toegelicht.

3.1 Milieubelastende activiteiten en het bruto-effect

Een mba vindt plaats vanuit een locatie en heeft een invloed op de fysieke leefomgeving. De wetgever heeft deze mba vastgelegd in de Omgevingswet en met daarbij behorende besluiten en verordeningen. Een groot deel van deze activiteiten zijn benoemd in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Mba

De taken die de gemeenten hebben binnen de fysieke leefomgeving kunnen worden onderverdeeld naar thuishaken (taken die de gemeenten zelf uitvoeren) en basistaken plus. Dit model heeft alleen betrekking op de basistaken plus. Het model kan ook worden gebruikt voor de thuishaken.

Het uitvoeren van een mba heeft een effect op de fysieke leefomgeving, en draagt daarmee in enige mate (positief of negatief) bij aan een probleem of ambitie/doel. Om te bepalen waar middelen moeten worden ingezet, dient inzichtelijk te worden gemaakt wat het bruto-effect is van een activiteit.

3.2 Reducerende maatregelen en Netto-effect

Om het effect van een activiteit te reduceren heeft de wetgever voorschriften opgesteld. Deze voorschriften kunnen algemeen zijn, activiteit specifiek en zelfs gebonden aan een initiatiefnemer of locatie.

Algemene en activiteit specifieke voorschriften zijn onder andere opgenomen in verschillende besluiten waaronder het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Locatie-gebonden voorschriften zijn onder andere opgenomen in de verschillende plannen (omgeving/bestemming) en in vergunningen die zijn verleend. Het reducerend netto-effect is dan het effect van een maatregel op het bruto-effect van een activiteit.

3.3 Naleefgedrag

Bij iedere controle wordt geregistreerd wat het naleefgedrag is van de initiatiefnemer (diegene die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de activiteit). Voor de inschatting van de naleving geldt de interventiematrix van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Hierin wordt onderscheid gemaakt in 4 niveaus van naleefgedrag.

- Goedwillend:** de overtreder is proactief, geneigd om regels te volgen en/of de overtreding en het gevolg is van onbedoeld handelen;
- Moet kunnen:** de overtreder is passief of reactief, heeft een houding van 'moet kunnen' en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud;
- Calculerend:** de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en neemt die op de koop toe, gaat alleen tot normconform gedrag over als hem/ haar daar uitdrukkelijk op gewezen wordt (of daarvoor een sanctie volgt) en neemt bewust risico('s) op overtreding;
- Crimineel:** de overtreder overtreedt bewust en structureel de regels, belemmert bewust de controle, ontplooit/ maakt deel uit van criminele activiteiten of van een criminele organisatie, waarbij sprake is van fraude, oplichting of witwassen. Hierbij wordt niet alleen de constatering meegenomen, maar ook het gedrag en toezicht- en handhavingshistorie.

3.4 Personeel

In de kwaliteitscriteria 3.0 (KC 3.0) is opgenomen dat het bevoegd gezag bepaalt welke situaties vallen onder klasse I, klasse II eenvoudig, klasse II complex en klasse III. In deze criteria is opgenomen aan welke eisen de medewerkers die deze taken uitvoeren moeten voldoen.

De ODA maakt onderscheid tussen mba's die vergunning-, melding- of informatieplichtig zijn én de afdelingen zoals deze zijn opgenomen in het Bal. Ook voor de Bruidsschat wordt onderscheid gemaakt in vergunning-, of informatieplichtige mba's.

Vergunningverlening

De ODA kent een indeling van behandelaars naar functiezwaarte. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in drie niveaus: A, B en C. Deze niveaus zijn in tabel 1 gekoppeld aan de klassen zoals opgenomen in de KC 3.0.

Tabel 1: koppeling klasse KC 3.0 aan functie

Klasse KC 3.0	Functie
I, II (eenvoudig, gewoon en complex) en III (A
I en II (eenvoudig, gewoon en complex)	B
I en II eenvoudig	C

Er gelden een aantal algemene spelregels:

- Een hoger niveau kan altijd taken uitvoeren van een lagere klasse.
- Medewerkers met een lager niveau kunnen taken uitvoeren van een hogere klasse onder verantwoordelijkheid van een medewerker met een hoger niveau.
- Bij het in behandeling nemen van een dossier wordt bekeken wie de zaak gaat behandelen. Er wordt in eerste instantie gekeken naar de tabel. Als een dossier politiek/ maatschappelijk gevoelig is of later (b.v. door media of raadvragen) wordt opgeschaald.

Voor toewijzing van functies aan mba's gebruiken wij de tabel in bijlage 1.

Toezicht

De ODA kent een indeling van toezichthouders naar functiezwaarte. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in drie niveaus: A, B en C. Hierbij kan een hoger niveau altijd de taken uitvoeren van een lager niveau. Deze niveaus zijn in tabel 2 gekoppeld aan de klassen zoals opgenomen in de KC 3.0.

Tabel 2: koppeling klasse KC 3.0 aan functie toezichthouder

Klasse KC 3.0	Functie
I, II, III (algemeen, proces, afval en complex)	A
I, II, III (algemeen en agrarisch)	B
I en II eenvoudig	C

Voor toewijzing van functies aan mba's worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- A. Een toezichthouder A voert toezicht uit op die activiteiten die als vergunningplichtig zijn aangewezen.
- B. Een toezichthouder B voert toezicht uit op die activiteiten die als meldingsplichtig zijn aangewezen.
- C. Een toezichthouder C voert toezicht uit op die activiteiten die als informatieplichtig zijn aangewezen.

Hierop gelden de volgende uitzonderingen:

- 1) Op meldingsplichtige activiteiten kan door een toezichthouder C worden toegezien, mits er supervisie door een toezichthouder A of B plaatsvindt (functie: C_s).
- 2) Op agrarische vergunningplichtige activiteiten kan door een toezichthouder B worden toegezien, mits deze aan de eisen voor agrarisch toezicht voldoet zoals opgenomen in de KC 3.0.
- 3) Op vergunningplichtige bedrijfstak overstijgende activiteiten (3.2 Bal) kan door een toezichthouder B worden toegezien.
- 4) Op vergunningplichtige activiteiten zoals opgenomen in het omgevingsplan kan door een toezichthouder B worden toegezien.

- 5) Op de overige vergunningplichtige activiteiten kan door een toezichthouder B worden toegezien, mits er supervisie door een toezichthouder A plaatsvindt.
- 6) Op meldingsplichtige activiteiten zoals opgenomen in de Bruidsschat of een Omgevingsplan kan door een toezichthouder c worden toegezien, mits er supervisie door een toezichthouder A of B plaatsvindt (functie: C_s).

In tabel 3 zijn de functies gekoppeld aan de afdelingen uit het Bal en Bruidsschat.

Tabel 3: koppeling functies aan afdelingen Bal en Bruidsschat

Afdeling Bal en Bruidsschat		vergunning	melding	informatie
3.2	Bedrijfstak overstijgende activiteiten	B	B / C _s	C
3.3	Complexe bedrijven	A	--	--
3.4	Nutssector en industrie	A	B / C _s	C
3.5	Afvalbeheer	A	B / C _s	C
3.6	Agrarische sector	A / B	B / C _s	C
3.7	Dienstverlening, onderwijs en zorg	A	B / C _s	C
3.8	Transport, logistiek en ondersteuning daarvan	A	B / C _s	C
3.9	Sport en recreatie	A	B / C _s	C
3.10	Mijnbouw	A	A	--
3.11	Defensie	A	A	--
	Bruidsschat	B	n.v.t.	C

4 Instrumentarium

De bescherming van de fysieke leefomgeving voor de huidige en de toekomstige generatie(s) is de kerntaak van de ODA. Uitvoering van deze kerntaak geschiedt door gebruik te maken van de volgende beschikbare instrumenten: preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving. De keten die vergunningverlening vormt samen met preventie, toezicht en handhaving zorgt ervoor dat het gedrag van de initiatiefnemers wordt gemonitord en waar mogelijk positief wordt beïnvloed om het effect op de fysieke leefomgeving te minimaliseren. Dit gebeurt in samenspel met de overige kerntaken⁶ waar de ODA uitvoering aan geeft. Hieronder zijn de instrumenten kort beschreven. Hoe een instrument moet worden ingezet is verder uitgewerkt in de verschillende werkprocessen.

4.1 Preventie

Met dit strategiesplan gaan we preventie toevoegen aan ons instrumentarium, naast toezicht en handhaving. Door preventie heeft de ODA contact met burgers en initiatiefnemers voordat er een overtreding plaatsgevonden heeft. Graag zien we dat burgers en initiatiefnemers betrokken zijn bij de door de maatschappij geformuleerde doelen en zorgtaken op het gebied van de fysieke leefomgeving. Op deze wijze kan de ODA voorafgaand aan initiatieven vanuit onze deskundigheid informatie delen of advies geven.

Voorlichting

Met voorlichting wordt voorzien in de overdracht van kennis over de regelgeving, maar ook over motivaties om regels na te leven en gevolgen van het overtreden van de regels. Hierdoor ervaart de burger daadkracht

⁶ Overige kerntaken betreffen o.a.; sociale veiligheid, economische stabiliteit, etc.

van de ODA, wat het begaan van overtredingen ontmoedigt en het draagvlak voor handhaving vergroot.

Publiciteit

Publiciteit is zowel een sanctie-instrument als een preventie-instrument. Er is voor gekozen publiciteit bij het instrument Preventie op te nemen omdat we publiciteit alleen gebruiken om iets te zeggen over naleving en pak- en sanctiekans. We gebruiken publiciteit nadrukkelijk niet voor *naming and shaming*.

Communicatie

Communicatiemiddelen die worden gebruikt zijn doelgerichte brieven, persberichten, bijeenkomsten, artikelen in de lokale krant, brochures, de website van de gemeente/ODA en sociale media.

Bibob-toets

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat vergunningen, subsidies (Strategieslijn BIBOB bij bouw- en mba-vergunningen en subsidies) en aanbestedingen (Strategiesregels toepassing Wet Bibob bij aanbestedingen en omgevingsvergunningen)⁷ worden misbruikt, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de vergunning intrekken. Indien er goed onderbouwde redenen zijn, kan hiervan afgeweken worden. In beide gevallen kan dit alleen toegepast worden met instemming van de gemeente en als het past binnen het gemeentelijk Bibob-strategie.

Zelftoetsing

Bedrijven die goed naleefgedrag vertonen kunnen de mogelijkheid krijgen om bepaalde aspecten van activiteiten zelf te controleren. Bij zelfcontrole

⁷ Het bevoegd gezag kan hier lokaal strategiesregels voor opnemen zie hiervoor: www.lokaleregelgeving.overheid.nl

voert de bedrijfseigenaar zelf een controle uit aan de hand van een door de ODA toegestuurde vragenlijst die het bedrijf invult en retourneert aan de ODA. Op basis van de antwoorden uit deze vragenlijst vindt een selectie plaats van bedrijven die door een toezichthouder voor controle bezocht worden. Voorbeelden waarbij dit wordt toegepast is het branchegerichte toezicht.

4.2 Vergunningverlening

Vergunningen, meldingen en algemene regels

Een mba die op basis van de aanwijzingen uit het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) in combinatie met hoofdstuk 5 van de Omgevingswet verboden is mag alleen worden uitgevoerd als hiervoor een vergunning is afgegeven.

Is de activiteit op basis van het Bal meldingsplichtig, dan moet een melding worden ingediend. Het is verboden om te starten en soms te wijzigen zonder dat op tijd⁸ een melding is ingediend.

Aanvullend kan ook een informatieplicht gelden. Bij deze informatieplicht mogen de activiteiten gewoon doorgaan, wel moet de informatie binnen een bepaalde termijn, ook voor de start of voor de wijziging, zijn overgelegd anders mag handhavend worden opgetreden. Deze informatieplicht geldt voor activiteiten of gebeurtenissen zoals opgenomen in het Bal en omgevingsplan.

Maatwerkvoorschriften en gelijkwaardige maatregel

Op basis van een verzoek en/of constatering kan de ODA maatwerkvoorschriften opstellen, bijvoorbeeld wanneer de algemene regels uit het Bal of omgevingsplan onvoldoende bescherming bieden. Ook

kan een bedrijf van algemene regels afwijken waarbij wel hetzelfde beschermingsniveau wordt bereikt (gelijkwaardigheid).

Advies

Vergunningverlening vraagt om een integrale aanpak. Er kan (intern en extern) gevraagd worden om een advies uit te brengen. Voorbeelden zijn: advies op een ruimtelijke onderbouwing, beoordeling van specialistische onderzoeksrapporten, et cetera.

Ontheffing

Een ontheffing is een besluit waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod wordt gemaakt. Met de komst van de Omgevingswet is deze ontheffing omgezet naar een verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten.

4.3 Toezicht

Het doel van toezicht is het controleren of de initiatiefnemers de betreffende wet- en regelgeving naleven bij het uitvoeren van activiteiten. De wet- en regelgeving waarop de ODA toeziet betreft o.a. milieubelastende activiteiten die zijn opgenomen in de Omgevingswet en bijbehorende besluiten én de milieuregels die zijn opgenomen in het Omgevingsplan of de Bruidsschat. Om te bepalen waar we toezicht moeten uitvoeren gaan we gebruik maken van de toekomstige risicoanalyse.

Cyclisch toezicht

Bij *Cyclisch toezicht* staat de activiteit die op een locatie wordt uitgevoerd centraal. Op basis van het risico en de toezichtstrategie wordt bepaald of, met welk instrument en met welke frequentie de activiteit op een locatie wordt gecontroleerd.

⁸ De termijn waarbinnen een melding moet worden ingediend voorafgaand aan de start van de activiteit is opgenomen in het Bal.

Branchegericht toezicht

Bij branchegericht toezicht staat het thema of het doel centraal. Met behulp van de toekomstige risicoanalyse wordt bepaald welke activiteiten een bijdrage leveren aan het thema of het doel. De activiteiten worden vervolgens door de toezichthouder gecontroleerd.

Vraaggestuurd toezicht

Naast deze twee vormen hanteren we ook vraaggestuurd toezicht. Vraaggestuurd toezicht vindt plaats vanuit een vraag of melding. Dit in tegenstelling tot cyclisch toezicht, waarbij de activiteit al bekend is en we periodiek toezien of de activiteit volgens regels wordt uitgevoerd. Vraaggestuurd toezicht betekent ook, toezicht naar aanleiding van een klacht of handhavingsverzoek.

Administratief toezicht

Bij administratief toezicht vindt een beoordeling van de verstrekte gegevens plaats. We beoordelen de betrouwbaarheid, juistheid, volledigheid en de actualiteit van de stukken. Tot dit instrument behoort ook het beoordelen van een rapportage als gevolg van een controle, bijvoorbeeld een energiebesparingsonderzoek, milieujaarverslag of geuronderzoek.

Vrijeveld toezicht (surveillance)

Met vrijeveld toezicht wordt gebiedsgericht gecontroleerd. Het doel van vrijeveld toezicht is veelal het opsporen van illegale activiteiten. Dit kan zijn het illegaal bouwen, illegaal storten van afval, strijdig gebruik van percelen en/of gebouwen, et cetera. Het is mogelijk om op projectmatige wijze te controleren en hieraan bepaalde prioriteiten te verbinden.

Klachten, meldingen en (handhaving)verzoeken

Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken zijn instrumenten voor burgers en bedrijven (en in sommige gevallen overheden) om de ODA te attenderen op (mogelijke) overtreding van wet- en regelgeving.

Advies

We kunnen (intern en extern) gevraagd worden een advies te geven. Voorbeelden zijn: advies op een handhavingsverzoek, handhavingstoets, etc.

4.4 Handhaving

Als ODA opereren we binnen de kaders van het Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). Op basis van de LHSO wordt bepaald welke vorm van handhaving passend is, en wordt bepaald in hoeverre deze wordt opgevolgd en toegepast. Niet alleen de ernst van de overtreding wordt beoordeeld, maar ook het gedrag van de overtreder. Het naleefgedrag wordt opgenomen in de toekomstige risicoanalyse.

Waarschuwen

De ODA kan een waarschuwing geven. Deze waarschuwing kan bij (zeer) lichte en direct te verhelpen overtredingen mondeling gebeuren, maar wordt bij de overige overtredingen altijd opgevolgd door een schriftelijk verslag (e-mail, rapportage of brief). Hierin wordt opgenomen wat de constatering is, wordt uitgewerkt wat de overtreding is en welke maatregelen genomen moeten worden om de overtreding ongedaan te maken. Dit alles wordt met foto's en andere stukken onderbouwd.

Last onder dwangsom

Als ODA kunnen we bij een overtreding een last onder dwangsom (artikel 5:31d Awb) opleggen. Met deze last wordt de overtreder gedwongen de overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen en hij wordt verplicht tot de betaling van een geldsom als de last niet, of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Last onder bestuursdwang

Als ODA kunnen we bij een overtreding een last onder bestuursdwang (Artikel 5:21 Awb) opleggen. Met deze last wordt de overtreder gedwongen de overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen. Als hij dit

niet doet kan de ODA het feitelijk handelen ten uitvoer brengen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd waarbij de kosten worden verhaald op de overtreder.

Spoedeisende bestuursdwang

Naast normale bestuursdwang (artikel 5:25 Awb), kan de overheid spoedeisende bestuursdwang toepassen (artikel 5:31, lid 1, Awb). Spoedeisende bestuursdwang houdt in dat er wel een voorafgaand besluit is, maar geen begunstigingstermijn. Zeer spoedeisende bestuursdwang (artikel 5:31, lid 2, Awb) houdt in dat er ook geen besluit voorafgaat aan de bestuursdwang. Dan is er echt haast! Deze bevoegdheden zijn nuttig in crisissituaties. Daarbij is er vaak geen tijd om de overtreder zelf nog de kans te geven om de overtreding te beëindigen.

Tijdelijke stillegging

De ODA kan bij een overtreding als deze op basis van LHSO is ingeschaald op het midden (A4, B3, B4, C2, D1 of D2) of zware segment (C3, C4, D3 of D4) een activiteit (tijdelijk) stilleggen.

Sluiting

De ODA kan een bedrijf sluiten. Dit is een vorm van bestuursdwang als bedoeld in artikel 5.21 Awb. Op grond van artikel 5.28 Awb kan het bedrijf, het betreffende gebouw, terrein of hetgeen daarop bevindt verzegeld worden.

Intrekkingen

De ODA kan ook een eerder genomen besluit of gedane uitspraak terugnemen. Dit kan zowel gebeuren om iets te corrigeren of als sanctie.

Bestuurlijke boete (Artikel 5:40 Awb)

Onder bestuurlijke boete wordt verstaan: de bestraffende sanctie van een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.

Bibob

De wet Bibob kan preventief ingezet worden maar ook repressief. In het geval van criminele activiteiten kan na onderzoek een beschikking ingetrokken worden mits de intrekking evenredig is met de mate van het gevaar (art. 3 lid 5 wet Bibob.).

Advies

Zie Advies toezicht.

Proces-verbaal

Een schriftelijke weergave waarin een BOA verslag uitbrengt van in zijn of haar aanwezigheid geconstateerde feiten en omstandigheden, de persoonsgegevens van betrokkenen en getuigen. Een proces-verbaal is daarmee een bewijs van wat die persoon heeft gezien en geconstateerd.

Gedogen

Het onder bepaalde omstandigheden (overmacht, onevenredigheid en overgangssituatie) toestaan wat formeel niet mag.

5 Strategieën

In overeenstemming met art. 13.5 van het Omgevingsbesluit wordt voor de uitvoering van taken door de ODA onderstaande uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie toegepast. In hoofdstuk 2 zijn de ambities en doelen beschreven die worden nagestreefd. In hoofdstuk 4 is beschreven welke instrumenten kunnen worden ingezet om een bijdrage te leveren aan deze doelen en ambities. In dit hoofdstuk wordt beschreven wanneer welke instrumenten worden ingezet en welke uitgangspunten hierbij worden gehanteerd. Voor het bepalen welk instrument het beste kan worden ingezet wordt gebruik gemaakt van onze uitvoeringsstrategie.

Onze uitvoeringsstrategie is opgebouwd uit verschillende strategieën. De strategieën zijn gebaseerd op landelijke strategieën en zijn aangevuld met regionale afspraken en gemeentelijke werkwijzen. In figuur 2 zijn de strategieën en hun samenhang schematisch weergegeven.

Figuur 2: Strategieën



⁹ Wanneer wettelijk is vereist dat een Bibob-toets wordt uitgevoerd, wordt hier gehoor aan gegeven, ongeacht of er een indicatie is van crimineel naleefgedrag.

5.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij initiatiefnemers. Hierbij wordt nagestreefd de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Hiermee wordt getracht toezicht en repressieve handhaving te verminderen, omdat er minder overtredingen worden gepleegd. Om dit te bereiken zetten we preventie instrumenten (zie paragraaf 4.1) in.

Inzet van deze instrumenten zal het meeste effect hebben bij “goedwillenden”, toch hebben preventieve maatregelen bij ander naleefgedrag ook een effect.

In onderstaande tabel 4 is opgenomen welk instrument het beste ingezet kan worden bij de verschillend type naleefgedrag.

Tabel 4: Inzet preventieve instrumenten

	Goedwillend	Moet kunnen	Calculerend	Crimineel
Instrumenten				
Voorlichting	X	X	X	
Publiciteit			X	X
Communicatie	X	X		
Bibob ⁹				X
Zelftoetsing	X			

5.2 Vergunningsstrategie

Uitgangpunt bij vergunningverlening is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige informatie (o.a. aanvragen of meldingen). De informatie vormt immers de basis voor de beoordeling van de stukken. Voorbeelden zijn de aanvragen voor de te verlenen vergunning en na vergunningverlening de informatie voor adequaat toezicht en eventueel handhaving. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel) zijn voor ons bepalend.

De ODA heeft de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. De ODA hanteert hierbij het principe “Ja, tenzij...”. Dit volgt ook uit het toetsingskader voor de mba. Bij elke aanvraag wordt een zaakbehandelaar toegewezen. De initiatiefnemer beschikt hierdoor over één vast aanspreekpunt na indiening. Het risico dat bij vergunningverlening tegenstrijdige voorschriften worden gesteld wordt hierdoor verminderd. De zaakbehandelaar krijgt vanuit de betrokken disciplines adviezen aangereikt en ziet toe op het integrale karakter van de omgevingsvergunning.

De verschillende vormen van vergunningen met de bijbehorende procedures zijn wettelijk vastgelegd en worden hier verder niet behandeld.

Samenwerking bij vergunningverlening

Vergunningaanvragen worden beoordeeld vanuit de benodigde disciplines en afhankelijk van de aangevraagde activiteit vindt samenwerking plaats met diverse interne en externe adviseurs

Instrument

Welk instrument 4.2 wordt ingezet wordt (wettelijk) bepaald door het initiatief dat wordt aangevraagd. De verschillende initiatieven en de daarbij behorende wettelijk bepaalde instrumenten worden hier verder niet

behandeld, maar kunnen worden gevonden in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

5.3 Toezichtstrategie

Een toezichtstrategie geeft aan welke instrumenten worden ingezet om vast te stellen of wet- en regelgeving worden nageleefd en hoe deze worden georganiseerd.

Toezicht en Instrumenten

Om na te gaan of voorschriften ook gedurende langere tijd en in alle situaties worden nageleefd, is het noodzakelijk om toezicht uit te voeren. Met welk instrument toezicht wordt gehouden is in onderstaande tabel 5 toegelicht.

Tabel 5: Toezichtmatrix

Plicht	Vergunning-			Melding			Informatie-		
	Cyclisch	Vraaggestuurd	Project	Cyclisch	Vraaggestuurd	project	Cyclisch	Vraaggestuurd	project
Activiteitgericht toezicht	X	X		X	X			X	
Thema- en doeltoezicht	X			X	X	X		X	
Administratief toezicht	X				X			X	
Klachten en meldingen		X			X			X	
Vrije veld toezicht			X	X		X			X
Toezicht op ondermijning			X		X	X		X	
Advies		X			X			X	

Op basis van het effect van een activiteit en het naleefgedrag wordt bepaald met welke frequentie een activiteit wordt bezocht.

5.4 Handhavingsstrategie

Op basis van de LHSO kan onderscheid worden gemaakt tussen goedwillende overtreders tot calculerende overtreders. De output van de LHSO wordt gebruikt als input voor preventie in het geval het gedrag goedwillend is gebleken. Het gedrag van calculerende overtreders wordt - vanuit het voordeel dat zij hier mee behalen – juist aangepakt door extra inzet op toezicht en (strafrechtelijke) handhaving. De invulling hiervan is dat handhavingsacties die in eerste plaats gericht zijn op het beëindigen van de overtreding en op herstel van de gevolgen. Hiervoor worden bestuursrechtelijke instrumenten ingezet. Bij moedwillige overtreders willen we voorkomen dat soortgelijke overtredingen (nogmaals) worden begaan. Hiervoor zetten wij de bestraffende, strafrechtelijke instrumenten in.

Hoewel alle geconstateerde overtredingen worden aangepakt, betekent dit niet dat repressief optreden altijd vóór andere (toezichts-)activiteiten gaat. Er wordt gekeken naar de urgentie van de overtredingen. Heterdaad overtredingen en/of overtredingen waarvan directe beëindiging leidt tot het beperken van gevolgen, worden met voorrang opgepakt. Overige overtredingen waarbij de gevolgen voor de leefomgeving beperkt zijn, worden gepland.

Richtlijn handhaving bij overtreding door de eigen organisatie.

Het kan voorkomen dat de eigen organisatie of een van de partners een handeling verricht die in strijd is met de wettelijke regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het wijzigen van een gemeentelijk eigendom terwijl er geen omgevingsvergunning is verleend. Indien dit geconstateerd wordt moet hiertegen opgetreden worden. Om te zorgen dat er in voorkomende gevallen gelijkloidend zal worden opgetreden is deze richtlijn opgesteld.

1. Collegiaal overleg;

In eerste instantie zal er bij het constateren van een overtreding een collegiaal overleg plaats vinden. De werknemer die de overtreding heeft geconstateerd zal mondeling contact opnemen met zijn collega die betrokken is bij de gemaakte overtreding. Hij zal trachten het probleem op te lossen. Van het contact zal een schriftelijke notitie gemaakt worden die in het handavingsdossier gevoegd zal worden.

2. Overleg directieteam;

Indien het overleg niet leidt tot het opheffen van de overtreding na het collegiaal overleg zal de werknemer die de overtreding heeft geconstateerd de uitkomst van het gesprek terugkoppelen met het directielid. Het directielid zal de overtreding en het hieraan gekoppeld collegiaal overleg bespreken in het overleg directieteam-overleg.

3. Advies burgemeester en wethouders.

Indien er via het directieteam-overleg geen overeenstemming bereikt zal worden over de geconstateerde overtreding zal een advies worden voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. De beslissing van het college is dan bindend. Het advies, inclusief het besluit van het college, zal in het handavingsdossier gevoegd worden.

Richtlijn handhaving bij overtreding door andere overheden.

Het kan voorkomen dat andere overheden of ketenpartners een handeling verrichten die in strijd is met de wettelijke regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan overtreden van milieuregels of het wijzigen van een eigendom terwijl er geen omgevingsvergunning is verleend. Als dit geconstateerd wordt moet hiertegen opgetreden worden zoals bij alle overige zaken volgens de handhavingsstrategie die is vastgelegd in de LHSO. Het gemeentebestuur dient zo spoedig mogelijk in kennis te worden gesteld van een handhavingszaak.

5.5 Gedoogstrategie

De ODA die optreedt namens de gemeente, heeft een wettelijke plicht om handhavend op te treden tegen diverse soorten overtredingen van verschillende soorten wetgeving. Dit handhavend optreden is het uitgangspunt. Er zijn echter situaties denkbaar waarbij handhaving tijdelijk niet wenselijk of zelfs onmogelijk is. Dit noemt men ook wel gedogen: “De bevoegdheid om op basis van een algemene belangenafweging tijdelijk en doelbewust op grond van een schriftelijk verzoek van de overtreder onder voorwaarden via een besluit geheel of gedeeltelijk af te zien van handhavend optreden tegen een overtreding”.

Gedogen vindt plaats in overeenstemming met de gemeentelijke gedoogstrategie. Gedogen blijft echter altijd een uitzondering en kan alleen toegepast worden met instemming van de gemeente.

6 Kwaliteitsborging

PVTH maakt onderdeel uit van het beheersen van risico's voor de samenleving. De inwoners en ondernemers van het werkgebied van de ODA moeten gerust kunnen leven in de wetenschap dat de ODA de belangrijkste milieurisico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te kunnen maken, is het belangrijk dat de ODA de kwaliteit van de PVTH-taken kan garanderen. Dit is niet alleen van belang voor de ODA zelf. Ook externe instanties zoals de partnergemeenten en de provincie, als toezichthouder op de gemeenten, eisen een vorm van kwaliteitsbewaking waarmee de beheersing van de risico's kan worden geborgd.

Om kwaliteitsborging te realiseren heeft de overheid kwaliteitscriteria ontwikkeld die zich richten op de kwaliteit van de medewerkers en het borgen van de organisatorische processen, de Kwaliteitscriteria 3.0.

De Kwaliteitscriteria 3.0 deel B, behelzen op 28 deskundigheidsgebieden criteria voor de organisatie en haar medewerkers (kritieke massa) op het gebied van: aantal medewerkers, benodigde opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Overheidsorganisaties en haar medewerkers die aan de criteria op basis van deze verordening voldoen, moeten in staat zijn producten af te leveren met de gewenste kwaliteit.

In paragraaf 3.6 van dit document zijn de uitgangspunten voor de toebedeling van de werkzaamheden voor zowel vergunningverleners als toezichthouders uitgewerkt. Deze zijn nu gebaseerd op de huidig geldende kwaliteitscriteria 3.0 en zullen zo nodig aangepast worden als een toekomstige herziening van de kwaliteitscriteria hiertoe aanleiding geeft.

7 Monitoring

Gedurende de uitvoering van het PVTH-uitvoeringsprogramma vindt monitoring plaats. Monitoring dient het volgende doel: achterhalen of een bijdrage is geleverd aan de ambities en doelen binnen de fysieke leefomgeving. Dit is belangrijk voor de verantwoording en effectiviteit van het strategie.

7.1 Monitoring

Met monitoring worden gegevens en informatie verzameld die belangrijk zijn voor het eventueel bijstellen van prioriteiten en de inzet van capaciteit. Om die reden zijn indicatoren bepaald waardoor het meten van de doelstellingen mogelijk wordt.

Bij de registratie van taken PVTH wordt gebruik gemaakt van Open Wave. Zowel de vergunningverleners als de toezichthouders registreren hierin alle relevante bij een bepaalde zaak behorende gegevens. De vergunningprocedure wordt hierin in zijn geheel doorlopen, compleet met alle documenten.

Om te kunnen beoordelen of de strategiesdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn, is het belangrijk dat geregistreerd wordt welke instrumenten per activiteit zijn ingezet en wat het effect daarvan is op basis van een indicator.

Preventie

In tabel 6 is opgenomen welke indicatoren worden geregistreerd voor de ingezette instrumenten. Deze registratie vindt per mba plaats.

Tabel 6: indicatoren preventie instrumenten

Indicator	Instrument				
	Voorlichting	Publiciteit	Communicatie	Bibob-toets	Zelftoetsing
Aantal keer ingezet	X	X	X		X
Bestede uren	X	X	X	X	X
Aantal aanvragen				X	
Positief beschikt				X	
Negatief beschikt				X	
Aantal bedrijven					X

Vergunningverlening

In tabel 7 is opgenomen welke indicatoren worden geregistreerd voor de ingezette instrumenten. Deze registratie vindt per mba plaats.

Tabel 7: indicatoren vergunningverleningsinstrumenten

Indicator	Instrument						
	Vergunningen	Meldingen	Informatie	Maatwerk	Advies	Omgevingsplan en Bruidsschat	
Aantal aanvragen/zaken	X	X	X	X		X	X
Aantal positief beschikt	X			X		X	
Aantal negatief beschikt	X			X		X	
Aantal vooroverleggen	X						
Aantal opgelegde maatwerkvoorschriften				X			
Bestede uren	X	X	X	X	X	X	
Aantal adviezen					X		
Aantal bezwaren	X			X	X	X	
Aantal gegronde bezwaren	X			X	X	X	
Aantal beroepen	X			X	X	X	
Aantal gegronde beroepen	X			X	X	X	

Toezicht

In onderstaand overzicht is opgenomen welke indicatoren worden geregistreerd voor de ingezette instrumenten. Deze registratie vindt per mba plaats.

De uitgevoerde toezichtcontroles fungeren als input voor verschillende onderdelen van onze taken en instrumenten. Met name het naleefpercentage en het naleefgedrag vormen input voor de wijze van beïnvloeding in de toekomst.

Tabel 8: indicatoren toezichtsinstrumenten

Indicator	Instrument						
	Cyclisch toezicht	Branchegericht toezicht	Vraaggestuurd toezicht	Administratief toezicht	Vrije veld toezicht	Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken	Advies
Aantal controles	X	X	X	X			
Aantal hercontroles	X	X	X	X			
Aantal Bestede uren	X	X	X	X	X	X	X
Aantal locaties					X		
Aantal Geconstateerde overtredingen	X	X	X	X	X	X	
Aard van de overtredingen	X	X	X	X	X	X	
Aard klachten/meldingen						X	
Reden van overtreding (naleefgedrag)	X	X	X	X	X	X	
Effect van een geconstateerde overtreding	X	X	X	X	X	X	

Tabel 9: indicatoren handhavingsinstrumenten

Indicator	Instrument									
	Waarschuwing	Voornemen LoD	Last onder Dwangsom	Last onder bestuursdwang	Intrekkingen	Bestuurlijke boete	Proces-verbaal	Gedogen	Bibob-toets	Advies
Aantal	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aantal hercontroles	X	X	X	X	X					
Aantal verbeuringen			X	X	X	X				
Bestede uren	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bedrag geint			X			X				
Aantal positief beschikt								X	X	
Aantal negatief beschikt								X	X	
Aard van de overtredingen	X	X	X	X	X	X	X			
Reden van overtreding (naleefgedrag)	X	X	X	X	X	X	X			
Aantal bezwaren			X	X	X	X	X	X	X	
Aantal gegronde bezwaren			X	X	X	X	X	X	X	
Aantal beroepen			X	X	X	X	X	X	X	
Aantal gegronde beroepen			X	X	X	X	X	X	X	
Effect van een geconstateerde overtreding	X	X	X	X	X	X	X			

Handhaving

In bijstaand overzicht is opgenomen welke indicatoren worden geregistreerd voor de ingezette instrumenten. Deze registratie vindt per mba plaats.

7.2 Verantwoording

Monitoring vindt plaats om te verantwoorden of en in hoeverre het gevoerde strategie slaagt en of de gestelde doel- en taakstellingen behaald zijn of gaan worden.

Deze verantwoording vindt op verschillende niveaus plaats. Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn verschillende gegevens nodig, zie hiervoor hoofdstuk 7.1 monitoring.

Deze gegevens zijn realtime opvraagbaar door de toegewezen medewerkers van de ODA. Periodiek worden rapportages geproduceerd voor de verschillende partnergemeenten over de resultaten van de uitgevoerde taken.

In tabel 10 is opgenomen wanneer de rapportage plaatsvindt.

Tabel 10: overzicht rapportage en doelgroep

Soort rapportage	Realtime	Maandrapportage	Tertiaire rapportage	Jaarrapportage
Doelgroep				
Aangewezen medewerkers ODA	X			
Management ODA		X	X	X
Partnergemeente			X	X

7.3 Evaluatie

Evalueren is nodig om te kunnen beoordelen of het gevoerde strategie effectief is en of dat strategie uitvoering geeft aan de gestelde prioriteiten en doelen. Dit wordt gedaan door de monitoringsgegevens af te zetten tegen de vastgestelde doelen. Op grond daarvan wordt bepaald hoe effectief en efficiënt er uitvoering is gegeven aan de PVTH-taken.

Jaarlijks legt de ODA verantwoording af over de uitvoering van de PVTH-taken en het behalen van de doelstellingen door middel van het jaarverslag. Het jaarverslag wordt aan de externe partners aangeboden, waarbij de mogelijkheid wordt geboden om zienswijzen in te brengen. Het jaarverslag wordt tenslotte ook nog doorgestuurd naar de provincie Gelderland in het kader van het interbestuurlijk Toezicht.

De rapportering dient te gaan over de resultaten van het uitgevoerde strategie. Aan de opbouw van deze rapportage zijn geen wettelijke eisen gesteld. Een consistente en logische opbouw vanuit de probleemanalyse, strategie, programmering en uitvoering is essentieel. Daarnaast is het ook van belang om onder andere ook de ontwikkelingen op het gebied van strategie, wet- en regelgeving mee te nemen in de evaluatie. Dit omdat dit het strategie alsmede het programma kan beïnvloeden.

In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Hierna wordt als afsluiting van deze PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie opgesomd over welke onderdelen in de evaluatie gerapporteerd dienen te worden:

- De monitoringsresultaten van de indicatoren en op basis daarvan een analyse op het leveren van een bijdrage of voldoen aan de geformuleerde doelen.
- Een analyse van de te verwachten vergunningen (prognose).
- Het inzicht in de verbetering dan wel verslechtering van het naleefgedrag van de initiatiefnemer of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
- De voorstellen voor eventuele bijstellingen in het strategie, het takenpakket of het activiteitenbestand

Bijlage 1: koppeling mba's aan klassen KC 3.0 (Bal en omgevingsplan)

Afkortingen:

Informatieplicht: ip

Meldingplicht: mp

Vergunningplicht: vp

Omgevingsplanactiviteit: opa

Besluit activiteiten leefomgeving: Bal

		Instrumenten	Klasse					Bijzonderheden
			I	II			III	
				eenvoudig	normaal	"complex"		
Afd. 22.3 omgevingsplan		ip/vp (opa)	ip	-	vp	-	-	
Afd. 3.2 Bal	§3.2.0	-	-	-	-	-	-	
	§3.2.1	mp/vp	mp	-	-	vp	-	
	§3.2.2	mp	mp	-	-	-	-	
	§3.2.3	vp	-	-	-	vp	-	
	§3.2.4	mp/vp	-	mp	-	vp	-	
	§3.2.5	mp/vp	mp	-	vp	-	-	
	§3.2.6	ip/mp/vp	-	ip/mp	-	vp nvt	-	open bodemenergiesysteem valt onder bevoegdheid GS, gesloten valt onder B&W
	§3.2.7	ip/mp/vp	-	-	ip/mp/vp	-	-	
	§3.2.8	ip/mp/vp	-	-	ip/mp/vp	-	-	
	§3.2.9	ip/mp/vp	-	-	ip/mp/vp	-	-	
	§3.2.10	mp/vp	-	-	mp/vp	-	-	
	§3.2.11	mp/vp	-	-	mp/vp	-	-	

		Instrumenten	Klasse					Bijzonderheden
			I	II			III	
				eenvoudig	normaal	"complex"		
	§3.2.12	mp/vp	-	-	mp/vp	-	-	
	§3.2.13	mp/vp	-	-	-	mp/vp	-	
	§3.2.14	vp	-	-	-	-	vp	
	§3.2.15	mp/vp	-	-	mp/vp	-	-	
	§3.2.16	vervallen	-	-	-	-	-	
	§3.2.17	vp	-	-	-	-	vp IPPC	
	§3.2.18	vp	-	-	-	-	vp IPPC	
	§3.2.19	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	afvangen kooldioxide valt onder bevoegdheid GS
	§3.2.20	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Deze VTH-taak wordt uitgevoerd door Bodemspecialisten
	§3.2.21	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Deze VTH-taak wordt uitgevoerd door Bodemspecialisten
	§3.2.22	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Deze VTH-taak wordt uitgevoerd door Bodemspecialisten
	§3.2.23	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Deze VTH-taak wordt uitgevoerd door Bodemspecialisten
	§3.2.24	ip/mp/vp	-	ip/mp	vp	-	-	
	§3.2.25	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Deze VTH-taak wordt uitgevoerd door Bodemspecialisten
	§3.2.26	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Deze VTH-taak wordt uitgevoerd door Bodemspecialisten
	§3.2.27	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	

		Instrumenten	Klasse					Bijzonderheden
			I	II			III	
				eenvoudig	normaal	"complex"		
Afd. 3.4 Bal	§3.4.1	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-	
	§3.4.2	ip/mp/vp	ip/mp	-	vp			
	§3.4.3	ip/mp	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Buisleidingen met gevaarlijke stoffen valt onder bevoegdheid minister I&W
	§3.4.4	ip/mp/vp	-	-	ip/mp	vp	vp IPPC	
	§3.4.5	ip/mp/vp	-	-	ip/mp	vp	vp IPPC	
	§3.4.6	ip/mp/vp	-	-	ip/mp	vp	nvt	
	§3.4.7	ip/mp/vp	-	-	ip/mp	vp	vp IPPC	
	§3.4.8	ip/mp/vp	-	-	-	ip/mp	vp	
	§3.4.9	ip/mp/vp	-	-	ip/mp	vp	vp IPPC	
	§3.4.10	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-	
	§3.4.11	ip/mp/vp	-	-	ip/mp	vp	-	
	§3.4.12	ip/mp	-	-	ip/mp	-	-	
Afd. 3.5 Bal		ip/mp/vp	-	-	-	ip/mp	vp	
Afd. 3.6 Bal	§3.6.1	ip/mp/vp	-	ip/mp uitgezonderd melkrundvee	ip/mp melkrundvee, vp zonder eisen aan emissiearme stallen (uitgezonderd geiten)	vp melkrundvee, vp met eisen aan emissiearme stallen, vp geiten	vp IPPC	
	§3.6.2	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-	
	§3.6.3	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-	

		Instrumenten	Klasse				Bijzonderheden
			I	II		III	
				eenvoudig	normaal	"complex"	
	§3.6.4	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-
	§3.6.5	ip/mp	-	-	-	ip/mp	-
	§3.6.6	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-
	§3.6.7	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-
	§3.6.8	ip/mp/vp	-	-	ip/mp	vp	-
Afd. 3.7 Bal	§3.7.1	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-
	§3.7.2	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-
	§3.7.3	ip/mp	ip/mp	-	-	-	-
	§3.7.4	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-
	§3.7.5	ip/mp	ip/mp	-	-	-	-
	§3.7.6	ip/mp/vp	-	ip/mp	-	vp	-
	§3.7.7	ip/mp	ip/mp	-	-	-	-
	§3.7.8	ip/mp	ip/mp	-	-	-	-
	§3.7.9	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-
	§3.7.10	ip/mp/vp	-	-	-	ip/mp/vp	-
Afd. 3.8 Bal	§3.8.1	ip/mp	ip/mp	-	-	-	-
	§3.8.2	ip/mp/vp	-	-	ip/mp/vp	-	-
	§3.8.3	ip/mp/vp	-	-	-	ip/mp/vp	-
	§3.8.4	ip/mp	-	ip/mp	-	-	-
	§3.8.5	ip/mp/vp	-	ip/mp	-	vp	-
	§3.8.6	ip/mp/vp	-	-	-	ip/mp/vp	-
	§3.8.7	ip/mp	-	-	ip/mp	-	-
	§3.8.8	ip/mp/vp	-	-	-	ip/mp/vp	-
	§3.8.9	ip/mp/vp	-	-	-	ip/mp/vp	-
	§3.8.10	ip/mp/vp	-	-	ip/mp	vp	-
	§3.8.11	ip/mp/vp	-	-	-	ip/mp/vp	-

			Klasse					Bijzonderheden
			I	II			III	
		Instrumen- ten		eenvoudig	normaal	"complex"		
Afd. 3.9 Bal	§3.9.1	ip/mp/vp	-	-	-	ip/mp/vp	-	
	§3.9.2	ip/mp	ip/mp	-	-	-	-	
	§3.9.3	ip/mp	-	-	ip/mp	-	-	
	§3.9.4	ip/mp	ip/mp	-	-	-	-	
	§3.9.5	ip/mp	-	-	ip/mp	-	-	
Afd. 3.10 Bal		nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Mijnbouw valt onder bevoegdheid minister I&W
Afd. 3.11Bal		nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	Defensie valt onder bevoegdheid minister I&W
Maatwerk			-	-	ambtshalve	op verzoek	-	
Gelijkwaardige maatregel			-	-	melding	op verzoek	-	
MER							X	mer-beoordeling volgt vergunningplicht