

**Nota Gemeentelijk Uitvoeringsbeleid
Vergunningverlening en
Toezicht & Handhaving
(milieu en bodem)
2023-2024**

Omgevingsdienst West-Holland

Bestuurlijke samenvatting

Op 7 februari 2022 heeft het algemeen bestuur ingestemd met verlenging van de Nota Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving Milieu 2020-2021. Deze nota is een samenvoeging van het in 2020 opgestelde Gemeentelijk uitvoeringsbeleid vergunningen 2020-2021 en het in 2015 vastgestelde Gemeentelijke uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2016-2019, dat is verlengd voor de jaren 2020 en 2021. Daarnaast zijn de bijlagen Gemeentelijk uitvoeringskader Asbesttoezicht basistakenpakket en het Gemeentelijk uitvoeringskader voor (bestuurs-)strafrechtelijke handhaving milieu toegevoegd (bijlage 6 en 7).

De verlenging is verleend tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, doch uiterlijk tot 1 januari 2023. Dit betekent dat er per 1 januari 2023 gewerkt dient te worden volgens een nieuw gemeentelijk uitvoeringsbeleid. Op dit moment is duidelijk dat de Omgevingswet niet op 1 januari 2023 in werking zal treden, maar het staat nog niet vast op welke datum de Omgevingswet wel in werking treedt. We kiezen er daarom voor om het huidige uitvoeringsbeleid te actualiseren.

Actualisatie

Met deze actualisatie van het gemeentelijk uitvoeringsbeleid zijn de teksten aangepast die verouderd zijn of uitgaan van gedateerde regelgeving. Het betreft onder meer de Wet openbaarheid van bestuur welke vervangen is door de Wet open overheid, ontwikkelingen in de jurisprudentie aangaande gedogen en ontwikkelingen in het (bestuurs-) strafrecht.

Het betreft een beleidsneutrale actualisatie die aansluit bij de Landelijke handhavingsstrategie, de gemeentelijke verordeningen en de provinciale Nota VTH.

Werking

De Nota Gemeentelijk Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening en Toezicht & Handhaving (milieu en bodem) heeft zijn werking in 2023 en 2024, behoudens een eerdere inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wanneer de Omgevingswet in werking treedt komt dit beleid automatisch te vervallen en wordt het vervangen door de Nota Gemeentelijk Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening en Toezicht & Handhaving Omgevingswet (milieu en bodem) 2023-2024.

Dit is de eerste fase in het nieuwe uitvoeringsbeleid aangaande vergunningverlening, toezicht en handhaving. In de tweede fase starten we een traject op om het uitvoeringsbeleid algeheel te herzien voor de periode van 2025-2028. Hierbij wordt rekening gehouden met invoeringsdatum van de Omgevingswet.

De Nota Gemeentelijk Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening en Toezicht & Handhaving (milieu en bodem) 2023-2024 bestaat uit twee onderdelen:

Deel 1 Nota Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Vergunningen 2023-2024

De Omgevingsdienst West-Holland (hierna: Omgevingsdienst) verleent vergunningen en behandelt meldingen voor het aspect milieu binnen haar werkgebied. Dit doet de Omgevingsdienst in opdracht van gemeenten en de provincie Zuid-Holland (hierna: provincie).

Deel 2 Nota Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2023-2024

De deelnemers aan de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst West-Holland zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van omgevingstaken (vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de leefomgeving) in hun gemeente. Iedere gemeente heeft daarin zijn eigen aandachtspunten en prioriteiten. Voor de bedrijven en burgers van die gemeenten, en ook voor de uitvoerders zelf, is een eenduidige uitvoering van omgevingstaken belangrijk. Het Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2023-2024 beoogt uniforme regionale

uitvoering op basis van een landelijk kwaliteitsniveau en kaders verbinden aan maatschappelijke doelstellingen en waarden. Om verbinding te bereiken wordt ingezet op programmatisch, risicogestuurd en omgevingsbewust toezicht en handhaven. Dit maakt de uitvoering van toezicht en handhaving eenduidig en transparant in de keuzes en resultaten voor de betrokken partijen.

Aanpak

Programmatisch toezicht en handhaving is een cyclus van beleidsvorming, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling. Handhaving komt hierbij tot stand op basis van inzichtelijke keuzes, de uitvoering is gericht op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten. De uitvoering wordt vastgelegd in het werkplan.

Doelen

Doel van toezicht en handhaving is verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving door een beter naleefgedrag van burgers en bedrijven. In de interventiematrix van de Landelijke Handhavingstrategie wordt dit nader omschreven (zie figuur 3 in paragraaf 4.4.3).

Het Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving beoogt:

- Een verschuiving van bewust en structureel of crimineel handelende overtreders naar goedwillende overtreders. Deze verschuiving komt doordat overtreders inzien dat niet-naleving niet loont en bewuste en/of terugkerende overtredingen op basis van de Landelijke Handhavingstrategie strenger worden bestraft. Hiervoor maakt de Omgevingsdienst jaarlijks een analyse van de procentuele verdeling van overtreders, ingedeeld naar hun gedrag.
- Een verschuiving van overtredingen die een aanzienlijk gevolg kunnen hebben op de leefomgeving of de veiligheid, naar overtredingen die een vrijwel nihil gevolg hebben. Ook hiervoor maakt de Omgevingsdienst jaarlijks een analyse van de procentuele verdeling van overtredingen, ingedeeld naar de grootte van de gevolgen van de overtreding.
- Een afname van het aantal keren dat een zwaardere vorm van interventie moet worden ingezet. De lichtste vorm van interveniëren moet voldoende zijn voor naleving.

Uitwerking in strategieën

Toezicht en handhaving richt zich op die situaties en activiteiten waar de risico's voor de omgeving en voor de veiligheid het grootst zijn. Activiteiten en situaties met in potentie een grote impact op de omgeving en het milieu en/of een verhoogd risico op gezondheidsschade krijgen een hogere prioriteit dan activiteiten en situaties die weinig impact op de omgeving hebben. Op basis van de risicoanalyses worden in werkplannen prioritaire handhavingsterreinen aangewezen. Hierop is de intensiteit en vorm van toezicht en handhaving gebaseerd. Integrale periodieke controles worden alleen uitgevoerd bij inrichtingen met essentiële en relevante milieuaspecten. Inrichtingen met minder relevante of vrijwel niet relevante milieuaspecten worden óf projectmatig bezocht óf bij klachten of verzoeken tot handhaving. Voor de situaties met een lager risico voor kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving ligt de nadruk op het bevorderen van naleefgedrag door preventie. Communicatie wordt bewust ingezet als handhavingsinstrument. Actiever communiceren beïnvloedt het naleefgedrag naar verwachting positief, bijvoorbeeld over wet- en regelgeving, lopende controles, eventuele consequenties bij overtreding van de regels, resultaten van handhaving en door een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven.

Elke gemeente zal dit beleidskader in haar college moeten vaststellen, zodat de Omgevingsdienst dit beleidskader kan en mag toepassen.

Inhoud

Deel 1 Nota Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Vergunningen 2023-2024	1
1. Inleiding	2
2. Beschrijving taakveld vergunningverlening	3
3. Gemeentelijk uitvoeringsbeleid vergunningverlening	5
Deel 2 Nota Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2023-2024	8
1. Inleiding	9
2. Uitgangspunten	11
3. Aanpak	13
4. Analyse en doelstellingen	14
5. Toezichtstrategie	20
6. Handhavingstrategie	24
7. Communicatiestrategie	29
8. Monitoring en evaluatie	30
9. Organisatie	31
Bijlagen	
Bijlage 1. Overzicht toezicht- en handhavingstaken Omgevingsdienst namens deelnemers	
Bijlage 2. Richtlijn dwangsom	
Bijlage 3. Standaard toezichtplan	
Bijlage 4. Risicogestuurd handhaven bij Besluit bodemkwaliteit	
Bijlage 5. Toezichtplan Geluid	
Bijlage 6. Gemeentelijk uitvoeringskader Asbesttoezicht basistakenpakket	
Bijlage 7. Gemeentelijk uitvoeringsbeleid (bestuurs-)strafrechtelijke handhaving	

Deel 1

Nota Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Vergunningen 2023-2024

1. Inleiding

De Nota Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Vergunningen van de Omgevingsdienst West-Holland (hierna: Omgevingsdienst) beschrijft het beleid voor het verlenen van toestemmingen (vergunningen, meldingen, ontheffingen en verklaringen van geen bedenkingen) op grond van de milieuwet- en regelgeving. De Omgevingsdienst verleent de vergunningen en behandelt meldingen voor het aspect milieu binnen haar gehele werkgebied. Dit doet de dienst in opdracht van gemeenten en de provincie. Werkzaamheden met betrekking tot vergunningverlening die worden uitgevoerd in opdracht van de Provincie Zuid-Holland worden uitgevoerd conform de Nota VTH van de provincie. Voor de deelnemende gemeenten is deze Nota Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Vergunningen opgesteld. De hoofddoelstelling van de nota betreft het vastleggen van de randvoorwaarden om te komen tot actuele en handhaafbare vergunningen en maatwerkvoorschriften. Dit houdt in dat de vergunningen voorschriften bevatten die nodig zijn voor de bescherming van het milieu. Hiertoe zijn in het plan prioriteiten en meetbare doelstellingen opgenomen.

2. Beschrijving taakveld vergunningverlening

De categorieën activiteiten die vergunningplichtig zijn, staan vermeld in bijlage 1 van het Besluit omgevingsrecht. Deze bijlage is zo opgebouwd dat per categorie (activiteit) eerst alle activiteiten worden benoemd die leiden tot 'milieuplicht' (in die zin dat de milieuwet- en regelgeving van toepassing is), vervolgens worden eventuele uitzonderingen benoemd, daarna in welke situaties Gedeputeerde Staten (GS) bevoegd zijn en ten slotte voor welke activiteiten een vergunningplicht geldt.

2.1 Milieuplicht

Als een 'milieuplicht' geldt, zijn er vier varianten:

- Type A-bedrijven vallen volledig en rechtstreeks onder de werking van het Activiteitenbesluit. Ze hoeven zich niet te melden.
- Type B-bedrijven vallen ook volledig onder de werking van het Activiteitenbesluit, maar zij moeten zich wel melden.
- Type C-bedrijven zijn vergunningplichtig. Voor een deel van hun activiteiten zijn wel de regels uit het Activiteitenbesluit van toepassing. Het gaat dan om (delen van) hoofdstuk 2, 3 en hoofdstuk 5. Een speciale categorie vergunningplichtige bedrijven betreft de zogenaamde RIE-bedrijven: dit zijn de bedrijven waarop de Richtlijn industriële emissies van toepassing is.
- Voor sommige bedrijven geldt dat naast de vergunning of de melding voor specifieke activiteiten een lichte vergunningprocedure van toepassing is; de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). De toets bestaat uit een toestemming of een weigering.

Voor alle bedrijven waarvoor de milieuplicht geldt, geldt daarnaast dat maatwerkvoorschriften in het kader van het Activiteitenbesluit aan de orde kunnen zijn.

In de Producten en dienstencatalogus (PDC, versie 2.3 van 15 januari 2019) van de Omgevingsdienst worden de volgende vergunning producten onderscheiden:

- De omgevingsvergunning milieu met de uitgebreide procedure of reguliere procedure. Onder dit product valt ook de actualisatievergunning en de ambtshalve wijziging.
- Behandelen Melding Activiteitenbesluit, melding Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval, melding Besluit lozen buiten inrichtingen.
- Behandeling maatwerkvoorschriften
- Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
- Behandelen (vormvrije) m.e.r.-beoordeling.
- Toetsen aan de BBT-conclusies en het beoordelen van de vergunning situatie op actualiteit.
- Vooroverleg

2.2 Meldplicht: Behandeling melding Activiteitenbesluit

Voor de grootste groep bedrijven geldt dat ze alleen moeten voldoen aan de regels uit het Activiteitenbesluit.

Voor categorie A-bedrijven geldt dat ze geen melding hoeven te doen. Het gaat bijvoorbeeld om basisscholen met een grotere cv-ketel of een verzorgingshuis of kantoor zonder al te grote airco of koeling. In heel bijzondere gevallen kan een maatwerkvoorschrift van toepassing zijn.

Type B-bedrijven moeten zich uiterlijk vier weken voor de start melden. Het gaat om bedrijven uit vrijwel alle categorieën: van grote kantoren tot metaalbewerkers, van kleinere boeren tot voedselabrieken en van zwembaden tot meubelfabrieken. Een melding wordt gedaan via de website aimonline.nl en bij een melding moet de melder minimaal een plattegrondtekening inleveren.

Daarnaast kunnen rapporten van akoestisch onderzoek, bodemonderzoek of luchtonderzoek aan de orde zijn. In sommige gevallen zijn de voorschriften uit het Activiteitenbesluit niet helemaal passend of voldoende. In dergelijke gevallen kan een maatwerkvoorschrift aan de orde zijn.

Bij de Omgevingsdienst wordt de melding Activiteitenbesluit binnen vier weken behandeld door de milieutechnisch medewerker vergunningen. Bij de beoordeling maakt de dienst gebruik van een checklist, en specifieke bijlagen leggen we voor aan de betreffende specialist. Als een melding binnenkomt naar aanleiding van een controle wordt de betreffende toezichtmedewerker betrokken. Als een melding incompleet is, stellen we de initiatiefnemer eenmalig in de gelegenheid deze aan te vullen.

2.3 Vergunningplicht

De vergunningplicht in het kader van milieu is slechts in enkele gevallen aan de orde. Binnen het werkgebied van de Omgevingsdienst geldt het voor alle bedrijven waar met genetisch gemodificeerde organismen (ggo) wordt gewerkt (alleen onderwijs is in bijzondere gevallen uitgezonderd). Grotere veeteeltbedrijven, bedrijven waar grotere hoeveelheden gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, bedrijven die met grotere installaties met behulp van ammoniak koelen en grotere afvalbedrijven zijn ook vergunningplichtig. Binnen het werkgebied zijn ook enkele bedrijven die onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) vallen waarbij de gemeente bevoegd gezag is. Het gaat om enkele grote veehouderijen en vleesverwerkers. Voor afvalbedrijven die onder de RIE vallen is de provincie het bevoegd gezag. RIE-bedrijven zijn altijd vergunningplichtig. Het bedrijf moet in overeenstemming met BBT-technieken (Best Beschikbare Technieken) in werking zijn.

3. Gemeentelijk uitvoeringbeleid vergunningverlening

De Omgevingsdienst streeft naar het voeren van vooroverleg voordat een aanvraag voor omgevingsvergunning wordt ingediend. Het beoordelen van een conceptaanvraag kan plaatsvinden binnen de periode van vooroverleg. De feitelijke procedure start met het indienen van een aanvraag in het Omgevingsloket (Olo). Op dat moment begint de proceduretermijn van 8 (milieuneutraal) of 26 weken (overig) te lopen. Binnen de Omgevingsdienst werken we met een startoverleg waarbij alle intern betrokkenen (en eventueel ook extern betrokkenen) bij elkaar komen om afspraken te maken over de procedure. In het geval van een enkelvoudige procedure voor het onderdeel milieu komt de aanvraag in principe direct binnen bij de Omgevingsdienst. In het geval van een meervoudige procedure komt de aanvraag (behalve voor de gemeente Noordwijk) binnen bij de gemeente en wordt nauw samengewerkt om een integrale beschikking af te geven. De gemeente voert in dat geval de coördinatie.

De Omgevingsdienst beoordeelt de aanvraag op volledigheid en stelt de aanvrager indien nodig éénmalig in de gelegenheid om de aanvraag aan te vullen. Als de aanvraag daarna nog niet compleet is, wordt deze in principe buiten behandeling gelaten (hiertegen staat bezwaar open). De Omgevingsdienst maakt gebruik van een standaardjabloon voor de tekst van de vergunning. Deze vult de dienst aan met teksten van de Landelijke redactie standaardvoorschriften omgevingsvergunning (LRSO). In beginsel garandeert de dienst zo dat de vergunningen voldoen aan de eisen van Best Beschikbare Technieken (BBT). In het geval van de 26 weken procedure wordt de vergunning in ontwerp ter inzage gelegd. Op dat moment kan een ieder zienswijzen indienen. In het geval van zienswijzen worden deze door de medewerker vergunningen in overleg met de jurist en eventuele adviseurs opgepakt. Daarna wordt de definitieve beschikking ter inzage gelegd en staat beroep open bij de rechtbank. Als er geen zienswijzen zijn ingediend, volgt de definitieve beschikking binnen vier weken nadat de periode van inzage van de ontwerpbeschikking is beëindigd. In het geval van beroep zal de jurist van de Omgevingsdienst het besluit voor het onderdeel milieu verdedigen bij de rechtbank. In het geval van de milieuneutrale veranderingsvergunning is de acht weken procedure aan de orde. Na de bekendmaking van de beschikking staat bezwaar open. Met daaropvolgend eventueel beroep bij de rechtbank.

3.1 Bijzondere vergunningtypen

De Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) betreft een beperkte beoordeling van de aanvraag, die alleen tot afwijzing of toestemming kan leiden. De proceduretermijn is in acht weken. Aan de beschikking worden geen voorschriften verbonden en er kan sprake zijn van *lex silencio positivo* (ook wel: van rechtswege verleende vergunning) Voor onderdelen van de bedrijfsactiviteiten die geregeld zijn in het Activiteitenbesluit geldt dat maatwerkvoorschriften aan de orde kunnen zijn. Deze kunnen op verzoek (initiatiefnemer of andere belanghebbende) worden opgelegd, maar ook op initiatief van het bevoegd gezag. In beginsel wordt bij maatwerkvoorschriften op verzoek de acht weken-procedure toegepast en bij maatwerk op initiatief van het bevoegd gezag de 26 weken procedure. De Omgevingsdienst hanteert voor het opleggen van maatwerkvoorschriften over het algemeen het principe 'nee, tenzij'. Dit is in lijn met het landelijk beleid. Voor enkele specifieke maatwerk mogelijkheden heeft de omgevingsdienst specifiek intern beleid opgesteld. Dit betreft bijvoorbeeld de toepassing van vetafscheiders bij bedrijven waar met voedingsmiddelen wordt gewerkt. In het geval van een activiteit die genoemd is in op de D-lijst van het Besluit m.e.r., moet voordat een aanvraag voor omgevingsvergunning kan worden ingediend een m.e.r.-beoordeling worden uitgevoerd. De aanvrager dient een meldnotitie in, die de Omgevingsdienst binnen zes weken behandelt. Daarna kan een aanvraag (voor omgevingsvergunning of een OBM) in behandeling worden genomen.

3.2 Actualisatiebeleid

De Omgevingsdienst streeft ernaar dat 95 procent of meer van de bedrijven een actuele vergunning of melding heeft. Op grond van artikel 2.30 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht moeten vergunningen periodiek op actualiteit getoetst worden en indien nodig geactualiseerd. Voor actualisatie van vergunningen voor bedrijven die onder de RIE vallen geldt op grond van artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht een termijn van vier jaar na publicatie van nieuwe BBT-conclusies. Binnen deze termijn moet een toetsing plaatsvinden, moet de vergunning indien nodig worden aangepast en moet het bedrijf voldoen aan de nieuwe voorschriften. De Omgevingsdienst hanteert bij de actualisatie op basis van veranderde richtlijnen (zoals een PGS-richtlijn of het Landelijk afvalstoffenplan) de termijnen, zoals die zijn vastgelegd in de geldende wet- en regelgeving. Actualisatie van meerdere vergunningen op één thema zal vaak in de vorm van een project plaatsvinden waarbij standaard werkmethoden worden afgesproken om de kwaliteit te waarborgen. Naast deze actualisatie op basis van veranderde wet- en regelgeving beoordeelt de Omgevingsdienst minimaal 10 jaar na afgifte van een oprichtings- of revisievergunning de vergunningssituatie opnieuw. Indien nodig wordt de vergunning geactualiseerd. Als actualisatie op dat moment niet nodig is, beoordeelt de dienst de vergunning na 5 jaar opnieuw.

3.3 Kwaliteit

De Omgevingsdienst borgt de inhoudelijke kwaliteit van vergunningen door te werken met een basistekst en verder door gebruik te maken van de teksten van de Landelijke redactie standaardvoorschriften. Indien nodig worden eigen teksten opgesteld. Alle vergunningen worden collegiaal getoetst, er vindt een handhavingstoets plaats en de vergunning wordt juridisch getoetst. De doorloop van de vergunningprocedure wordt geborgd in het zaakstelsel. De gedetailleerde werkbeschrijving is als hulpmiddel beschikbaar. Alle medewerkers zijn opgeleid in overeenstemming met de kwaliteitscriteria 2.2. Periodiek vindt bijscholing plaats. Indien nodig worden specialisten betrokken bij vergunningverlening. De beoordeling van geluidrapporten, luchtrapporten, de veiligheidssituatie of bodemrapporten vindt altijd plaats door een specialist op het betreffende vakgebied. De Omgevingsdienst heeft voor enkele specifieke aandachtgebieden (interne) kennisteams opgericht. Binnen deze kennisteams zitten vergunningverleners, toezichthouders, juristen en specialisten aan tafel en soms ook externe specialisten. De teams beheren de kennis op het vakgebied en treden op als specialist binnen hun vakgebied (vergunningen of toezicht). Er is een kennisteam voor de onderwerpen energie, vernieuwend en administratief toezicht en afval, agrarisch, ggo, zeer zorgwekkende stoffen (zsz) en water. Medewerkers uit het team vergunningen nemen deel aan overleggen op provinciaal en nationaal niveau. Bijvoorbeeld aan het provinciaal vergunningenoverleg, de kennisgroep Activiteitenbesluit (landelijk) en het agrarisch netwerk (provinciaal en landelijk).

3.4 Aansluiting bij regionaal of lokaal beleid

Bij vergunningverlening wordt door de Omgevingsdienst aangesloten bij Europees en landelijk beleid. Op dit moment is veel regelgeving (nog) op landelijk niveau vastgelegd in bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit. Als er regionaal of lokaal beleid is vastgelegd, zoals bijvoorbeeld in de vorm van een geluidzone of geurzone, dan wordt bij toetsing van een melding of beoordeling van een aanvraag hierbij aangesloten. Bij vergunningverlening wordt altijd getoetst aan het bestemmingsplan. Voor meldingen is dit niet mogelijk. De Omgevingsdienst stemt hierover wel af met de gemeente. In de meeste gevallen zal de gemeente handhavend moeten optreden bij activiteiten die niet in overeenstemming met het bestemmingsplan plaatsvinden. Voor sommige specifieke bedrijfscategorieën geldt dat een toets in het kader van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) aan de orde kan zijn bij het doorlopen van de vergunningprocedure. De Omgevingsdienst volgt hierbij het beleid van de gemeente.

3.5 Prioriteit

Meldingen dienen te worden beoordeeld binnen vier weken na ontvangst. Na die periode kan de initiatiefnemer met de activiteit starten. Voor vergunningen op aanvraag geldt dat meestal de uitgebreide procedure van toepassing is. Alleen op de aanvraag voor een milieuneutrale verandering en voor de OBM is de reguliere procedure van toepassing. Voor de milieuneutrale verandering is de Lex silencio positivo (verlening van rechtswege) van toepassing. Voor de OBM is dat niet altijd het geval. Binnen de werkvoorraad van het team vergunningen wordt voorrang gegeven aan vergunningen op aanvraag. Dit betekent dat bij te hoge werkdruk actualisaties en ambtshalve wijzigingen naar achteren worden geschoven.

3.6 Samenwerking

In het kader van vergunningverlening werkt de Omgevingsdienst samen met diverse externe partijen. Dit kan wettelijk verplicht zijn. Regelmatig wordt samengewerkt met:

- De gemeente waarbinnen het bedrijf ligt.
- De veiligheidsregio en meer specifiek de brandweer.
- De waterkwaliteitsbeheerder: meestal het Hoogheemraadschap van Rijnland (HHR).
- De Omgevingsdienst Haaglanden (ODH). De ODH voert de vergunningverlenende taak voor de Natuurbeschermingswet uit namens de Provincie Zuid-Holland.
- Bureau GGO (in het geval van een activiteit met GGO).
- GGD (met de GGD is een convenant afgesloten).

In eerste instantie is er samenwerking met de gemeente waarin een activiteit plaatsvindt. Bij de gemeente vindt vaak een toets op het bestemmingsplan plaats. In het geval van een meervoudige vergunning wordt intensiever samengewerkt, waarbij de omgevingsdienst optreedt als adviseur voor het onderdeel milieu. Bij de inwerkingtreding van de Wabo zijn per gemeente werkafspraken vastgelegd. In aanloop tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen nieuwe werkafspraken moeten worden gemaakt, die strakker zijn ingericht in verband met de reguliere procedure, die in de toekomst vaak aan de orde zal zijn.

3.7 Bijzondere taken

De Omgevingsdienst voert ook enkele bijzondere taken uit in het kader van de milieuwet- en regelgeving. Voor enkele gemeenten voert de dienst het zonebeheer uit van geluidzones die zijn vastgelegd. De dienst beoordeelt ook meldingen voor op grond van onder meer het Besluit lozen buiten inrichtingen (zoals bodemenergiesystemen) en legt indien nodig ook hiervoor maatwerkvoorschriften op. Ten slotte voert de dienst ook (vormvrije) m.e.r.-beoordelingen uit. De technisch medewerkers vergunningen worden betrokken bij ruimtelijke adviezen omtrent bedrijvigheid. Zo worden de rechten van bedrijven geborgd en wordt ook gezorgd voor een prettig leefklimaat waarin wordt voldaan wordt aan de geldende milieunormen.

3.8 Ontwikkelingen in verband met de Omgevingswet

In aanloop op de inwerkingtreding van de Omgevingswet werkt de dienst nauwer samen met de verschillende externe partijen. Om tijdens het proces van vergunningverlening in de toekomst effectief en efficiënt samen te werken zullen ook met deze partijen samenwerkingsafspraken moeten worden vastgelegd die wellicht verder gaan dan de huidige afspraken. Dit met het oog op de doelstellingen uit de Omgevingswet en de strakkere termijnen die zullen gelden. Ook volgt uit deze ontwikkelingen dat de systemen van de Omgevingsdienst aangepast moeten worden; dit vergt ook inspanning. Gezien de brede samenwerking betreft de Omgevingsdienst haar partners hierbij wanneer dit noodzakelijk is.

Deel 2

Nota Gemeentelijk uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2023-2024

Verbinding in toezicht en handhaving

1. Inleiding

De Omgevingsdienst West-Holland is de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van en voor de deelnemende overheden. Zij staat voor het verbeteren en bewaken van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving in Holland Rijnland (zonder Alphen aan den Rijn).

De handhavingstaak van Omgevingsdiensten zoals beschreven in de Gids voor de samenwerkende partners Regionale Uitvoeringsdiensten:

*'De regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) houden toezicht op regels en voorschriften die de veiligheid en gezondheid van mensen en de kwaliteit van het leefmilieu beschermen. Deze regels hebben alleen hun maatschappelijk nut als ze ook worden nageleefd. Naleving is niet vanzelfsprekend. De handhavingstaak van de RUD's is om vanuit het bestuursrecht de naleving te bevorderen en daarmee de maatschappelijke doelstellingen van de regels te helpen realiseren. Daarbij is samenwerking van verschillende partners (zoals de samenwerking tussen bestuurs- en strafrecht) noodzakelijk.'*¹

1.1 Wijziging kaders

Het belang van de elementen 'helpen realiseren van maatschappelijke doelstellingen' en 'samenwerking' staat centraal in de landelijke stelselwijziging die in gang is gezet. Sleutelwoorden zijn decentralisatie en vertrouwen. De besluitvorming over de kwaliteit van de uitvoering vindt decentraal plaats onder de voorwaarde dat een landelijk kwaliteitsniveau wordt gerealiseerd en onderhouden.² Het belang van deze elementen staat ook centraal in het Uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2022. Hierbij wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij lokale maatschappelijke doelstellingen. Het Uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2023-2024 beoogt aan te sluiten bij bredere taken in de fysieke leefomgeving. Die bredere taken vragen om een beter inzicht en begrip in lokale situaties. Nabijheid en omgevingsbewustzijn worden daarmee belangrijke aspecten van een goede uitvoering.

Taken gemandateerd aan de Omgevingsdienst:

- De handhavingstaken gerelateerd aan de:
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, onderdeel milieu)
 - Wet milieubeheer (met uitzondering van hoofdstuk 10), Wet geluidhinder en de Wet bodembescherming voor zover deze voor de betreffende deelnemer worden uitgevoerd.
 - taken en bevoegdheden krachtens de Provinciewet, Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, Wet open overheid en Wet Bibob.
 - het voeren van bestuursrechtelijke procedures en het ter zitting vertegenwoordigen van de Burgemeester & Wethouders.

Handhaving zoals bedoeld in dit uitvoeringsbeleid is handhaving in brede zin. Handhaving door de Omgevingsdienst omvat alle activiteiten die zijn gericht op de naleving van rechtsregels of beëindiging van een overtreding van die regels. Dit omvat onder andere beleidsvorming, voorlichting, ketensamenwerking, toezicht en juridische opvolging van overtredingen (handhaving in enge zin).

¹ Programmatisch handhaven in de context van de RUD, Gids voor de samenwerkende partners Regionale Uitvoeringsdiensten, opgesteld door Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid, mei 2013.

² Toelichting bij de modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, versie d.d. 1 juli 2019.

1.2 Vaststelling beleid

In dit uitvoeringsbeleid worden de kaders voor toezicht en handhaving vastgelegd en prioriteiten, doelstellingen en handhavingsactiviteiten bepaald. Waar in dit plan sprake is van Omgevingsdienst, wordt bedoeld de gemandateerde bevoegdheid van de deelnemende gemeenten en provincie. Het Uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2023-2024 sluit zoveel mogelijk aan bij het bredere VTH-beleid (vergunningverlening, toezicht en handhaving) van de deelnemers.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verplicht om regelmatig te bezien of het uitvoeringsbeleid met de daarin gemaakte keuzes moet worden aangepast. Aan het eind van elk jaar evalueert de Omgevingsdienst in hoeverre zij de geplande werkzaamheden heeft uitgevoerd en in hoeverre deze een bijdrage hebben geleverd aan de doelstellingen in het Uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2023-2024. Als daartoe aanleiding is, kunnen doelstellingen, prioriteiten of strategieën worden bijgesteld.

2. Uitgangspunten

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van uitvoering van omgevingstaken is een brede verantwoordelijkheid van het lokaal bevoegd gezag. Hierbij geldt de randvoorwaarde dat een landelijk kwaliteitsniveau wordt gerealiseerd en behouden. Om dat landelijk kwaliteitsniveau te kunnen realiseren zullen met name de lokale, regionale, maar ook de landelijke partners moeten samenwerken. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor de Omgevingsdienst. De Omgevingsdienst wil aansluiten op de lokale doelstellingen en wensen van de deelnemers. Zij weet dat die doelstellingen van elkaar verschillen en dat er verschillen bestaan in de takenpakketten die de verschillende deelnemers uitvoeren. De uitdaging is de uitvoering van taken van de Omgevingsdienst onderdeel te maken van de brede VTH-agenda van de deelnemers.

2.1 Landelijk kwaliteitsniveau

Het landelijk kwaliteitsniveau krijgt gestalte in eisen aan de organisatie van de handhaving, zoals die zijn opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht. Het richt zich met name op de eis van programmatisch toezicht. In de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) staan de uitgangspunten die het bevoegd lokaal gezag in acht moet houden bij de vaststelling van de gewenste kwaliteit van uitvoering. De Landelijke Handhavingstrategie, vastgesteld door het Bestuurlijk Omgevingsberaad in 2014, is een instrument om landelijk eenduidig te interveniëren bij vergelijkbare overtredingen.

Door te voldoen aan de eisen van programmatische handhaving en risicogestuurd toezicht, het voldoen aan kwaliteitscriteria 2.2 en de Landelijke Handhavingstrategie, ontstaat een *gelijk speelveld* voor burgers en bedrijven met eenduidigheid en transparantie. Zo wordt rechtsgelijkheid geborgd en is de uitvoering van het toezicht en de handhaving transparant en controleerbaar.

2.2 Programmatisch en risicogestuurd handhaven

Met het consolideren van het Uitvoeringsbeleid Toezicht en Handhaving 2023-2024 vindt taakuitoefening plaats volgens de Big 8 beleidscyclus. Goede en professionele handhaving gebeurt programmatisch en daarmee planmatig en cyclisch. Handhavingsdoelstellingen zijn schriftelijk vastgesteld en gebaseerd op een probleemanalyse. Deze analyse bepaalt de activiteiten die nodig zijn om de handhavingsdoelen te bereiken en welke prioriteiten daarbij zijn gesteld. Handhavingsdoelen en prioriteiten worden geformuleerd door toepassing van een risicogestuurde benadering: toezicht en handhaving zijn gericht op de situaties met de grootste risico's. Bij het bepalen van de risico's en de prioritering is de grootte van de gevolgen voor de leefomgeving en de veiligheid bepalend. Hierbij wordt gekeken naar de kans op het niet-naleven van wet- en regelgeving en de gevolgen van het niet-naleven.

2.3 Kwaliteitscriteria 2.2

De Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving gaat uit van een brede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van uitvoering. Daarbij hoort in ieder geval de verwachting dat bij het opstellen van gemeentelijke en provinciale verordeningen de kwaliteitscriteria 2.2 worden gehanteerd.

2.4 Landelijke Handhavingstrategie

Op 24 april 2014 is vanwege het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het omgevingsrecht de Landelijke Handhavingstrategie (versie 1.7) vastgesteld. De Landelijke Handhavingstrategie is een gezamenlijk product van onder meer het Openbaar Ministerie (OM), het interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van Infrastructuur & Milieu en de politie. Uitgangspunt van de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet is dat de overheid verantwoordelijk is voor het handhaven van regelgeving.

Deze verantwoordelijkheid volgt uit de zogenaamde ‘beginselplicht tot handhaving’. De gemeenten onderschrijven dan ook de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet middels deze Nota.

Doel Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet

‘Uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag/de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM’.

2.5 Takenpakket, doelstellingen, risicoanalyse en kwaliteit van uitvoering

De Omgevingsdienst voert verschillende taken uit voor de deelnemers. Naast de basistaken voor alle deelnemers voert zij ook thuishaken en plustaken voor verschillende deelnemers uit.

Ten behoeve van de uitvoeringsdoelen van de Omgevingsdienst, zijn daarom de gemeentelijke handhavingdoelen geïdentificeerd en is gekeken naar de wijze van prioriteren. Alle gemeenten gaan uit van programmatisch aanpak van toezicht op basis van een vorm van risicoanalyse. In algemene zin onderschrijven alle deelnemers de notie om door handhaving een goede leefomgeving en beter naleefgedrag bereiken.

De Omgevingsdienst neemt ook de lokale doelstellingen en ambities mee in programmatisch toezicht en handhaving. Dit wordt vastgelegd in het jaarlijks op te stellen Werkplan.

2.6 Samenwerking en omgevingsbewust handhaven

De stelselwijziging van het omgevingsrecht appelleert sterk aan een effectieve en efficiënte samenwerking met de partners. Hiervoor geldt het credo dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Een goede samenwerking tussen de Omgevingsdienst en haar partners is daarom meer dan ooit van belang. De zorg voor de kwaliteit en de veiligheid van de leefomgeving verbetert als de samenwerkende partners elkaar versterken in het streven naar die zorg. Samenwerking levert kwalitatief betere adviezen, gebaseerd op gedeelde informatie en uitgangspunten. Daardoor zijn breder gedragen besluiten makkelijker en beter te nemen. Een belangrijke randvoorwaarde hiervoor is het ontsluiten van elkaars informatie.

De voortgang van een hechtere samenwerking is een belangrijk element in de uitvoering van het toezicht en handhaving van de deelnemers. De Omgevingsdienst streeft ernaar dicht bij haar deelnemers te staan. Dit betekent niet alleen met de uitvoering van taken aansluiten bij de lokale problematiek en doelstellingen van de deelnemers (omgevingsbewustzijn), maar ook aansluiting op praktisch niveau. Voorbeelden hiervan zijn versterking van het signaaltoezicht, de oog- en oorfunctie tussen Omgevingsdienst en deelnemers en periodiek contact tussen toezichthouders van de deelnemers en de Omgevingsdienst. Voor een goede samenwerking is herkenning en inlevingsvermogen nodig om elkaars belang te erkennen en herkennen. Afspraken over doelstellingen en ambities moeten daarom goed worden gedeeld. Niet alleen op bestuurlijk niveau, maar ook op de werkvloer.

3. Aanpak

3.1 Programmatische aanpak

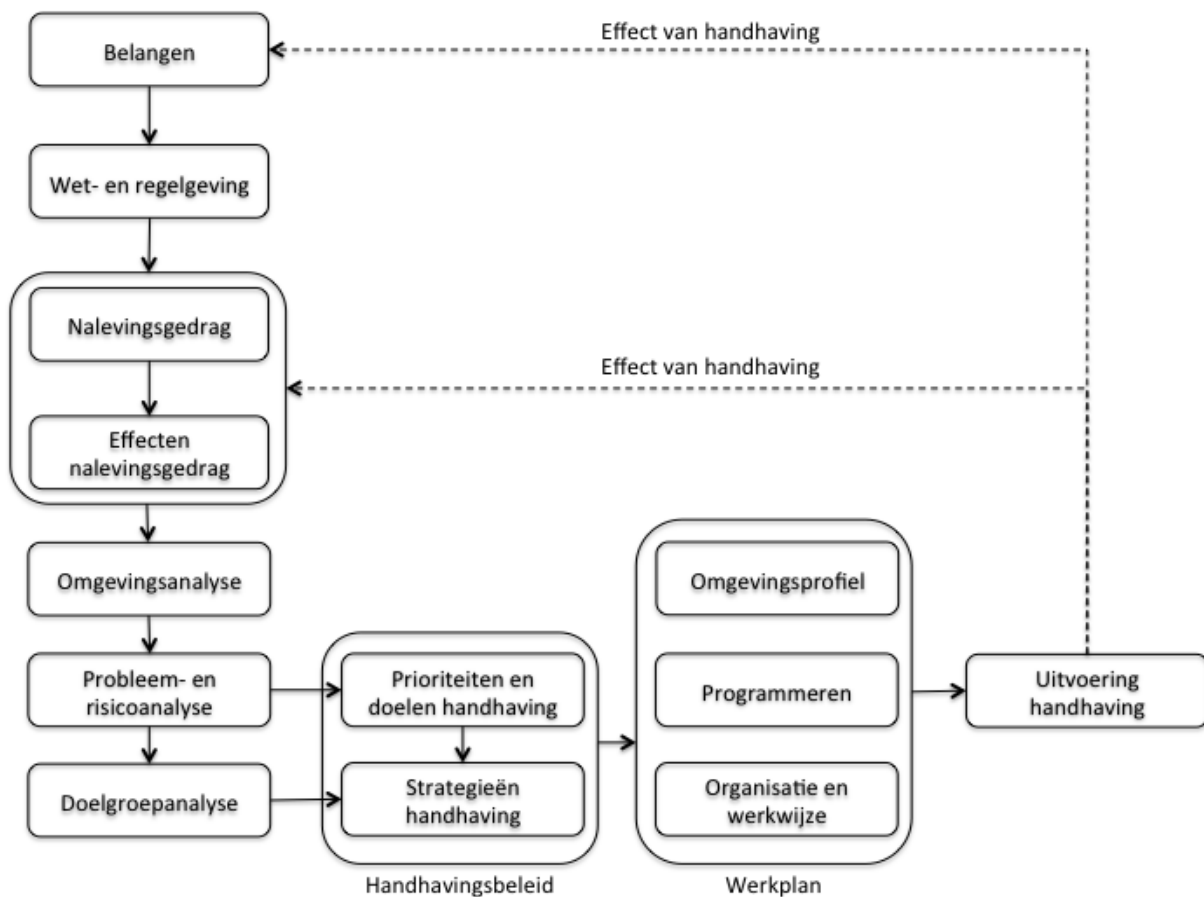
Toezicht en handhaving wordt programmatisch en daarmee planmatig en cyclisch uitgevoerd. De Omgevingsdienst stelt een prioritering voor, waarbij het toezicht op de volgende wijze wordt uitgevoerd.

3.2 Werkplan

In het werkplan worden de prioriteiten voor de betreffende deelnemer bepaald. In het werkplan worden de algemene toezichtdoelen voor de deelnemer gespecificeerd en de meest effectieve vormen van toezicht, handhaving en communicatie gekozen om de doelen bij de vastgestelde prioriteiten te realiseren. De doelen hebben betrekking op de kwaliteit van de leefomgeving en naleefgedrag conform de Landelijke Handhavingstrategie.

Het werkplan is daarmee het instrument dat de prioriteiten op basis van inhoudelijke risico's combineert met politiek-bestuurlijke en maatschappelijke prioriteiten (omgevingsbewuste aanpak). Het werkplan is onderdeel van de jaarlijkse planning- en control-cyclus, zodat uitvoering, voortgang en evaluatie bestuurlijk zijn verankerd.

De hierboven beschreven aanpak is weergegeven in figuur 1 op de volgende pagina.



Figuur 1. Totstandkoming Uitvoeringsbeleid 2016-2019 en uitvoering handhaving.

4. Analyse en doelstellingen

4.1 Omgevingsanalyse

Het werkgebied van de Omgevingsdienst ligt aan de noordwestkant van de provincie Zuid-Holland. Op basis van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) voert de Omgevingsdienst de toezicht- en handhavingstaken uit op het gebied van milieu en bodem voor de gemeenten Hillegom (ook toezicht- en handhavingstaken op APV-gebied), Kaag en Braassem, Katwijk (alleen het basistakenpakket), Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk (ook toezicht- en handhavingstaken op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening), Oegstgeest, Teylingen Voorschoten en Zoeterwoude.

4.1.1 Gebiedstypering

Het werkgebied van de Omgevingsdienst bestaat uit de volgende gebiedstypes:

- stedelijke agglomeratie (Leiden)
- zandgronden (geestgronden Bollenstreekgemeenten, duinrand en kustgebied)
- plassengebieden (Kagerplassen in Teylingen en Kaag en Braassem, en Nieuwkoopse Plassen in Nieuwkoop)
- veenweidegebieden (Kaag en Braassem, Nieuwkoop, Teylingen oostzijde, Zoeterwoude).

4.1.2 Bedrijven en activiteiten

De bedrijvigheid (ca. 10.000 inrichtingen) in het werkgebied is divers. In de hele regio zijn veel bouwbedrijven en aannemers, detailhandel-, opslag-, transport- en autobedrijven (ca. 2.500 inrichtingen). Horeca (ca. 1.100 inrichtingen) is vooral te vinden in de stedelijke omgeving van Leiden en in de recreatiegemeenten Nieuwkoop, Kaag en Braassem en Noordwijk. Ook zijn in de regio kantoren en sociaal-maatschappelijke instellingen (ca. 1.400 inrichtingen), voorzieningen en installaties (voor riolering, gasdruk en warmte, ca. 1.300 inrichtingen) en metaal- en elektrotechnische bedrijven (ca. 300 inrichtingen).

Daarnaast is de agrarische sector goed vertegenwoordigd in de regio van de Omgevingsdienst, met name in de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem. Het gaat om bedrijven in de glastuinbouw (ca. 600 inrichtingen), melkrundveehouderijen (ca. 500 inrichtingen), akker- en fruitteeltbedrijven (ca. 200 inrichtingen) en zo'n 25 intensieve veehouderijen (kippen- en varkensmesterijen). Op de oude geestgronden (de Bollenstreek) zijn de meeste bloembollenbedrijven (ca. 250 inrichtingen).

In het werkgebied van de Omgevingsdienst zijn verschillende bedrijven relevant als het gaat om de externe veiligheid: 5 BRZO-inrichtingen (Besluit risico zware ongevallen) en 41 RIE-inrichtingen (Richtlijn Industriële Emissies). Ook zijn er 40 tankstations, waarvan 15 met LPG. Tot slot zijn er 40 vuurwerkopslagen en jaarlijks ongeveer 30 vuurwerkevenementen. Verder zijn er in het werkgebied diverse industriële inrichtingen in diverse branches (zoals geneesmiddelen-, biotechnologische- en voedingsmiddelenproducenten en kunststofspuitgieterijen, ca. 300 inrichtingen), ongeveer 50 drukkerijen en zo'n 50 scheeps- en/of jachtwerven.

Specifiek voor de regio zijn de GGO-inrichtingen (Genetisch Gemodificeerde Organismen; 15) in Leiden, de veiling van FloraHolland in Katwijk, visverwerkende bedrijven (10) in Katwijk en Esa/Estec in Noordwijk.

4.1.3 Bodem

Naast een diversiteit aan bedrijvigheid heeft het gebied van de Omgevingsdienst ook een grote variatie in ondergrond. Dit resulteert in een gevarieerde problematiek bij de bescherming van de bodem. De Omgevingsdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van de bevoegd gezag-taken op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) voor de provincie Zuid-Holland en de gemeente Leiden.

Bijzondere aandacht krijgen de zogenaamde ernst- en spoedlocaties. Dit zijn locaties met een risico van verdere verspreiding van bodemverontreiniging met mogelijke gevolgen voor de gezondheid van mens (humane risico's), plant of dier (ecologische risico's). West-Holland heeft ongeveer dertig van deze locaties. Het programma Ernst en spoed is erop gericht de verspreidingsrisico's door sanering of door beheersing teniet te doen. Voor de problematiek van bodemverontreiniging in de stedelijke agglomeratie van Leiden geldt het Convenant bodem en ondergrond 2016-2020. Dit convenant wordt verlengd in samenspraak met de gemeente Leiden.

Met name in het plasseengebied en het veenweidegebied vindt veel grondverzet plaats. Toezicht op grondverzet gebeurt op basis van de eisen van het Besluit bodemkwaliteit. Dit is weer gebaseerd op de Nota Risicogestuurd handhaven in het kader van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Dit toezicht betreft vrije-veldcontroles, controles op grootschalige toepassingen, calamiteiten, tijdelijke weilanddepots, hergebruik van grond of bagger en controles op de toepassing van schone grond.

4.2 Probleem-, doelgroepen- en risicoanalyse

De Omgevingsdienst zet toezicht- en handhavingsmiddelen in op basis van risico's en prioritering. Daarbij houdt zij rekening met bestuurlijke doelstellingen. De organisaties die werkzaam zijn in toezicht en handhaving hebben beperkte capaciteit en middelen. Het is daarom zaak de beschikbare middelen zo in te zetten dat het hoogste rendement wordt behaald.

4.2.1 Risicoanalyse

Activiteiten met in potentie een grote impact voor de omgeving en het milieu en/of een verhoogd risico op gezondheidsschade krijgen een hogere prioriteit dan activiteiten die weinig impact hebben op de omgeving en het milieu (statische risicoanalyse). Voor de beoordeling hiervan wordt de interventiematrix van de Landelijke Handhavingstrategie gebruikt. De prioriteiten worden beschreven in het werkplan.

De prioritering wordt onder andere gebaseerd op een inschatting van het risico op de negatieve effecten bij het overtreden van de wettelijke bepalingen. Dit kan worden bepaald per branche en/of voor bepaalde milieuaspecten. De risicoanalyse brengt het risico in beeld dat aan elk van de branches of aspecten is verbonden. Het risico is daarbij gedefinieerd als het negatief effect van niet-naleving maal de kans op niet-naleving. Ofwel: $\text{risico} = \text{effect} \times \text{kans}$. In figuur 2 is dit verband grafisch weergegeven.



Figuur 2. Achtergrond risicomatrix.

Op brancheniveau bepaalt de Omgevingsdienst de risico's door onderscheid te maken tussen essentiële relevante en niet-relevante (milieu)aspecten van de bedrijfsvoering (statische risicoanalyse). De essentiële aspecten hebben bij niet-naleving een direct effect op de leefomgeving. De Landelijke Handhavingstrategie hanteert hiervoor de term “aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar”. De relevante aspecten hebben bij niet-naleving een indirect effect op de leefomgeving. In de Landelijke Handhavingstrategie wordt dit benoemd als “van belang”. De vrijwel niet-relevante aspecten zijn niet-risicovolle aspecten, aspecten die niet van toepassing zijn of gericht zijn op de eigen verantwoordelijkheid van een bedrijf. Deze risicoafweging wordt ook gemaakt op het niveau van bedrijven en hun milieubelastende activiteiten.

4.2.2 Probleem- en doelgroepenanalyse

Het verbeteren en bewaken van een veilige en een kwalitatieve leefomgeving staat centraal in de analyse. De milieuaspecten die hierbij met name van belang zijn, zijn veiligheid, geluid, lucht en gezondheid. Bij niet-naleving hebben deze aspecten een (zeer) groot en direct effect op de leefomgeving. Zij krijgen dus een hoge prioriteit bij de programmering van toezicht- en handhavingsmiddelen.

Belangrijke milieuaspecten

Veiligheid

Sommige activiteiten hebben een verhoogd veiligheidsrisico voor de omgeving. De gevolgen van een calamiteit hebben een direct effect op de veiligheid in de leefomgeving.

Geluid

Geluid kan in de leefomgeving aanleiding zijn voor overlast. Dit tast de kwaliteit van de leefomgeving aan. Overmatig geluid kan ook leiden tot gezondheidsschade. Geluid kan afkomstig zijn van verschillende bronnen en/of activiteiten. Voorbeelden zijn koelinstallaties, productieactiviteiten in een woonomgeving, evenementen en festiviteiten. De ervaring leert dat bij evenementen en festiviteiten de geluidsniveaus vaak zo hoog zijn, dat op voorhand is te stellen dat overlast optreedt.

Lucht

Emissies van geur en stof kunnen leiden tot aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving. Te denken valt aan geur van afvalverwerking, een agrarisch bedrijf, een bakkerij, chemische industrie en stof van een veevoederhandel, afvalstofinrichting of zandhandel. Andere emissies hebben ook negatieve effecten op de leefomgeving, maar zijn niet direct merkbaar in de kwaliteit van de leefomgeving.

Gezondheid

Bij de beleving van de kwaliteit van de leefomgeving speelt ook gezondheid een rol. Die link is er bijvoorbeeld bij het vrijkomen van chemische stoffen. Voorbeelden die een direct effect kunnen hebben op de gezondheid zijn Genetisch Gemodificeerde Organismen (GGO), natte koeltorens, geur van een chemisch bedrijf, emissie van oplosmiddelen, laagfrequente bromtonen en bestaande bodemverontreinigingslocaties. Een indirect effect op de gezondheid heeft het vrijkomen van een chemische stof, zoals stikstof (NOx).

In onderstaande tabel staan per deelnemer de bedrijfsactiviteiten die bij niet-naleving een belangrijk en (zeer) groot effect op de leefomgeving hebben.

Gemeente	Horeca	Intensieve veehoude- rijen	Opslagen vuurwerk	LPG-tank stations	RIE	GGO	Natte koeltorens
Hillegom	X		X	X	X		
Kaag en Braassem	X	X	X	X	X		X
Katwijk	X		X	X	X		X
Leiden	X		X	X	X	X	X
Leiderdorp	X		X	X			
Lisse	X		X	X	X		X
Nieuwkoop	X	X	X	X	X		X
Noordwijk	X		X	X			X
Oegstgeest	X		X	X			
Teylingen	X		X	X	X		X
Voorschoten	X		X	X			
Zoeterwoude	X	X	X	X	X		X
Provinciale bedrijven					X		X

Tabel 1. Probleem- en doelgroepenanalyse.

De Omgevingsdienst kan de beschikbare capaciteit en middelen vooral inzetten voor bovenstaande aandachtsgebieden, om het hoogste rendement voor een veilige en kwalitatieve leefomgeving te bereiken.

Naast het milieurendement kan het rendement van handhaving ook liggen op bestuurlijk gebied of op het gebied van samenwerking met opdrachtgevers en externe partijen. Door tijdig de samenwerking met andere partijen te zoeken, zijn milieuproblemen te voorkomen, bijvoorbeeld bij woningbouwprojecten of de herstructurering van bedrijfsterreinen. Belangrijk hiervoor is een actieve interactie tussen de gemeentelijke en provinciale milieuregisseurs en de Omgevingsdienst, en binnen de Omgevingsdienst tussen de programma's Toezicht & Handhaving, Reguleren en Advies. Zo kunnen zij actuele en toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen duiden en elkaars kennis benutten.

4.3 Samenwerking

Voor de uitvoering van haar taken werkt de Omgevingsdienst samen met verschillende partners. De samenwerking is niet in alle gevallen op vergelijkbare wijze verankerd. In het ene geval is de samenwerking gebaseerd op structurele afspraken, in andere gevallen incidenteel. De verdere uitbouw van de samenwerking is een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren, vooral omdat bij de uitbouw van de samenwerking met de vele partners sprake is van verschillende snelheden.

4.3.1. Convenant VRHM

Op het niveau van de Veiligheidsregio zijn er in Hollands Midden afspraken gemaakt over hoe samen op te treden en te communiceren bij incidenten en calamiteiten. Politie, Brandweer en de Omgevingsdiensten Midden- en West-Holland hebben deze afspraken in 2013 in een convenant vastgelegd. De afspraken zijn leidend in geval van een incident of calamiteit.

4.3.2. Convenant RDOG

In 2013 hebben de Omgevingsdiensten Midden- en West-Holland en de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg (RDOG) Hollands Midden afspraken vastgelegd over samenwerking bij medisch-milieukundige zaken. Zo werken zij samen bij milieu-gerelateerde gezondheidsklachten en wisselen zij structureel informatie uit over onder andere legionellapreventie (zoals bij controles van natte koeltorens).

4.3.3 Samenwerking met strafrechtelijke handhavingpartners

Voor het uitwisselen van operationele informatie zijn in 2009 in regionaal verband bestuurlijk vastgelegde afspraken gemaakt met het Team Milieu van de Politie Eenheid Den Haag en het Functioneel Parket Rotterdam (FP). Afgelopen jaren zijn deze afspraken enigszins verwaterd, maar ze zijn in 2022 weer opgepakt. Het FP ontvangt vanaf heden de afschriften van brieven met de zwaardere overtredingen. Zij komt daarna in contact met de Omgevingsdienst. In 2022 is gestart met het traject wegingsfactoren zodat we, aan de voorkant, gezamenlijk bepalen of een zaak (ook) strafrechtelijk wordt opgepakt.

De Omgevingsdienst heeft Buitengewoon Opsporingsambtenaren (Boa's) in dienst, die zelfstandig tegen bepaalde overtredingen kunnen optreden door een Bestuurlijke Strafbeschikking milieu (BSBm) uit te vaardigen of door proces-verbaal op te maken.

4.3.4. Samenwerking met overige handhavingpartners

De Omgevingsdienst heeft structureel overleg met de brandweer (VRMH). Als er raakvlakken zijn in het toezicht, zoeken wij contact met de juiste handhavingspartner. Wij houden signaaltoezicht en hebben een oog- en oor functie als wij zaken aantreffen die van belang zijn voor een ander bevoegd gezag. Het uitwisselen van informatie met andere partners vindt vanaf 2016 ook digitaal plaats door aansluiting op Inspectieview Milieu.

4.4 Doelstellingen

4.4.1 Beter kwaliteit en veiligheid leefomgeving

Omgevingsregels zijn er om de omgeving te beschermen. Via controle en het afdwingen van naleving, dragen toezicht en handhaving bij aan het bewaken en verbeteren van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving. Het doel is om toezicht en handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten, zodat de inzet niet alleen een goede en veilige leefomgeving oplevert, maar ook verbetering daarvan.

De kwaliteit van de leefomgeving en veiligheid is als goed beschouwd wanneer de regels om de leefomgeving en veiligheid te beschermen worden nageleefd. Toezicht en handhaving moeten daaraan bijdragen. De Omgevingsdienst werkt daarom risico gestuurd: het is het meest zinvol om situaties te controleren waarbij niet-naleving risico's voor de leefomgeving met zich meebrengt en de gevolgen groot kunnen zijn.

4.4.2 Naleefgedrag

Afgelopen jaren is het structureel monitoren van het naleefgedrag niet eenduidig uitgevoerd. De Omgevingsdienst pakt dit vanaf 2023 weer op. Het systeem van de Omgevingsdienst moet daarop ingericht worden. In zijn algemeenheid wordt geconstateerd dat het naleefgedrag van bedrijven die vaker gecontroleerd worden beter is dan het naleefgedrag van bedrijven waar de Omgevingsdienst alleen komt in geval van klachten of problemen.

4.4.3 Hoofddoelen

De hoofddoelen van toezicht en handhaving zijn:

- verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving
- (naleef)gedragsverandering en bewustwording van het belang van naleving
- naleving van regels
- afname van de ernst van overtredingen
- efficiënt en effectief toezicht.

Dit moet leiden tot:

- Een verschuiving van bewust en structureel of crimineel handelende overtreders naar goedwillende overtreders. Deze verschuiving komt doordat overtreders inzien dat niet-naleving niet loont en bewuste en/of terugkerende overtredingen op basis van de Landelijke

Handhavingstrategie strenger worden bestraft. Hiertoe maakt de Omgevingsdienst jaarlijks een analyse van de procentuele verdeling van overtreders, ingedeeld naar hun gedrag (A, B, C of D, zie figuur 3).

- Een verschuiving van overtredingen die een aanzienlijk gevolg kunnen hebben op de leefomgeving of de veiligheid, naar overtredingen die een vrijwel nihil gevolg hebben. Ook hiervoor maakt de Omgevingsdienst jaarlijks een analyse van de procentuele verdeling van overtredingen, ingedeeld naar de grootte van de gevolgen van de overtreding (1, 2, 3 of 4, zie figuur 3).
- Een afname van het aantal keren dat de Omgevingsdienst binnen het betreffende segment van de Landelijke Handhavingstrategie zwaardere vormen van interventie moeten inzetten. De Omgevingsdienst wil bereiken dat – in overeenstemming met de Landelijke Handhavingstrategie – de lichtste vorm van interveniëren leidt tot naleving van het voorschrift. Dit wil zeggen dat de gevolgen van de overtreding en het gedrag van de overtreder samen bepalen wat een passend optreden bij de overtreding is. Per segment zijn meerdere interventies mogelijk, variërend van licht tot zwaar. Dit is weergegeven in de interventiematrix van de Landelijke Handhavingstrategie.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calulerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Figuur 3. De interventiematrix uit de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet.

Naar aanleiding van ontwikkelingen en bereikte resultaten kan de Omgevingsdienst de doelen jaarlijks in de werkplannen verder uitwerken en/of bijstellen.

5. Toezichtstrategie

5.1 Uitgangspunten toezichtstrategie

De Omgevingsdienst houdt risico gestuurd toezicht. Dit houdt in dat niet alle regels in iedere situatie periodiek wordt gecontroleerd. Periodieke, integrale controles worden uitgevoerd in die situaties waar niet-naleving minstens kan leiden tot een gevolg van belang op de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving.

Op situaties die bij niet-naleving slechts kunnen leiden tot een vrijwel nihil effect op de leefomgeving en veiligheid wordt geen toezicht uitgevoerd voor zover er geen sprake is van klachten of verzoeken tot handhaving.

Bij inrichtingen die op zichzelf kunnen worden getypeerd als inrichtingen met een waarschijnlijk gering effect op de leefomgeving of veiligheid, voert de Omgevingsdienst projectmatige controles uit. Met deze projecten controleren wij in een relatief kort tijdsbestek vergelijkbare gevallen op identieke wijze. Veelal gaat het om preventief toezicht. De projectmatige aanpak kan zich richten op branches of op aspecten van de bedrijfsvoering. Deze aanpak moet leiden tot een hogere betrouwbaarheid van gegevens als het gaat om nalevinggedrag en gevolgen voor de leefomgeving.

Zogenaamde aandachtbedrijven/dossiers hebben een apart specifiek toezichtplan. Dit format is bedoeld om zorgvuldig en snel te kunnen communiceren met de interne organisatie, de handhavingpartners en de deelnemers.

Aandachtbedrijven/dossiers zijn bedrijven/dossiers die:

- zijn benoemd als bestuurlijk gevoelig, wat wordt vastgelegd in het werkplan
- worden gekenmerkt door een aantoonbaar patroon van klachten en/of overtredingen vanwege problemen in de ruimtelijke ordening
- op andere wijze risico's hebben met een mogelijk direct gevolg voor de volksgezondheid en de verwachting dat de problematiek niet spoedig zal zijn beëindigd.

Klachten, energieverbruik en de overtredingsgeschiedenis leiden niet automatisch tot intensivering van de controlefrequentie. De controlefrequentie wordt bepaald door de mogelijke gevolgen op de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving van een inrichting of situatie. De Omgevingsdienst werkt toezicht doelen jaarlijks uit in een werkplan per deelnemer, dat ook voorziet in de monitoring. Wij voegen bovendien jaarlijks lokale prioriteiten toe aan de toezicht doelen.

5.2. Toezicht op basis van statische risico's

5.2.1 Bedrijven

De toezicht- en handhavingstaken bestaan voornamelijk uit het controleren van inrichtingen volgens de Wet milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht op de naleving van milieuvorschriften. De milieurisico's voor zulke inrichtingen lopen sterk uiteen: de bedrijven variëren van een bakker of slager tot een industrieel bedrijf dat bijna een volledig industrieterrein beslaat.

Omdat de verschillen in milieurisico's groot zijn, is het zeker voor dit taakveld belangrijk dat de juiste prioriteiten worden gesteld. Activiteiten met in potentie een grote impact voor de omgeving en het milieu en/of een verhoogd risico op gezondheidsschade krijgen hierbij een grotere prioriteit dan activiteiten die weinig impact hebben op de omgeving en het milieu. Op brancheniveau bepaalt de Omgevingsdienst de risico's door onderscheid te maken tussen essentiële, relevante en niet-relevante (milieu)aspecten van de bedrijfsvoering.

Met de risicomethodiek bepaalt de Omgevingsdienst welke branches welke essentiële, relevante en niet-relevante milieuaspecten kennen. Om invulling te geven aan risico gestuurde handhaving kiezen wij ervoor inrichtingen waar weinig tot geen omgevingsrisico's bestaan (bijvoorbeeld gemalen, gasdrukregel- en meetstations en kapperszaken) niet (periodiek) te bezoeken. Wij richten onze handhaving op de situaties waar de grootste risico's liggen. Wij voeren dus geen periodieke fysieke controles uit bij de inrichtingen of situaties uit de onderste rij van de interventiematrix van de Landelijke Handhavingstrategie: daar waar de mogelijke gevolgen van overtreding vrijwel nihil zijn (zie figuur 4).

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Figuur 4. Geen standaardcontroles bij situaties met gevolgen die vrijwel nihil zijn.

Voor de situaties waar de mogelijke milieugevolgen beperkt van belang of aanzienlijk zijn, maakt de Omgevingsdienst een onderverdeling in bedrijven met essentiële of relevante milieuaspecten (zie ook hoofdstuk 4). De bedrijven met essentiële milieuaspecten noemen we 'complex'. Hier vindt jaarlijks minimaal éénmaal periodiek toezicht plaats.

Uit analyse is gebleken dat in het algemeen de bedrijven met essentiële milieuaspecten overeenkomen met de bedrijven die vallen onder categorie 4.1 en hoger van de Handreiking Bedrijven en Milieuzonering van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (Handreiking).

Bij bedrijven uit categorie 3 voeren we in principe eenmaal per drie jaar periodiek toezicht uit. In het werkplan is opgenomen welke bedrijven dat jaar worden bezocht. Bedrijven uit categorie 1 en 2 zijn bedrijven met vrijwel niet-relevante en minder relevante milieuaspecten. Hier zetten we standaard niet-periodiek toezicht in. Dit gebeurt volgens de statische risicoanalyse en is weergegeven in de onderstaande tabel.

De handreiking is een vooral theoretische benadering. In 2023 zal een project worden opgestart om de theorie en de praktijk bij elkaar te brengen. Hetgeen zou kunnen betekenen dat sommige branches ingedeeld kunnen worden in een andere categorie. Dit project wordt verankerd in het werkplan en hierover zal elke gemeente over worden gerapporteerd. Het betekent niet dat dit project invloed heeft op de financiële afspraken met elke gemeente.

Categorie bedrijven	Milieucategorie	Relevantie milieuaspecten	Controle frequentie inzet toezicht
4, 5 en 6	Complex (D)	Essentieel	Jaarlijks
3	Standaard (C)	Relevant	1x per 3 jaar
2	Eenvoudig (B)	Minder relevant	Niet periodiek
1	Minimum (A)	Vrijwel niet relevant	Niet periodiek

Tabel 2. Statische risicoanalyse.

5.2.2 Bodem

Voor het toezicht in het kader van de Wet bodembescherming (toezicht op saneringen en BUS-meldingen) wordt voor de provincie de prioriteitstelling gehanteerd uit de Nota VTH van de Provincie Zuid-Holland en voor de gemeente Leiden het Convenant bodem en ondergrond.

In het programma Ernst en spoed wordt bij het optreden tegen risico's van verspreiding van bodemverontreiniging het landelijk kader van het Bevelsbeleid bodemsanering gehanteerd. Voor het toezicht op het grondverzet is een protocol opgesteld voor risicogestuurd toezicht. Dit is opgenomen in bijlage 4 (Risicogestuurd handhaven bij het Besluit bodemkwaliteit).

5.3 Toezicht op basis van dynamische risico's

Bij het vaststellen van de jaarlijkse werkplannen houdt de Omgevingsdienst niet alleen rekening met de statische risico's. Ook alle andere (dynamische) risicofactoren worden meegewogen. Het feitelijke milieurisico van inrichtingen kan anders zijn dan het potentiële milieurisico. Het feitelijke milieurisico en de aandacht die dit vereist, wordt beïnvloed door aspecten als omgevingskenmerken, klachtenpatroon, naleefgedrag, de aanwezigheid van veiligheidsbeheerssystemen en bestuurlijke prioriteiten. Deze aspecten kunnen aan sterke schommelingen onderhevig zijn. Daarom zijn ze niet meegenomen in de beoordeling van de statische risico's en komen ze dus niet tot uiting in de minimale frequentie van standaardcontroles.

Zo kan het voorkomen dat een complexe inrichting (milieucategorie D) een perfect naleefgedrag heeft, waardoor de (rest)risico's minimaal zijn. In een 'minimum' inrichting (milieucategorie A) zijn de risico's inherent laag, maar deze kunnen in werkelijkheid door een slecht naleefgedrag en omstandigheden hoger zijn dan gewenst.

Door relevante, actuele en betrouwbare informatie te gebruiken, wordt het mogelijk om deze bedrijven te identificeren. Bij inrichtingen die 'het goed doen', kan de Omgevingsdienst ervoor kiezen de frequentie van toezicht te verminderen en een jaar over te slaan bij de controles. Nog relevanter is het om inrichtingen te identificeren waar grotere risico's zijn dan verwacht op basis van de brancheanalyse. Voor deze inrichtingen is aanvullende inzet nodig.

Er kunnen dus verschillende redenen zijn om af te wijken van controlefrequenties op basis van statische risico's. Kanttekening is wel dat deze frequentie uit de statische risicoanalyse wordt gezien als minimale controlefrequentie. Of en wanneer de Omgevingsdienst afwijkt van de frequenties op basis van de statische risico's, stelt zij in samenspraak met de deelnemers vast. Dit wordt opgenomen in het werkplan per deelnemer.

5.4 Uitvoering toezicht

De Omgevingsdienst houdt in principe onaangekondigd toezicht. Als specifieke personen binnen een bedrijf nodig zijn voor de uitvoering van een controle, wordt een vervolgspraak gemaakt. Voor sommige branches kan de Omgevingsdienst de keuze maken om toch een afspraak voor een controlebezoek te plannen. Dit wordt nader uitgewerkt in de branche specifieke toezichtplannen.

5.4.1 Toezicht per opdrachtgever

Als basis voor ons toezicht gaat vanaf 2023 de werkwijze er als volgt uit zien.

Het periodieke toezicht van de complexe en standaard bedrijven worden aan het begin van het jaar ingepland. De toezichthouders plannen deze controles en leggen hierover verantwoording af. Bij overtredingen wordt Landelijke Handhavingsstrategie toegepast. Voordat de Omgevingsdienst daadwerkelijk overgaat tot bestuursrechtelijk optreden zal de betreffende gemeente op de hoogte worden gesteld.

Voor wat betreft overige toezicht wordt een jaarlijks programma voor elke gemeente opgesteld, waarbij wij projectmatige controles gaan uitvoeren (bijv. Gevelcontroles, Opslag gevaarlijk stoffen, Afvalscheiding, etc.). Dit programma wordt onderdeel van het werkplan.

Voor klachten en meldingen van ongewone voorvallen wordt capaciteit beschikbaar gehouden evenals voor lokale prioriteiten. Hierover worden afspraken gemaakt via het werkplan.

5.4.2 Toezichtteam

Voor specifieke branches en activiteiten, zoals voor GGO, glastuinbouw en grote opslagen van gevaarlijke stoffen (meer dan tien ton), werken wij met toezichtteams. Deze bestaan uit de toezichthouder, de vergunningverlener en relevante specialisten van de Omgevingsdienst, zoals een luchtspecialist, een geluidsspecialist, een externe veiligheids- (EV) specialist van de Omgevingsdienst en de EV-specialist van de Veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM). Voordelen van een toezichtteam zijn onder andere kennisbundeling, voorkomen van bedrijfsblindheid en snelle opvolging door vergunningverlening.

6. Handhavingstrategie

Het doel van handhaving is het afdwingen van normconform gedrag met juridische maatregelen (herstelsancties) of het bestraffen van niet-normconform gedrag (punitieve sancties). De Omgevingsdienst moet zich bij de handhaving van de Omgevingswet houden aan de zogenaamde beginselplicht tot handhaving.

De beginselplicht tot handhaving

Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang op te treden, bij overtreding van een wettelijk voorschrift, in de regel van deze bevoegdheid gebruik maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhavend optreden in die situatie behoort te worden afgezien.

Het wettelijk kader voor de handhavinginstrumenten ligt voor een belangrijk deel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Waar de wet de Omgevingsdienst ruimte biedt om keuzes te maken, zijn deze in het Uitvoeringsbeleid vastgelegd. Doel van de beschreven beleidsregels is om een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van de beschikbare handhavinginstrumenten mogelijk te maken. Naast slagvaardig en efficiënt optreden is het doel van deze regels ook om het aantal mogelijke complicaties tijdens de uitvoering tot een minimum te beperken.

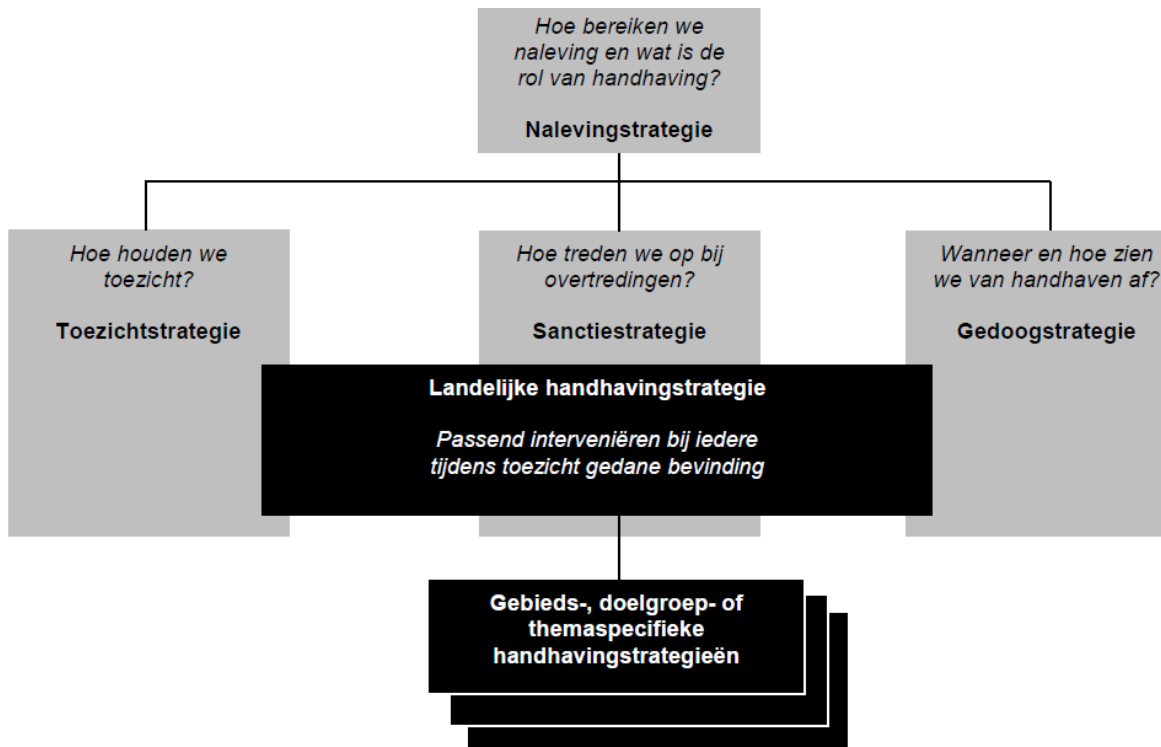
De Landelijke Handhavingstrategie, waarop het uitvoeringsbeleid van de Omgevingsdienst is gebaseerd, beschrijft de verschillende handhavinginstrumenten die de Omgevingsdienst ter beschikking staan. In dit hoofdstuk worden deze instrumenten beschreven. Ook worden de beleidsmatige keuzes beschreven die de Omgevingsdienst voor de inzet van deze handhavinginstrumenten heeft gemaakt.

6.1 Landelijke Handhavingstrategie

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

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingsstrategie hebben. Deze moet een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie bevatten. De Landelijke Handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op bevindingen tijdens het toezicht. Figuur 5 geeft de positionering van de Landelijke Handhavingstrategie weer.

De term ‘handhavingstrategie’ drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties na overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de Landelijke Handhavingstrategie in de figuur aan de toezichtstrategie. De Landelijke Handhavingstrategie raakt ook aan de gedoogstrategie. Dit betekent dat de Landelijke Handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Eventuele strafvervolgning door het OM is overigens nog steeds mogelijk.



Figuur 5. Positionering Landelijke Handhavingstrategie

6.2 Sanctiemiddelen

Op basis van de positie in de interventiematrix valt een overtreding in het lichte, midden- of zware segment. Hiermee kan de Omgevingsdienst bepalen of zij bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreedt. Hierbij heeft de Omgevingsdienst de mogelijkheid gebruik te maken van een aantal bestuurlijke en strafrechtelijke sanctiemiddelen:

- de last onder bestuursdwang;
- de last onder dwangsom;
- het intrekken van een vergunning;
- de bestuurlijke strafbeschikking milieu;
- Proces-verbaal (PV).

Voor het inzetten van strafrechtelijke sanctiemiddelen stemt de Omgevingsdienst bij overtredingen in het midden- en zware LHS-segment altijd af met het OM. Dit is in overeenstemming met de LHS en de hierover gemaakte afspraken (zie paragraaf 4.3). Voor overtredingen in de lichte segmenten kan overleg met de strafrechtelijke handhavingpartners soms ook zinvol zijn. Een uitwerking van de weging van middelen en sancties is opgenomen in de Dwangsomrichtlijn (bijlage 2).

6.2.1 Last onder bestuursdwang

Bestuursdwang is 'het feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan tegen wat in strijd met de regels is gedaan, gehouden of nagelaten'. Bestuursdwang wordt toegepast nadat de overtreder door het bevoegd gezag in de gelegenheid is gesteld om de overtreding en de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Hiervoor vaardigt de Omgevingsdienst een last onder bestuursdwang uit. Als de overtreder geen gevolg geeft aan de last, voert het bevoegd gezag de last zelf uit en verhaalt de kosten daarvan op de overtreder.

Bestuursdwang is bij uitstek geschikt in de volgende situaties:

- Er is sprake van een overtreding waardoor een acuut (milieu)bedreigende situatie is ontstaan. Het voortduren van een overtreding kan onherstelbare schade tot gevolg hebben (bijvoorbeeld het lekken van gevaarlijke vloeistoffen in de bodem).
- Bij acuut dreigende calamiteiten, vooral als de overtreder in dergelijke situaties niet bereikbaar is (bijvoorbeeld bij XTC-afval).
- Als de overtreder niet genegen of in staat is om de overtreding ongedaan te maken (bijvoorbeeld als ondanks het opleggen van een last onder dwangsom de overtreding voortduurt).

De Omgevingsdienst kan een last onder bestuursdwang ook opleggen als er nog geen overtreding plaatsvindt, maar het bestuursorgaan wel vermoedt dat een overtreding zal gaan plaatsvinden. Uit jurisprudentie blijkt dat als er sprake is van klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een voorschrift, preventief een last onder bestuursdwang mag worden opgelegd.

6.2.2 Last onder dwangsom

Een dwangsom is de sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt, indien of zolang de overtreding voortduurt of de gevolgen daarvan niet ongedaan zijn gemaakt. Het opleggen van een last onder dwangsom betekent, behalve de plicht zich volgens de voorschriften te gedragen, ook dat de overtreder een bedrag moet betalen als de dwangsom wordt verbeurt. De beschikking bevat een last om de overtreding te beëindigen, voortzetting en herhaling te voorkomen en zo nodig de gevolgen ervan weg te nemen. Veelal zal hiervoor een zogenaamde begunstigingstermijn worden gegeven. Een begunstigingstermijn is niet noodzakelijk als de overtreder onmiddellijk in staat is de voor hem geldende verplichtingen uit te voeren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij gedragingen die onmiddellijk kunnen worden beëindigd zonder dat daarvoor bijvoorbeeld technische voorzieningen moeten worden getroffen.

Een preventieve dwangsom is ook mogelijk. Deze kan de Omgevingsdienst toepassen als er nog geen overtreding plaatsvindt maar zij, op grond van omstandigheden, stellig verwacht dat een overtreding zal gaan plaatsvinden. Jurisprudentie wijst uit dat een preventieve last onder dwangsom mag worden opgelegd als er sprake is van klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding waarbij omgevingsbelangen aanmerkelijk zullen worden geschaad. De overtreding moet dan wel zo specifiek in beeld zijn dat de last scherp kan worden omschreven.

6.2.3 Intrekking van een vergunning

Het voor een vergunning bevoegd gezag kan de vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, als niet in overeenstemming met die vergunning is of wordt gehandeld, of als aan de vergunning verbonden voorschriften of regels niet worden nageleefd. Het bevoegd gezag, in dit geval de Omgevingsdienst, mag de vergunning pas intrekken nadat het de betrokkene de gelegenheid heeft geboden binnen een bepaalde termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning.

Als zelfstandig sanctiemiddel lijkt de intrekking weinig effectief. Je ontnemt weliswaar iemands rechten, maar je dwingt hiermee nog niet om iets te doen of na te laten. Het feit dat je de vergunninghouder een recht ontnemt, geeft echter wel aan dat het een zware sanctie is. De rechter accepteert dan ook alleen in uitzonderlijke gevallen intrekking. Alleen als een bedrijf keer op keer in de fout gaat, kan de Omgevingsdienst een intrekking overwegen.

6.2.4 Bestuurlijke strafbeschikking milieu

Sinds 1 januari 2014 is de bevoegdheid tot het uitschrijven van een proces-verbaal (PV) voor geringe milieuovertredingen (mini-PV) niet langer een verantwoordelijkheid van de politie, maar neergelegd bij de directeuren van de omgevingsdiensten. Dit gebeurt door een Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten (BSBm) uit te reiken.

De (bestuurs-)strafrechtelijke handhaving milieu is geregeld in het Gemeentelijk uitvoeringskader (bestuurs-) strafrechtelijke handhaving milieu 2020-2021. Deze is als bijlage 7 opgenomen bij deze nota.

6.2.5 Proces-verbaal (PV)

Alvorens een PV op te maken wordt zoals hierboven al gemeld vooraf contact gezocht met FP. Via een systematiek van wegingsfactoren (die we in 2023 uitwerken) wordt bepaald of een PV ook vervolgbaar is. Hierdoor wordt de inzet van de Buitengewone Opsporingsambtenaren ook effectief en efficiënt regelbaar.

6.3 Wet Bibob

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) geeft bestuursorganen een instrument om de integriteit te controleren van partijen met wie zij te maken hebben. Het instrument beoogt te voorkomen dat de overheid (ongewild) criminaliteit faciliteert. Bij ernstig gevaar van misbruik kan een overheidsorgaan bepaalde vergunningen of subsidies weigeren of intrekken.

De provincie en de gemeenten hebben de uitvoering van de Wet Bibob binnen het kader van de uitvoering van de VTH-taken milieu overgedragen aan de Omgevingsdienst. Uitgangspunt voor de uitvoering is het Bibob-beleid van de betreffende deelnemer. Het is gericht op risicovolle branches, zoals de afvalverwerking, en in situaties waarin er signalen zijn dat de initiatiefnemer of diens zakelijke kring in verband gebracht kunnen worden met strafbare feiten. De Omgevingsdienst heeft op grond van de Wet Bibob de mogelijkheid een vergunning te weigeren, geheel of gedeeltelijk in te trekken, aanvullende voorschriften op te leggen of een bewindvoerder aan te stellen.

6.4 Gedoogstrategie

Op 16 januari 2019 heeft staatsraad advocaat-generaal Widdershoven een conclusie genomen over de gedoogbeslissing (ECLI:NL:RVS:2019:86) en op 24 april 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in een zaak (ECLI:NL:RVS:2019:1356) welke maatgevend is geworden voor het omgaan met een gedoogverzoek en het vervolg na een gedoogverklaring of gedoogbeslissing.

De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalt dat gedoogbeslissingen (of intrekkingen of weigeringen daarvan) niet “met een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht gelijkgesteld kunnen worden”. Dat betekent dat deze beslissingen dus ook niet meer aangevochten kunnen worden bij de bestuursrechter.

Dit betekent niet dat betrokkenen geen toegang tot de bestuursrechter hebben. Zo kan iemand die wordt geconfronteerd met een gedoogbeslissing het gemeentebestuur vragen om handhaving. Tegen een besluit op zo'n handnavingsverzoek kan beroep worden ingediend bij de bestuursrechter. Bij een weigering om te gedogen of intrekking van een gedoogbeslissing kan een betrokkene het gemeentebestuur om een vergunning vragen. Hij kan ook een handnavingsbesluit afwachten en daartegen procederen bij de bestuursrechter.

Van de nieuwe regel dat tegen gedoogbeslissingen geen beroep openstaat, mag slechts in “zeer uitzonderlijke gevallen” worden afgeweken, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

De Omgevingsdienst handelt conform de conclusie van de advocaat-generaal en de heersende jurisprudentie. Dit betekent dat zij alleen gedooft in uitzonderingsgevallen en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging. In die gevallen wordt altijd een gedoogverklaring opgesteld, voorzien van heldere voorwaarden. De Omgevingsdienst verbindt een duidelijke termijn aan de gedoogsituatie.

6.5 Optreden tegen deelnemers of andere overheden

De Omgevingsdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van een groot aantal wetten en regels. Een deel daarvan is door de deelnemer opgesteld. Voor de geloofwaardigheid is het belangrijk dat de deelnemers zelf ook de regels naleven en daardoor een voorbeeldfunctie vervullen. Mocht het voorkomen dat de eigen organisatie of een deelnemer een overtreding begaat, dan treedt de Omgevingsdienst tegen deze overtreding op als tegen iedere andere. Deze lijn geldt ook voor de handhaving van overtredingen van andere overheden. De Omgevingsdienst stemt met de betreffende overheid op bestuurlijk niveau het traject van het toezicht en de handhaving af.

6.6 Bestuurlijk gevoelige aspecten

Als in een specifieke zaak een bestuurlijk gevoelig aspect meespeelt, zal afstemming plaatsvinden met de verantwoordelijke bestuurder. Zijn bij het opstellen van het werkplan de bestuurlijk gevoelige situaties al bekend, dan neemt de Omgevingsdienst deze in het werkplan op onder de aandachtbedrijven.

6.7 Afwijken van het uitvoeringsbeleid

In principe is het uitvoeringsbeleid leidend. Afwijkingen zijn slechts bij hoge uitzondering en met een uitvoerige motivering toegestaan. Hierbij kan het nodig zijn het mandaat voor de uitvoering van de handhavingstaken in het individuele geval (tijdelijk) terug te leggen bij het bevoegd gezag.

7. Communicatiestrategie

Van bedrijven en burgers mag worden verwacht dat zij ook zelf hun verantwoordelijkheid nemen en zich bewust zijn van de invloed van hun handelen op de kwaliteit van de leefomgeving. Daar hoort ook het belang van naleving van regels bij. De Omgevingsdienst heeft een belangrijke rol om de bekendheid met relevante regelgeving, het belang van naleving daarvan en de invloed op de kwaliteit van de leefomgeving te bevorderen.

De communicatiestrategie van de Omgevingsdienst richt zich op spontane naleving. Doel is (de bewustwording van) de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers te vergroten. Het verwachte gevolg is dat bedrijven en burgers minder overtredingen begaan en er minder toezicht en handhaving nodig is.

De komende periode zal de Omgevingsdienst communicatie bewust inzetten om het naleefgedrag te bevorderen; het speelt immers een belangrijke rol bij preventief toezicht. Actiever communiceren beïnvloedt het spontane naleefgedrag naar verwachting positief. Dat begint met communicatie over de bestaande en aanstaande wet- en regelgeving, lopende controles en eventuele consequenties bij overtreding van de regels. Communicatie wordt ook ingezet om inzicht te geven in de voortgang en de resultaten van handhavingsacties. Meer dan in het verleden zal de Omgevingsdienst gebruikmaken van haar website om actiever te communiceren.

Afhankelijk van het doel en de doelgroep zal de Omgevingsdienst informeren, motiveren en/of afschrikken, al dan niet in specifieke toezichtprojecten (bijvoorbeeld gericht op bepaalde branches). In de werkplannen wordt beschreven waar, wanneer en hoe zij deze strategie inzet en op welke wijze die wordt uitgevoerd.

Informeren, motiveren en afschrikken

- **Informeren:** communicatie gericht op het voorkomen van onbewuste overtredingen, zoals het vergroten van de kennis van de regelgeving. Gebruik van communicatie op deze manier is bij uitstek geschikt voor projecten gericht op veelvuldig voorkomende overtredingen met een relatief lichte impact op de omgeving.
- **Motiveren:** communicatie gericht op het stimuleren van de neiging om regelgeving spontaan na te leven, bijvoorbeeld door communicatie over bedrijven met proactief naleefgedrag.
- **Afschrikken:** communicatie gericht op de preventieve invloed van controle en sanctie, bijvoorbeeld communicatie over de resultaten van handhaving.

8. Monitoring en evaluatie

Het hoofddoel van toezicht van handhaving is het bereiken van goed naleefgedrag, zodat er een leefbare en veilige leefomgeving is en blijft. De Omgevingsdienst werkt deze in de jaarlijkse werkplannen uit in specifieke doelen voor iedere deelnemer en relateert ze aan de handhavingsprioriteiten die per deelnemer zijn gesteld. Ter voorbereiding en/of bijsturing van handhaving in het daarop volgende jaar monitoren wij resultaten, die we vervolgens evalueren. Zo kunnen wij succesaanpakken benutten en de handhavingsinzet vergroten of verkleinen, als blijkt dat dit voor een bepaalde doelgroep noodzakelijk of mogelijk is.

De doelen van dit uitvoeringsbeleid zijn gericht op afname van het aantal overtredingen, verbetering van het type overtreding (qua gedrag van de overtreder en/of vermindering van de ernst van het (milieu)gevolg de overtreding) en een sneller herstel van de overtreding, zonder dat de Omgevingsdienst zwaardere vormen van interventie moet inzetten. De benodigde informatie over het behalen van deze doelen is dezelfde informatie die moet worden vastgelegd voor verificatie van de gezette stappen op grond van de Landelijke Handhavingstrategie.

Bij het bepalen van de doelen voor de individuele werkplannen houden we rekening met de mogelijkheden van monitoring. Zeker bij specifieke toezichtprojecten zijn concrete en meetbare doelen belangrijk. Zo kunnen we achteraf evalueren of met het project een betere naleving en/of kwaliteit van de leefomgeving is bereikt. De resultaten van de evaluaties bieden weer input voor de beleidsdoelen van het volgende jaar.

9. Organisatie

9.1. Doorontwikkeling

De Omgevingsdienst zette afgelopen jaren een verbetering door om de uitvoering van de wettelijke taken beter te verankeren. Hiervoor zijn de kwaliteitscriteria een goede maatstaf geweest.

Afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd over het functioneren van de Omgevingsdiensten in Nederland. In het onderzoek voorafgaand aan het onderzoek door de commissie Van Aartsen bleek dat onze dienst op een goede wijze de mandatering van de wettelijke taken had geborgd. De opdrachtgevers hebben ons het vertrouwen en de positie gegeven in de uitvoering van de taken.

Vorige jaar is het rapport van de commissie Van Aartsen uitgekomen. Dit rapport is in zijn algemeenheid zeer kritisch en er worden diverse verbeterpunten in genoemd. Het ministerie heeft, samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en Omgevingsdienst NL (ODNL)² recentelijk een Bestuurlijk programma neergelegd om onze taken nog beter uit te voeren. De Omgevingsdienst zal daarin ook zijn bijdrage gaan leveren.

9.2. Kwaliteitscriteria

De Omgevingsdienst investeert in kennis delen, opleidingen en medewerkers ervaring laten opdoen. Via drie pijlers van de managementvisie (dienstverlening, netwerkspeler en meer kwaliteit met minder middelen) vertaalt de Omgevingsdienst de bestuurlijke ambities uit de strategienota naar de organisatie. De Omgevingsdienst voldoet aan de kwaliteitscriteria 2.2. Jaarlijks wordt gemonitord of de Omgevingsdienst voldoet aan de criteria.

9.3. Zaakgericht werken

De Omgevingsdienst werkt zaakgericht. In samenwerking met de andere omgevingsdiensten in Zuid-Holland herijken wij jaarlijks twee documenten:

- de zaaktype catalogus (ZTC)
- de producten- en diensten catalogus (PDC)

De zaaktype catalogus beschrijft de uitgangspunten per zaaktype, zoals doorlooptijd, op te leveren documenten en de procesverantwoordelijke voor elke fase in het proces. De producten- en diensten catalogus beschrijft de producten die de Omgevingsdienst levert.

In aansluiting hierop doet de Omgevingsdienst structureel onderzoek naar afnemersvrede.

9.4. Technologische en technische ontwikkelingen

Het toepassen van nieuwe technologie is voor de toezichtpraktijk gemeengoed. De Omgevingsdienst voert al jaren permanente geluidsmetingen uit tijdens evenementen en klachten. Ook maakt de Omgevingsdienst gebruik van drones en infraroodcamera's om warmtelekken of ongewenste emissies te kunnen identificeren.

Digitale ontwikkelingen, met name Inspectieview, dragen bij aan beter toezicht. Inspectieview is een virtueel dossier waarin de samenwerkende partners op het gebied van toezicht en handhaving elkaars informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen en uitwisselen. Dit stond de afgelopen jaren nog erg in de kinderschoenen. Hier zal in de komende jaren meer aandacht voor komen.

² Omgevingsdienst NL (ODNL) is van oorsprong de vereniging van directeurs van Omgevingsdiensten in Nederland. In Nederland bestaan 29 Omgevingsdiensten. ODNL is in de afgelopen jaren uitgebouwd naar een organisatie die vanuit efficiency oogpunt bepaalde diensten voor alle Omgevingsdiensten uitvoert.

9.5. Commissie Van Aartsen

Op 4 maart 2021 heeft de commissie Van Aartsen haar rapport 'Om de Leefomgeving; Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' aangeboden aan de staatssecretaris van Milieu. De commissie adviseert over de mogelijkheden om de milieutaken vergunningverlening, toezicht en handhaving en het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. Tevens gaat zij in op de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders en de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden.

Het rapport leverde een tiental maatregelen op welke door het ministerie met de koepels VNG, IPO en UvW is doorgesproken. De staatssecretaris heeft op 8 juli 2022 de Tweede Kamer het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel (IBP) aangeboden. Het programma behelst 6 pijlers:

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging
3. Informatievoorziening VTH
4. Kennisinstructuur
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht

Het programma heeft een looptijd van 2 jaar (2023-2024). De omgevingsdiensten worden voor hun inbreng via landelijke financiering (via ODNL) voor gecompenseerd. Deze pijlers zullen van invloed zijn op ons traject om te komen tot een vernieuwde nota.

9.6. Doorkanteling

In het 10 puntenplan van de dienst is vastgesteld dat wij onze organisatie herijken door middel van een 'doorkanteling'.

De dienst is in 2022 met dit proces gestart en het zal in 2023 worden afgerond. Dit betekent dat een verandering binnen de organisatie zal plaatsvinden, welke ook van invloed zal zijn op het vervolgetraject van de tweede fase voor het opstellen van een vernieuwde nota.