




provincie :: Utrecht 



provincie :: Utrecht

# ***Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2016-2019***

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Utrecht op 20  
september 2016

# Inhoudsopgave

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1 Algemeen  |           |
| <b>2. Visie, doel, beleidsuitgangspunten en kritische prestatie-indicatoren</b>   | <b>6</b>  |
| 2.1 Inleiding   |           |
| 2.2 Rol provincie   |           |
| 2.3 Coalitie-akkoord 2015-2019  |           |
| 2.4 Overall-visie vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-visie)   |           |
| 2.5 Beleidsdoelen   |           |
| 2.6 Vertaling beleidsvisie naar uitgangspunten  |           |
| 2.7 Kritische prestatie-indicatoren (kpi's)   |           |
| 2.8 Klachtenafhandeling   |           |
| 2.9 Monitoring  |           |
| 2.10 Verantwoording   |           |
| 2.11 Provinciale ontwikkelingen   |           |
| 2.12 Landelijke ontwikkelingen  |           |
| 2.13 Beleidscyclus  |           |
| 2.14 Samenvattend   |           |
| <b>3. Vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken provincie Utrecht</b>   | <b>21</b> |
| 3.1 Vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken provincie Utrecht   |           |
| <b>4. Risico's per handhavingstaakveld</b>  | <b>28</b> |
| 4.1 Risico-analyses in de handhavingscyclus   |           |
| 4.2 Systematiek risico-analyses in de handhavingscyclus   |           |
| 4.3 Reikwijdte risicomodule   |           |
| 4.4 Risico's naar taakveld  |           |
| 4.4.1 Risico's taakveld provinciale Landschapsverordening (opschriften, storten, water, kleine landschapselementen)   |           |
| 4.4.2 Risico's taakveld ontgrondingen   |           |
| 4.4.3 Risico's taakveld grondwaterbeschermingsgebieden  |           |
| 4.4.4 Risico's taakveld 'groene regelgeving' (Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Boswet, stiltegebieden)  |           |
| 4.4.5 Risico's taakveld 'grijs' (Wabo-binnen inrichtingen, Vuurwerkbesluit, Brzo)   |           |
| 4.4.6 Risico's taakveld zwemwaterregelgeving (Whvbz)  |           |
| 4.4.7 Risico's taakveld bodemregelgeving  |           |
| 4.4.8 Risico's taakveld 'rood' (bouwen en brandveilig gebruik inzake bouwproces en bestaande bouw van inrichtingen waarvoor provincie bevoegd gezag blijft) |           |
| <b>5. Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019</b>  | <b>37</b> |
| 5.1 Provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 als afwegingskader in concrete situaties                     |           |
| 5.2 Sanctiestrategie  |           |
| 5.3 Strafrechtelijk optreden  |           |
| <b>6. Beleidsprioriteiten 2016-2019</b>   | <b>42</b> |
| 6.1 Beleidsprioriteiten vergunningverlening, toezicht en handhaving   |           |
| <b>7. Monitoring en evaluatie</b>   | <b>45</b> |
| 7.1 Inleiding   |           |
| 7.2 Monitoring  |           |
| 7.3 Verantwoording  |           |
| 7.4 Evaluatie   |           |
| <b>8. Opdrachtgeverschap Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Utrecht</b>  | <b>48</b> |
| 8.1 Algemeen  |           |
| 8.2 Wat verwacht de provincie van de RUD Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied?  |           |
| 8.3 Opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol  |           |
| 8.4 Kanalisering provinciale beleidsinput in jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst  |           |
| 8.5 Landelijke kwaliteitscriteria professionalisering VTH-taken   |           |

# Samenvatting

---

Op grond van de gewijzigde<sup>1</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarop gebaseerde, door de wetgever nog in definitieve zin te wijzigen<sup>2</sup>, Besluit omgevingsrecht (Bor), is de provincie verplicht om periodiek in één of meer documenten haar vergunningen-, toezichts- en handhavingsbeleid (VTH-beleid) neer te leggen. Daarin moet worden aangegeven welke doelen de provincie zich daarbij stelt en hoe zij daar uitvoering aan zal geven.

**Hoofdstuk 1** maakt duidelijk dat er met de komst van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Utrecht en een aparte Omgevingsdienst voor risicovolle (Brzo)bedrijven (de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied) voor de provincie een nieuwe situatie is ontstaan. De provincie is nu niet alleen uitvoerder (voor taken die ze niet aan de RUD heeft uitbesteed), maar ook opdrachtgever voor provinciale vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken die wél bij de genoemde omgevingsdiensten zijn ondergebracht. In het jaarlijks op te stellen VTH-Uitvoeringsprogramma beschrijven wij zowel de provinciale 'thuisstaken' als de door ons aan de beide omgevingsdiensten uitbesteede VTH-activiteiten. Kortom, in het Beleidsplan VTH 2016-2019 leggen wij voor de huidige coalitieperiode de beleidsinhoudelijke basis vast voor de VTH-uitvoeringsprogrammering in die jaren, e.e.a. in combinatie met de provinciale opdrachtgeversrol richting beide omgevingsdiensten.

De provincie is met dit beleidsplan volledig Wabo-proof. Uitgangspunt voor dit Beleidsplan VTH 2016-2019 is de inmiddels algemeen bekende beleidscyclusedachte (the 'big-eight').

Onze in **hoofdstuk 2** beschreven beleidsvisie op vergunningverlening, toezicht en handhaving met de diverse bijbehorende beleidsdoelen is gebaseerd op meerdere pijlers. De belangrijkste zijn het Coalitie-akkoord 2015-2019 en het Bodem-, Water- en Milieuplan 2016-2021. In laatstgenoemd plan staat wat de provincie Utrecht de komende jaren samen met haar partners wil bereiken op het gebied van bodem, water en milieu (BWM-beleid). De uitwerking van dit BWM-beleid staat beschreven in de Uitvoeringsagenda Bodem-, Water- en Milieuplan 2016-2021. Wij hebben die doelen vervolgens vertaald naar algemene, procesmatige en organisatorische beleidsuitgangspunten. Ook is ingezoomd op de hoofdlijnen van recente provinciale en landelijke ontwikkelingen op het VTH-terrein.

Nalevingsgericht werken vinden we belangrijk. Zo streefden wij voor 2013 voor het eerst officieel naar een toezichtseffect van tenminste 75%. Dat wil zeggen, dat bij 75% van het aantal gecontroleerde bedrijven (niet zijnde Brzo-bedrijven) en gecontroleerde 'groene' ontheffingen, vergunningen en/of locaties, de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor bestemde termijn ongedaan moesten zijn gemaakt zónder toepassing van bestuursdwang.

Vanwege de in 2013 behaalde resultaten legden we voor 2014 de lat wat hoger. Ook hebben we toen de kritische prestatie-indicatoren (kpi's) uitgebreid met 'spontaan naleefgedrag' en 'controle-intensiteit'. Het verzamelen van de daartoe benodigde onderliggende gegevens bleek echter, ook vanwege het lopende transitietraject van de RUD Utrecht, lastiger dan gedacht. In het op 2 februari 2016 vastgestelde VTH-Jaarprogramma 2016 hebben wij daarom een herijkte set kpi's opgenomen

---

<sup>1</sup> Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), in werking getreden op 14 april 2016 - Staatsblad 2015, 521.

<sup>2</sup> Het wijzigingsbesluit betreft een wijziging van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Het Bor is de algemene maatregel van bestuur bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). De wet VTH is een wijziging van de Wabo. De Wabo zal naar verwachting in 2018 opgaan in de Omgevingswet. De wet VTH verplicht gemeenten en provincies een belangrijk deel van hun milieutaken onder te brengen bij een omgevingsdienst. Met dit wijzigingsbesluit wordt vastgelegd welke milieutaken de omgevingsdiensten in ieder geval uitvoeren. Daarnaast worden voorschriften vastgelegd voor de kwaliteit van de te verrichten werkzaamheden. Verder wordt het verplicht gesteld aan te sluiten op een ICT-programma dat uitwisseling van VTH-gegevens op een efficiënte en veilige wijze mogelijk maakt. Belangrijke subdoelen zijn het verminderen van de vrijblijvendheid, het creëren van een gelijk speelveld en een meer doortastende handhaving.

die zich onzes inziens wél goed laat monitoren.

Om de scope van dit Beleidsplan VTH 2016-2019 te verduidelijken, zijn in **hoofdstuk 3** de wettelijke en autonome provinciale vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken opgesomd en nader omschreven.

Niet naleving van wet- en regelgeving levert per handhavingsobject voor mens en omgeving verschillende risico's op. In **hoofdstuk 4** zijn voor acht taakvelden evenzoveel risico-analyses weergegeven.<sup>3</sup> Met deze (medio 2015<sup>4</sup> geactualiseerde) risico-analyses maken wij inzichtelijk met welke toezichts- en handhavingsobjecten binnen de provincie, bij niet-naleving, de grootste risico's zijn gemoeid. De risico-analyses zijn kapstukken om menskracht (zowel eigen menskracht als personeelsinzet door de beide RUD's) zo effectief en efficiënt mogelijk in te kunnen zetten ('vissen waar de vis zit').

Elke provincie moet beschikken over een actuele nalevingsstrategie. Dat is een kwaliteitseis uit het Besluit omgevingsrecht.<sup>5</sup> De essentie van deze kwaliteitseis is, dat keuzes in toezicht en handhaving gefundeerd en transparant moeten zijn. Een nalevingsstrategie is een waarborg voor een zo groot mogelijke eenduidigheid en uniformiteit in het provinciale optreden. Wij hebben daartoe op 27-10-2015 de provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 vastgesteld. Die is in **hoofdstuk 5** samengevat. De in 2013/2014 door 'Den Haag' vastgestelde landelijke sanctiestrategie hebben wij één op één in die provinciale strategie overgenomen.

In **hoofdstuk 6** hebben wij onze VTH-beleidsprioriteiten 2016-2019 opgesomd. In het jaarlijks VTH Uitvoeringsprogramma geven wij aan of en zo ja, op welke wijze, wij aan deze beleidsprio's inhoud geven.

Jaarlijks sluitstuk van het adequate vergunningverlenings- en handhavingproces (conform de beleidscyclusgedachte – de 'big-eight') is de verantwoording over alle VTH-inspanningen en de ermee bereikte kwalitatieve (naleef-)resultaten.<sup>6</sup> Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen. Deze monitorings- en evaluatieaspecten staan centraal in **hoofdstuk 7**.

Het provinciaal opdrachtgeverschap richting RUD Utrecht en RUD Noordzeekanaalgebied is uiteengezet in **hoofdstuk 8**.

---

<sup>3</sup> Het betreft de beleidsvelden provinciale Landschapsverordening (opschriften, borden en banieren, storten en ophogen, recreatievaart/wateren, kleine landschapselementen), Ontgrondingenwet, provinciale milieuverordening grondwaterbeschermingsgebieden, 'groene' regelgeving (Flora- en faunawet, Boswet, Natuurbeschermingswet 1998, provinciale milieuverordening stiltegebieden), Wet milieubeheer (Wabo) bedrijven, Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, Wet bodembescherming, en 'rode' regelgeving (bouwen en brandveilig gebruik inzake bouwproces en bestaande bouw van inrichtingen waarvoor de provincie Utrecht bevoegd gezag blijft).

<sup>4</sup> Voor 'rode' regelgeving is nog de uit medio 2013 daterende risico-analyse gebruikt. Die heeft nog niet/weinig aan actualiteit ingeboet.

<sup>5</sup> Artikel 7.2, zevende lid, onder b;

<sup>6</sup> Met het nieuwe Besluit omgevingsrecht geldt dit resultaatcriterium, naast handhavingactiviteiten, nu ook voor wat betreft vergunningverleningsactiviteiten waar de provincie bevoegd gezag voor is.

# 1. Inleiding

## Besluit omgevingsrecht

*Par. 7.2 (artikelen 7.2 t/m 7.7) van het Besluit omgevingsrecht (het Bor) bevat procedurele kwaliteitseisen waar professionele vergunningverlenings- en handhavingstrajecten aan moeten voldoen.*

### 1.1 Algemeen

Dit Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2016-2019 (hierna VTH Beleidsplan) heeft als fundament de wettelijke kwaliteitscriteria, zoals die zijn neergelegd in het nieuwe<sup>7</sup> Besluit omgevingsrecht (Bor). Het voorliggende VTH Beleidsplan bevat de provinciale VTH taakstelling, met daarbij de bestuurlijke VTH prioriteiten (hoofdstuk 6) en de doelen en randvoorwaarden voor alle daarmee samenhangende VTH werkzaamheden.

De provincie heeft inmiddels ervaring op kunnen doen met de enkele jaren geleden, vanwege een wijziging in de Wabo, bij de provincie ondergebrachte nieuwe taken (zoals vergunningverlening en toezicht op bouwen, slopen en (brandveilig) gebruik van bouwwerken voor bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is/blijft.

Vóór de komst van de RUD Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied werkte de provincie Utrecht om pragmatische redenen met een jaarlijks Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening en Handhaving met daarin ook beleidsitems. Net als in ons vorige Beleidsplan VTH 2013-2015, zijn ook in deze nieuwe versie beleid en uitvoering uit elkaar getrokken.

Met de komst van de beide genoemde omgevingsdiensten is er voor de provincie een nieuwe situatie ontstaan. Naast de zich continuerende rol van uitvoerder (voor met name 'groene' vergunningverleningstaken die wij niet aan de RUD Utrecht hebben uitbesteed), is de provincie ook opdrachtgever voor alle overige VTH-taken die wij wél bij de RUD Utrecht en de BRZO Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied hebben ondergebracht. Uitvoering en beleid zijn daarmee (op 'groene' vergunningverlening na) in verschillende handen komen te liggen.

Als gezegd blijven wij, ook nu de RUD Utrecht en de BRZO Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied operationeel zijn geworden, bestuurlijk verantwoordelijk voor het stellen van kaders en het formuleren van beleid voor de inzet van VTH-instrumenten voor de provinciale bevoegdheid. Dit Beleidsplan VTH 2016-2019 is daarmee dé richtlijn voor de uitvoering van provinciale VTH taken gedurende deze collegeperiode.

Dit VTH Beleidsplan heeft als basis de VTH-beleidscyclus.<sup>8</sup> De provincie is met dit Beleidsplan VTH 2016-2019 volledig Wabo-proof.

<sup>7</sup> Het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) ondergaat een update. Naar verwachting treedt het nieuwe BOR begin of medio 2017 in werking. In dit VTH Beleidsplan 2016-2019 is er voor gekozen om alvast op de ontwerp tekst van dit nieuwe besluit te anticiperen. Basis hiervoor is de zogeheten 'voorhang tekstversie' zoals die door de Staatssecretaris van I&M bij brief van 11 juli 2016 aan de Tweede Kamer is gezonden.

<sup>8</sup> Zie afbeelding in paragraaf. 2.13

## 2. Visie, doel, beleidsuitgangspunten en kritische prestatie-indicatoren

### Art. 7.2, zesde lid onder a. (Besluit omgevingsrecht)

6. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid geeft ten minste inzicht in:  
a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste en tweede lid voorgenomen activiteiten;

### 2.1 Inleiding

Inherent aan het opstellen van het Beleidsplan VTH 2016-2019 is het beschikken over een visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Wat is onze visie op dit punt? En welke doelen stellen wij ons in dit verband? Waarover gaat het? Wat zijn de opvattingen over vergunningverlening, toezicht en handhaving? En welke algemene uitgangspunten zijn binnen de huidige coalitieperiode daarbij bepalend?

Bij het nadenken over een VTH-beleidsvisie moet antwoord worden gegeven op vragen als:

- Wat vinden wij belangrijk in onze provincie? Welke VTH-doelen stellen wij onszelf?
- Hoe voert de provincie die uit? Welke uitgangspunten geven wij mee richting de RUD Utrecht en de BRZO RUD Noordzeekanaalgebied als werkkader voor hun uitvoeringsinsteek wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving?
- Wat hebben we er als provincie financieel voor over? Welke randvoorwaarden stellen wij op financieel, formatief en organisatorisch gebied?

Vertrekpunt is het meest recente, in par. 2.3 verwoorde Coalitie-akkoord 2015-2019.

### 2.2 Rol provincie

De provinciale VTH-taken bestaan grotendeels uit het in medebewind uitvoeren van landelijke wet- en regelgeving. De provinciale beleidsvrijheid is veelal beperkt tot uitvoeringsbeleid. Dit gaat met de komst van de Wet natuurbescherming wat betreft de 'groene' regelgeving helemaal veranderen.

De provinciale beleidsvrijheid wordt de laatste jaren landelijk steeds verder ingeperkt door procedurele kwaliteitseisen (Besluit omgevingsrecht <sup>9</sup>) en verplichte organisatiestructuren (landsbrede komst van regionale uitvoerings- of omgevingsdiensten (RUD's)). Ook moeten vergunningen en handhavingsbeschikkingen worden opgeleverd binnen wettelijke termijnen en moeten ze voldoen aan algemene (juridische en procedurele) kwaliteitsnormen.

De besluitvorming over het VTH Uitvoeringsprogramma is voor ons jaarlijks het belangrijkste moment van concrete sturing op inzet en werkzaamheden in relatie tot onze VTH-taak. Het VTH-Jaarprogramma omvat nu alleen nog de activiteitenprogrammering (onder vermelding van kwantitatief en waar mogelijk kwalitatief geformuleerde activiteiten en formatie-uren). Alle beleids- en (voor zover van toepassing) verslagonderdelen zijn met ingang van 2013 overgeheveld naar het vierjaarlijkse VTH-Beleidsplan.

<sup>9</sup> Besluit van 25 maart 2010, houdende regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Besluit omgevingsrecht), Staatsblad 2010, 143

### 2.3 Coalitie-akkoord 2015-2019

Het Coalitie-akkoord 2015-2019 'In Verbinding' kent een enkele, wat meer expliciete doelstelling voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De nadruk in het akkoord ligt wat betreft VTH primair op de meer algemene uitgangspunten:

1. voortzetting van de in de afgelopen periode ingezette focus op kerntaken, met een omslag van beleidsvorming naar uitvoering;
2. we bekijken hoe de regeldruk door de Landschapsverordening kan verminderen, zonder dat dit gaat leiden tot aantasting van de kernkwaliteiten van het landschap;
3. vertrouwen in de samenleving met nadruk op de eigen verantwoordelijkheid;
4. de provincie moet vooral een oplossingsgerichte overheid zijn;
5. het handhaven van een gezonde leefomgeving is onze verantwoordelijkheid;
6. het bereiken van doelen staat voorop; regels zetten we alleen in ter ondersteuning daarvan;  
*Voorbeelden: aanpassing van de provinciale Landschapsverordening en het, waar dit binnen de invloedssfeer van de provincie ligt, concreet uitwerken van het energie-akkoord;*

Hierna hebben wij aangegeven hoe dit Coalitie-akkoord en het Bodem-, Water- en Milieuplan 2016-2021 qua visie, doel en beleidsuitgangspunten doorwerken in dit Beleidsplan VTH 2016-2019.

### 2.4 Overall-visie vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-visie)

Wij hanteren, mede in het licht van de door ons op 27 oktober 2015 vastgestelde provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019, de volgende visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving:

***Vergunningverlening** is een instrument om maatschappelijk handelen te reguleren. Vergunningen (en ontheffingen) verschaffen zekerheid en duidelijkheid in verhoudingen tussen burgers, bedrijven en provinciale overheid. Vergunningverlening bevordert consistent provinciaal optreden en garandeert zoveel mogelijk gelijkheid in behandeling.*

***Toezicht en handhaving** is het door een transparante inzet van mensen, preventie-, toezichts- en sanctiemiddelen bijdragen aan een veilige en duurzame samenleving. Borging van veiligheid en gezondheid staan daarbij voorop. Naleving is een gedeelde verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en de provincie. Toezicht en handhaving moeten de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven bevorderen en het naleefgedrag verbeteren. Handhaving is geen doel op zich maar het sluitstuk van een proces waarbij, voor zover van toepassing, vooraf (in het vergunningverlenings- of ontheffingentraject) zorgvuldig is gekeken naar eventueel mogelijke oplossingen. Het provinciaal toezichts- en handhavingsbeleid moet bijdragen aan de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en het voorkomen van willekeurige behandeling van burgers en bedrijven in de provincie.*

### 2.5 Beleidsdoelen

Doel van dit Beleidsplan VTH 2016-2019 is om, binnen de kaders van de verschillende beleidsthema's, te komen tot een goed gecoördineerd/afgestemd beleid op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving conform de kwaliteitseisen die de Wabo/het Besluit omgevingsrecht hieraan stellen. Verder moet met dit Beleidsplan VTH richting burgers en bedrijven, de eigen provinciale organisatie, maar ook richting de handhavingpartners, een zo groot mogelijke transparantie worden geboden hoe de provincie omgaat met haar vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken. Op basis van dit Beleidsplan VTH wordt jaarlijks het provinciaal uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving opgesteld. Hierin wordt concreet beschreven hoe de provincie Utrecht in het betreffende jaar uitvoering geeft aan (aan de RUD Utrecht uitbestede) vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken (waar mogelijk omschreven in kwantitatieve termen onder vermelding van de daartoe in te zetten capaciteit). Dit Beleidsplan VTH 2016-2019 gaat over provinciaal 1<sup>e</sup> lijns toezicht en handhaving. Dus toezicht op de



naleving van regels bij activiteiten door bedrijven en particulieren voor welke activiteiten de provincie bevoegd gezag is. Dit Beleidsplan VTH 2016-2019 heeft dus géén betrekking op interbestuurlijk toezicht (2<sup>e</sup> lijns toezicht).

### **2.5.1 Concretisering beleidsdoelen**

Handhaving en vergunningverlening zijn belangrijke onderdelen van de publieke taak. Zo zegt artikel 21 van onze Grondwet: *'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.'*

Wij onderscheiden de volgende sub-beleidsdoelstellingen:

1. Input- en outputdoelstellingen;
2. Kwaliteits- en naleefdoelstellingen;

#### Input doelstellingen

Deze doelstellingen omschrijven welke inspanningen er worden geleverd op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Die worden in het jaarlijkse VTH uitvoeringsprogramma vertaald in een aantal uren per taak / beleidsterrein. De uren komen overeen met die in de Begroting (de jaarlijkse Begroting is leidend).

#### Output doelstellingen

Jaarlijks wordt met zo 'smart' als mogelijk geformuleerde doelstellingen omschreven wat de provinciale inzet minimaal aan resultaat moet opleveren. Dit wordt waar mogelijk uitgedrukt in aantallen wanneer er voldoende ervaringscijfers bekend zijn om dit goed in te kunnen schatten (bijv. aantallen controles) en in concrete beleidsproducten (bijv. een plan of notitie).

#### Kwaliteitsdoelstellingen

Voor zover van toepassing omschrijven zulke doelstellingen welke procesmatige en inhoudelijke verbeteringen er beoogd worden. Deze doelstellingen zijn niet altijd 100% 'smart' geformuleerd. Vanwege hun meer algemene aard kan dat ook niet anders. Gedurende de uitvoering in de komende jaren zal er goed gemonitord worden (door middel van halfjaar- en/of kwartaalrapportages). Dit moet er toe leiden dat er in de jaarlijkse evaluaties en opvolgende programma's (zo mogelijk nóg meer) met concrete cijfers kan worden gewerkt.

#### Naleefdoelstellingen

Deze doelstellingen beschrijven welke (procentuele) resultaten er op het gebied van naleving worden nagestreefd. Daartoe wordt vanaf 2013 gebruik gemaakt van zogeheten 'kritische prestatie-indicatoren'. Zie daartoe par. 2.6.

### **2.5.2 Uitwerking beleidsdoelen**

Mede op basis van het in de vorige beleidsperiode geconstateerde naleefgedrag en andere recente beleidsmatige en wettelijke ontwikkelingen, is in hoofdstuk 6 aangegeven welke beleidsdoelen en beleidsprioriteiten er voor 2016-2019 gelden.

## **2.6 Vertaling beleidsvisie naar uitgangspunten**

Ten behoeve van een verdere uitwerking van bovenstaande visie en beleidsdoelen in het provinciale vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt in deze paragraaf de visie vertaald naar een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn onder te verdelen in:

- a) Algemene uitgangspunten
- b) Procesmatige uitgangspunten
- c) Organisatorische uitgangspunten

Hieronder volgt puntsgewijze een uitwerking.



### 2.6.1 Algemene uitgangspunten

De provincie hanteert ter uitoefening van haar VTH-taken de volgende algemene uitgangspunten:

1. Met vergunningverlening willen wij een bijdrage leveren aan het verbeteren van de leef- en omgevingskwaliteit  
*Voor het bepalen van de voor ons acceptabele milieukwaliteit wegen wij de verschillende belangen tussen bedrijf, organisatie, burger en milieu zorgvuldig af. Wij hebben oog voor de verschillende activiteiten en bestemmingen rondom een milieubelastend(e) bedrijf of activiteit en maken op basis hiervan de beste keuze wat betreft een acceptabel hinderniveau (focus).*
2. Vergunningverlening, toezicht en handhaving dienen ter borging van de veiligheid en gezondheid en ter voorkoming van gevaar, hinder en overlast in onze provincie  
*Vergunningverlening, toezicht en handhaving moeten bijdragen aan een leefbare en evenwichtige lokale samenleving. In dicht bevolkte gebieden heeft handhaving een zwaar accent. Ook houden wij in voorkomende situaties rekening met 'gestapelde' belastingen om gezondheidsrisico's zoveel mogelijk te voorkomen.*
3. Gedurende het besluitvormingsproces hebben wij de juiste aandacht voor en afstemming met onze interne en externe ketenpartners  
*Wij benutten het vooroverleg optimaal om op die manier een soepel en tijdig verlopend afgiftraject te realiseren. Wij maken tijdens de procedure gebruik van het omgevingsloket online (OLO) teneinde de communicatie met de externe partners soepel te laten verlopen.*
4. Onze eind(vergunning)producten zijn van een professionele kwaliteit en worden transparant, integer en op tijd opgeleverd. Wij communiceren daarover in alle openheid met onze klanten (professionaliteit)  
*Onze doelstelling is om tenminste 90% van de te verlenen vergunningen en ontheffingen binnen de wettelijke termijn af te handelen. Daarbij hanteren wij een kwaliteitssysteem en zorgen wij ervoor dat de medewerkers goed op de hoogte zijn van de vigerende wet- en regelgeving.*
5. Conform de Wabo bezien wij regelmatig of de beperkingen en voorschriften in vergunningen of ontheffingen nog toereikend zijn  
*Wij hanteren de stelregel dat vergunningen en ontheffingen actueel moeten zijn. Wij hanteren deze stelregel voor alle typen inrichtingen en activiteiten.*
6. Bij handhaving bevorderen wij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven  
*De provincie draagt niet als enige verantwoordelijkheid bij het door burgers en bedrijven (doen) naleven van regels en daarmee het beheersen van risico's. De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren ingezet op deregulering. De verantwoordelijkheid voor de naleving van regels in vergunningen en ontheffingen ligt dan ook in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf. Daartoe moet een ieder die het betreft zich bewust zijn van de risico's (aspect voorlichting) en ook in staat zijn om die risico's te (doen) verminderen en/of weg te (laten) nemen.*
7. Vergunningverlening en handhaving moeten transparant plaatsvinden  
*Voor burgers en bedrijven moet het helder zijn wat men kan verwachten als het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving. De transparantie moet zodanig zijn, dat de bestuurlijke en ambtelijke organisatie gemakkelijk verantwoording kan afleggen over beleidskeuzes en bereikte resultaten.*
8. Overtredingen dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen en rechtsgelijkheid moet zoveel mogelijk worden bevorderd  
*Het is van belang om gelijke gevallen ook gelijk te behandelen, zodat willekeur wordt voorkomen.*
9. De organisatie moet communicatie waar mogelijk inzetten als aanvullend instrument ter voorkoming van overtredingen

**10. Handhaving van wet- en regelgeving is vanzelfsprekend en staat binnen de provincie Utrecht niet ter discussie**

*Handhaving is het centrale instrument om naleving van regelgeving te bereiken. Handhaving omvat alle activiteiten van de provincie die gericht zijn op naleving:*

- *Preventie door voorlichting;*
- *Het houden van toezicht op naleving van regelgeving;*
- *Het – waar nodig – nemen van maatregelen en toepassen van bestuurlijke- en/of strafrechtelijke sancties; maatregelen en sancties moeten proportioneel zijn.*

*De fase van handhaving is het sluitstuk van het gehele handhavingproces. Dit houdt in dat in de voorafgaande fase het nodige overleg met de overtreder heeft plaatsgehad en dat de in het vooruitzicht gestelde handhavingssacties worden afgemaakt tot aan het moment dat dit tot een oplossing heeft geleid.*

**11. Vergunningverlening en handhaving dienen een maatschappelijk doel en zijn niet een doel op zichzelf. Bij beide dient redelijkheid in de benadering van de burger door de overheid te zijn gewaarborgd**

*Het opleggen van sancties is geen doel op zichzelf. Daarbij geldt als uitgangspunt dat moedwillige overtreders zullen worden aangepakt en dat burgers en bedrijven die wet- en regelgeving naleven en die een goed naleefgedrag vertonen, door ons (waar wettelijk mogelijk) worden 'beloond' met een geringere toezichtslast. Korthedshalve wordt verwezen naar de in hoofdstuk 5 opgenomen provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019. Daarin is een (niet limitatieve) beschrijving opgenomen van het geheel aan mogelijke interventies dat de provincie kan toepassen om wettelijk/beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen. Accenten en handhavingssintensiteit kunnen per jaar verschillen en worden waar nuttig en noodzakelijk telkens toegelicht en/of uitgewerkt in het jaarlijks VTH uitvoeringsprogramma.*

**12. Wij gedogen alleen actief**

*Gedogen is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er van onze kant een besluit aan ten grondslag ligt. Zie verder hiervoor hoofdstuk 8 van de provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019.*

**2.6.2 Procesmatige uitgangspunten**

De provincie hanteert ter uitoefening van haar VTH-taken de volgende procesmatige uitgangspunten:

**1. De communicatie bij vergunningverlening en handhaving is intensief en doelmatig**

*Door een goede communicatie en preventieve voorlichting kan het begrip bij burgers en bedrijven voor noodzakelijke vergunningen, regels en het toezicht op de naleving vergroot worden. Een groter begrip heeft ook een positieve uitwerking op de in par. 2.5.1 onder punt 6 genoemde eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Actieve communicatie kan potentiële overtreders doen besluiten hun illegale handelingen na te laten. De VTH websites van provincie en RUD Utrecht worden effectief ingezet ten behoeve van het informeren van specifieke doelgroepen.*

**2. Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving moeten de betrokken afdelingen en teams zoveel mogelijk samenwerken met andere organisatie-onderdelen en relevante externe partners (bijvoorbeeld Openbaar Ministerie, Politie, Brandweer, enz.). Zo wordt vorm en inhoud gegeven aan 'integraal denken'**

*Door een goede samenwerking kunnen partijen elkaar in de uitvoering van de verschillende taken versterken en wordt voorkomen dat er onduidelijkheden ontstaan in het optreden naar buiten toe. De provincie Utrecht treedt zoveel mogelijk uniform naar buiten toe op en houdt bij de uitvoering van haar specifieke taken rekening met werkvelden van andere organisaties.*

**3. Vergunningverlening, toezicht en handhaving vinden plaats in een cyclus van beleid, uitvoering, evaluatie en bijsturing (de zogeheten 'big-eight' cyclus)**

*Een optimale vergunningverlenings- en handhavingssituatie wordt gerealiseerd in een cyclisch proces van beleid, vergunningverlening, uitvoering, evaluatie en bijsturing. Deze beleidscyclusgedachte is vastgelegd in de Wabo en het Besluit omgevingsrecht. De kwaliteitseisen bewerkstelligen een transparante en systematische manier van werken. Een dergelijke werkwijze stelt ons in staat goed te*

sturen op (landelijke) ontwikkelingen, beleidskeuzes, prioriteiten en de door ons (c.q. de RUD Utrecht) in te zetten capaciteit.

4. De beleidscyclusgedachte is gericht op een optimale afstemming tussen visie, beleid, uitvoering en consequenties van geconstateerd naleefgedrag enerzijds, en anderzijds de mensen en middelen die hiervoor beschikbaar moeten worden gesteld

*De provincie Utrecht wil t.b.v. de vergunningverlenings- en handhavingstaak haar menskracht zo efficiënt en effectief mogelijk inzetten. Dit vraagt om een transparant en praktisch goed uitvoerbaar beleid met een realistisch uitvoeringsprogramma. Dit meerjarig Beleidsplan vormt hiervoor de basis.*

### 2.6.3 Organisatorische uitgangspunten

De provincie hanteert de volgende organisatorische uitgangspunten:

1. De 'klant' staat centraal. Waar mogelijk wordt in het voortraject meegedacht in termen van aandachtspunten, 'do's and don'ts', alternatieven en denkbare oplossingen en/of invalshoeken

*De provincie Utrecht wil tot op zekere hoogte creatief meedenken in mogelijke oplossingen, vanzelfsprekend zonder zich daarmee zelf in juridische problemen te brengen. Wet- en regelgeving en de bescherming van de kwaliteit van het milieu/de leefomgeving zijn en blijven altijd het vertrekpunt van toezicht en handhaving door de provincie.*

2. De provinciale organisatie moet op een zo adequaat mogelijk niveau worden ingericht. Extra inzet van mensen en middelen is daarbij nooit uitgesloten

*De provincie realiseert zich dat beleidsveranderingen en het afstemmen van uitvoering op dat beleid de nodige personele en/of financiële consequenties met zich mee kunnen brengen. Uitgangspunt in het Coalitie-akkoord 2015-2019 is, om met de uitvoering van dit Beleidsplan VTH 2016-2019 en de daarop te baseren jaarlijkse VTH-uitvoeringsprogramma's in principe te blijven binnen het bestaande budget en de bestaande formatie. Jaarlijks wordt, mede op basis van het VTH Jaarverslag, dit budgettaire neutrale vertrekpunt bij de opstelling van een nieuw VTH-Jaarprogramma al dan niet herbevestigd. In het geval van nieuwe taken/onvoorziene situaties (denk aan spoedlocaties bodemsanering), zal er aparte besluitvorming plaatsvinden.*

## 2.7 Kritische prestatie-indicatoren (kpi's)

Wij hanteren zogeheten 'kritische prestatie-indicatoren' (kpi's) om voortgang en effect van onze inspanningen op VTH-gebied inzichtelijk en 'smart' te kunnen monitoren. In 2014 en 2015 bleek de monitoring lastiger dan gedacht. Ten behoeve van het VTH-Uitvoeringsprogramma 2016 zijn de indicatoren herijkt en opnieuw beschreven om tot een goed onderbouwde nulsituatie te komen. Tot en met medio 2016 wordt met de implementatie ervaring opgedaan. In het VTH-Uitvoeringsprogramma 2017 krijgen de prestatie-indicatoren een definitiever karakter. Met de uitkomst zal duidelijk worden of de provincie goed op koers ligt. Aan het in 2013 gestarte leerproces komt dan een eind. Vanaf 2017 kan de provincie op de in de kpi's verwoorde naleefambities concreet worden 'afgerekend'.

Hieronder is een overzicht van indicatoren opgenomen waar wij onze werkzaamheden in 2016 aan zullen toetsen. Niet voor alle VTH-beleidssterreinen zijn criteria opgenomen. Volstaan is met een redelijk brede, zij het willekeurige selectie.

| KRITISCHE PRESTATIE-INDICATOREN VERGUNNINGVERLENING |  | Streefnorm 2016 |
|---|--|-----------------|
| 1   | Vergunningverlening VTH-Jaarprogramma 2016 binnen de termijnen ( <b>overall-overzicht</b> )                                  | 90%             |
| 2   | Percentage binnen de termijn verleende milieuvergunningen bij: Wet milieubeheer, Vuurwerkbesluit en Wet luchtvaart           | 90%             |
| 3   | Percentage binnen de termijn verleende vergunningen bodemregelgeving bij: Wet bodembescherming, Ontgrondingenwet en Waterwet | 90%             |

| KRITISCHE PRESTATIE-INDICATOREN HANDHAVING |   | Streefnorm 2016 |
|--|---|-----------------|
|  | <b>Spontaan<sup>10</sup> naleefgedrag</b>   |                 |
| 4  | <b>Boswet:</b> percentage van de uitgevoerde reguliere controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd  | 80%             |
| 5  | <b>Provinciale Milieuverordening:</b> percentage van de uitgevoerde reguliere controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd   | 80%             |
| 6  | <b>Flora- en faunawet / Nbwet:</b> percentage van de uitgevoerde controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd  | 80%             |
| 7  | <b>Provinciale Landschapsverordening; borden, banieren, etc.:</b> percentage van de uitgevoerde reguliere controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd             | 80%             |
| 8  | <b>Provinciale Landschapsverordening; storten, ophogingen, etc.:</b> percentage van de uitgevoerde reguliere controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd          | 80%             |
| 9  | <b>Provinciale Landschapsverordening; wateren, recreatievaartuigen, etc.:</b> percentage van de uitgevoerde reguliere controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd | 80%             |
| 10   | <b>Wet milieubeheer:</b> percentage van de uitgevoerde reguliere controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd  | 90%             |
| 11   | <b>Ontgrondingenwet:</b> percentage van de uitgevoerde reguliere controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd  | 80%             |
| 12   | <b>Waterwet:</b> percentage van de uitgevoerde reguliere controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd  | 90%             |
| 13   | <b>Whvbz<sup>11</sup>:</b> aantal uitgevoerde reguliere controles waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd   | 80%             |
| <b>Toezichtseffect <sup>12</sup></b>       |   |                 |

<sup>10</sup> Spontaan naleefgedrag ziet op de situatie waarbij een locatie / inhoud van een vergunning tijdens een reguliere surveillance, resp. bij een eerste controle, aan alle eisen voldoet, resp. volledig wordt nageleefd.

<sup>11</sup> Whvbz: Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

<sup>12</sup> Nalevingsgericht werken vinden wij belangrijk. Zo streefden wij voor 2013 voor het eerst officieel een naleefgedragpercentage van tenminste 75% na. Dat betekent, dat bij 75% van het aantal gecontroleerde bedrijven (niet zijnde risicovolle Brzo-bedrijven) en gecontroleerde 'groene' ontheffingen/vergunningen/locaties,

|                               |  |                   |
|-------------------------------|--|-------------------|
| 14                            | <b>Wet milieubeheer:</b> percentage van het aantal gecontroleerde Wet milieubeheer bedrijven dat de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor bestemde termijn ongedaan heeft gemaakt           | 90%               |
| 15                            | <b>Ontgrondingenwet:</b> percentage van het aantal gecontroleerde ontgrondingsvergunningen, waar de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor gegeven termijn ongedaan zijn gemaakt             | 80%               |
| 16                            | <b>Waterwet:</b> percentage van het aantal gecontroleerde WKO- en andere Waterwetvergunningen, waar de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor gegeven termijn ongedaan zijn gemaakt          | 90%               |
| 17                            | <b>Whvbz:</b> percentage van het aantal gecontroleerde badinrichtingen getoetst op Whvbz-voorschriften, waar de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor gegeven termijn ongedaan zijn gemaakt | 90%               |
| <b>Controle-intensiteit</b>   |  |                   |
| 18                            | <b>Wet milieubeheer:</b> percentage van het geplande aantal Wm-bedrijven dat 1x is bezocht en gecontroleerd  | 95%               |
| 19                            | <b>Ontgrondingenwet:</b> percentage van het aantal ontgrondingsvergunningen dat fysiek is gecontroleerd  | 90%               |
| 20                            | <b>Whvbz:</b> percentage van het totaal aantal badinrichtingen en peuterbaden dat jaarlijks wordt gecontroleerd  | 90%               |
| 21                            | <b>Whvbz:</b> percentage van het aantal zwemplaatsen in oppervlaktewater dat minimaal één keer per jaar wordt gecontroleerd  | 100%              |
| <b>Milieuklachtentelefoon</b> |  | <b>Aantal</b>     |
| 22                            | Aantal bedrijven / objecten dat per jaar aanleiding geeft tot 15 of meer milieuklachten en toe- of afname ten opzichte van de 3 jaren ervoor   |                   |
| 23                            | Percentage van het aantal milieuklachten waarover binnen 2 weken richting klager is gemeld, hoe de provincie er mee om is gegaan.  | <b>Percentage</b> |

## 2.8 Klachtenafhandeling

Het Wabo-bevoegd gezag heeft tot taak milieuklachten af te handelen. Veel gemeenten in het Utrechtse maken gebruik van de front-office van de provinciale milieuklachtentelefoon. Het opnemen en afhandelen van klachten beschouwen wij als een essentieel onderdeel van de toezichtstaak milieu, vooral omdat de meeste klachten betrekking hebben op milieu-aspecten als geur en geluid. Bij

de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor bestemde termijn ongedaan moesten zijn gemaakt zónder toepassing van bestuursdwang. De streefpercentages zijn hoog ingezet. Voor 2016 zijn ze nog indicatief. Met de nieuwe / aangepaste criteria wordt in 2016 ervaring opgedaan. In het Jaarprogramma VTH 2017 kunnen wij op basis van de resultaten uit 2016 een meer onderbouwd percentage opnemen. De gerealiseerde percentages over 2016 worden eind 2016 vastgesteld op basis van de resultaten van de kwartaalrapportages over 2016.

inkomende klachten wordt er standaard een verificatie<sup>13</sup> uitgevoerd of het bedrijf dat door de klager is genoemd ook daadwerkelijk de veroorzaker is van de overlast. Binnen 2 weken wordt richting de klager gemeld hoe de provincie met de klacht is omgegaan. Wanneer klachten valide zijn, wordt contact opgenomen met de veroorzaker van de klacht en treden wij waar nodig handhavend op.

## 2.9 Monitoring

Een goede centrale registratie van handhavingsszaken vergemakkelijkt het vervoltraject (repressief toezicht en sancties) en verschaft inzicht in de gehele keten vanaf de gesignaleerde overtreding tot en met de afhandeling. Het voordeel hiervan is dat diensten en afdelingen over en weer profiteren van de informatie. Het registreren van kwantitatieve en kwalitatieve handavingsgegevens is met name van belang ten behoeve van het te voeren beleid, de in te zetten capaciteit en de verantwoording naar bestuur en management. Om te kunnen meten of de uitvoering van de handhaving voldoende is geweest, zullen van tevoren meetbare doelstellingen geformuleerd moeten zijn. Wij hanteren de volgende monitoringskapstokken:<sup>14</sup>

- aantallen uitgevoerde controles;
- geconstateerde (soort) overtredingen (naar aard, gebied, etc.);
- een duidelijk verslag over (ontwikkelingen / trends in) het naleefgedrag. De in par. 2.7 opgesomde kpi's vormen daartoe een belangrijke bouwsteen.<sup>15</sup>
- aantallen en soorten handhavingstrajecten (p-v's, bestuurlijke waarschuwingen, LOD's, etc.);
- aantal opgelegde bestuursrechtelijke sancties (BSB-M's).

## 2.10 Verantwoording

Conform hetgeen in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO)<sup>16</sup> is afgesproken, stelt de RUD Utrecht na afloop van elk kwartaal in samenspraak met de opdrachtgeversunit binnen de afdeling UFL een zelfstandig leesbare rapportage op waarin tenminste over de onder 2.6.2 genoemde indicatoren kwalitatief voldoende en kwantitatief/geografisch toetsbare informatie wordt verschaft. De 4<sup>e</sup> kwartaalrapportage (in de vorm van een cumulatieve jaarrapportage) valt chronologisch samen met het opstellen van het nieuwe concept-Jaarprogramma VTH voor het daarop volgende jaar. Ieder jaar wordt na de zomer aan Provinciale Staten (C'ie BEM) een definitief VTH-Jaarverslag over het voorgaande VTH-programmajaar gepresenteerd, inclusief de halfjaarcijfers uit het lopende programmajaar.

### 2.10.1 Focus op kerntaken en wettelijke taken

Het grootste gedeelte van de wettelijke VTH-taakuitvoering door de provincie en/of de RUD Utrecht betreft landelijke regelgeving in medebewind. Met name op het gebied van natuur- en landschap (waar ook de grootste provinciale beleidsvrijheid ligt) hebben Provinciale Staten besloten tot aanvullende provinciale regelgeving (de provinciale Landschapsverordening). Vergunningverlening en handhaving die hieruit voortkomen, behoren ook tot de provinciale VTH-taken. Voor het overige ligt de focus vrijwel volledig op wettelijke taken en kerntaken.

### 2.10.2 Uitgaan van vertrouwen

<sup>13</sup> Soms valt e.e.a. niet onomstotelijk vast te stellen wie of wat de veroorzaker, resp. de oorzaak is. Dan blijft het bij een 'misschien'.

<sup>14</sup> Zie ook het gewijzigde Besluit omgevingsrecht en de provinciale Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017.

<sup>15</sup> Zie noot 12.

<sup>16</sup> Een dienstverleningsovereenkomst (DVO) is een schriftelijke overeenkomst tussen een aanbieder en een afnemer van bepaalde diensten en/of producten. In een dienstverleningsovereenkomst staan, naast de beschrijving van de te leveren diensten, ook de rechten en de plichten van zowel de aanbieder als de afnemer ten aanzien van het overeengekomen kwaliteitsniveau (*service level*) van de te leveren diensten en/of producten. Een dienstverleningsovereenkomst kan de status van een contract hebben, maar dat hoeft niet. In het algemeen heeft een dienstverleningsovereenkomst de status die de gebruikers er aan toekennen.



In de vergunningverlening komt dit principe vooral tot uiting in de nog steeds voortdurende landelijke dereguleringsoperatie, waarbij de vergunningplicht op basis van milieuwetgeving deels is afgeschaft en is vervangen door algemene regels. Daarbij wordt er in goed vertrouwen van uitgegaan dat een inrichting zich aan de algemene regels houdt. Controle vindt pas achteraf plaats bij het toezicht en de eventuele handhaving. Een goed voorbeeld is het Activiteitenbesluit. Daarin is gekozen om te werken met de constructie van een besluit en een ministeriële regeling. In het besluit zijn voornamelijk doelvoorschriften opgenomen die met behulp van een ministeriële regeling verder zijn uitgewerkt naar concrete maatregelen. Met deze opzet wil de rijksoverheid bedrijven meer vrijheid geven in de manier waarop zij aan de wettelijke milieueisen voldoen. Ook bij de 'groene' regelgeving is in de provinciale Landschapsverordening op diverse onderdelen de vergunningplicht vervangen door meer algemene regels. Dat geldt ook wat betreft de PMV, die de bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden regelt. Ook de PMV gaat uit van minder vergunningen en ontheffingen en meer algemene regels. Het gevolg is dat er minder capaciteit nodig is voor vergunningverlening, maar meer voor toezicht en handhaving.

Voor handhaving lijkt het principe van vertrouwen misschien in tegenspraak met de basis van het werk. Bij toezicht en handhaving van bijvoorbeeld zwemwaterregelgeving wordt er qua controlefrequentie gewerkt met 'koplopers', 'middenmoters' en 'achterblijvers'. Bedrijven die zich aan de regels houden worden op basis van vertrouwen 'beloond' met een verminderde controlefrequentie. Achterblijvers, die veel overtredingen begaan, worden echter juist vaker gecontroleerd. De mate waarin op ieder taakveld in de handhaving meer of minder vertrouwen kan worden geschonken, wordt structureel gemonitord (op basis van geconstateerd naleefgedrag – zie par. 2.6.2). Daarnaast introduceerden wij al in 2011 Informatie Gestuurde Handhaving (IGH). Door het bundelen en analyseren van signalen over potentiële overtredingen leggen wij de focus nauwgezet op de betreffende sectoren. We doen dat samen met onze VTH-partners.

### **2.10.3 Oplossingsgericht denken en handelen**

De mate waarin er binnen het VTH-takenpakket de mogelijkheid is om oplossingsgericht te denken, wordt in zijn algemeenheid begrensd door wettelijke eisen en jurisprudentie in verband met rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Zo heeft recente jurisprudentie richting overheden nog eens duidelijk gemaakt dat zij een zekere voortvarendheid bij het opheffen van overtredingen dienen te tonen. In verband met de rechtszekerheid van personen en bedrijven worden overheden ook verplicht te werken met een nalevingsstrategie. Hieruit dient duidelijk te worden wanneer en hoe bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk wordt opgetreden en welke sanctie(s) men kan verwachten. Deze verplichting is ook een middel om eventuele bestuurlijke willekeur tegen te gaan. Op 27-10-2015 hebben wij de provinciale nalevingsstrategie geactualiseerd (provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) Omgevingsrecht 2016-2019). Het voorliggende VTH-Beleidsplan 2016-2019 en genoemde nalevingsstrategie zijn elkaars complement.

## **2.11 Provinciale ontwikkelingen**

Hieronder een opsomming van de meest relevante provinciale ontwikkelingen:

- **Bodem-, Water- en Milieuplan 2016-2021**

Op 7 december 2015 is het Bodem-, Water- en Milieuplan 2016-2021 vastgesteld. Het plan is opgesteld op grond van de verplichting in de Waterwet en de Wet milieubeheer om respectievelijk een regionaal waterplan en een provinciaal milieubeleidsplan op te stellen. Ook het Grondwaterplan en de Kadernota Ondergrond in het Bodem-, Water- en Milieuplan is in het BWM-plan opgenomen. Het BWM-plan verbindt het bodem-, water- en milieudomein met de kerntaken en ontwikkelopgaven uit de strategische agenda. De provincie brengt daarmee focus aan in het BWM-beleid, waarbij er (naast de provinciale wettelijke taken) gekozen wordt voor 4 prioriteiten: waterveiligheid, leefkwaliteit stedelijk gebied, zoet watervoorziening en drukte in de ondergrond.



De provincie zet gericht een substantieel deel van het beschikbare budget en het provinciale wettelijke instrumentarium in op deze prioriteiten.

De Uitvoeringsagenda Bodem-, Water- en Milieuplan biedt een overzicht van de uitvoeringsactiviteiten en de resultaten, Het laat zien welke rol wij daarbij hebben, met welke partners wij samenwerken, en wanneer wij welke stappen zetten of producten opleveren. De concreetheid van de diverse uitvoeringspunten varieert per onderdeel.

- **Aanpassing Provinciale Milieu Verordening**

De Wet milieubeheer verplicht provincies een verordening ter bescherming van het milieu vast te stellen. De Provinciale Milieuverordening Utrecht 2013 (PMV) bevat regels voor de bescherming van grondwaterwinningen (voor drinkwater) en voor stiltegebieden. In 2015 zijn beperkte wijzigingen in werking getreden. Het betreft wijzigingen naar aanleiding van het inwerking treden van het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen, het stellen van een verbod op het uitvoeren van activiteiten waarop de Mijnbouwwet van toepassing is (in waterwingebieden, in grondwaterbeschermingsgebieden en in boringsvrije zones) en enkele aanpassingen in de regels voor stiltegebieden.

Naar verwachting treedt eind 2016 een geheel nieuw hoofdstuk van de PMV in werking, waarmee een verbod van kracht wordt op het ontgassen van uit een binnenschip op vaarwegen.

- **Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 & -Verordening 2013**

De Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (PRS) en bijbehorende Verordening 2013 (PRV) zijn op 4 februari 2013 door Provinciale Staten vastgesteld en na publicatie in werking getreden. De PRS bevat de ruimtelijke beleidskaders en de PRV de bijbehorende regels voor alle onderwerpen in de fysieke leefomgeving. Deze regels richten zich op ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen van gemeenten. Er zijn regels voor onder meer functieverandering, realiseren van ontwikkelingen in het Natuurnetwerk Nederland en groei van agrarische bouwpercelen. De beleidskaders van de PRS vormen ook de ruimtelijke kaders voor onder meer de realisatie van de provinciale programma's Agenda Vitaal Platteland en Wonen en Binnenstedelijke Ontwikkeling en ook voor bodemsanering en grondwaterzaken. In de PRS is aangekondigd dat er vierjaarlijks een herijking plaatsvindt op onder andere de programma's voor wonen, werken en natuur. De eerste herijking vindt in 2016 plaats.

- **Een plus op Natuurbeleid 2.0**

In 2013 sloegen wij, ten opzichte van het begin jaren '90 in het Beleidsplan Natuur en Landschap verwoorde actieve provinciale natuurbeleid, een nieuwe weg in met Natuurbeleid 2.0. Hieraan ten grondslag lag enerzijds het Bestuursakkoord natuur – waarin in 2011 de eerste aanzet tot decentralisatie van het natuurbeleid is gegeven – en anderzijds een uitgebreide evaluatie van wat er sinds de jaren '90 bereikt is en welke uitdagingen er nog zijn overgebleven. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (per 1-1-2017) hebben wij geconstateerd dat we met Natuurbeleid 2.0 voor een belangrijk deel geanticipeerd hebben op de doelen en verplichtingen die de nieuwe wet ons meegeeft. De basis is dus op orde. Wij geven er de voorkeur aan om deze brede basis, aanvullingen, actualiseringen en concretisering samen te brengen in een nieuw document: de provinciale Natuurvisie, die we beschouwen als een plus op Natuurbeleid 2.0. Hiermee houden we ons bestaand beleid zoveel mogelijk in stand en laten we tegelijkertijd zien dat we de handschoen die de komende Wet natuurbescherming ons toebedeelt, oppakken.

- **Gewijzigde provinciale Landschapsverordening**

De huidige provinciale Landschapsverordening is in 2015 geëvalueerd. Aanleiding daarvoor was o.a. een aantal initiatieven die binnen de huidige provinciale Landschapsverordening niet kon worden toegestaan, terwijl deze niet als onwenselijk werden beoordeeld. Zo zullen vrijstellingen voor borden, kunstuitingen, natuurontwikkeling en het afmeren van vaartuigen worden verruimd of toegevoegd en is het de bedoeling om meer maatwerk te kunnen leveren ten aanzien van boatsavers. Tevens zal er een aantal tekstuele verduidelijkingen worden aangebracht om de handhaafbaarheid van de verordening te verhogen. Provinciale Staten hebben de nieuwe provinciale Landschapsverordening vastgesteld in hun vergadering van 19 september 2016.

## 2.12 Landelijke ontwikkelingen

Het landelijk kader waarbinnen de VTH-taken worden verricht, is structureel aan veranderingen onderhevig. Hieronder volgen de belangrijkste ontwikkelingen:

- **Nieuwe wet- en regelgeving:** Op 1 juli 2015 is de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) in werking getreden. De PAS maakt nieuwe ontwikkelingen met een stikstofdepositie op stikstofgevoelige gebieden mogelijk. De implementatie is succesvol verlopen. In de komende beleidsperiode wordt de inwerkingtreding van twee nieuwe wetten verwacht. Ten eerste de Wet natuurbescherming (per 1-1-2017) die de bestaande groene wetten (Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet en Boswet) integreert in één nieuwe wet. Op termijn (huidige planning: voorjaar 2019) wordt ook de Omgevingswet verwacht. De Omgevingswet focust vooral op activiteiten in plaats van op bedrijven. Onder de Omgevingswet zal wat betreft het beleidsveld bodem ook een aantal taken gedecentraliseerd worden naar gemeenten. Beide feiten zullen met de inwerkingtreding van deze wet wijzigingen met zich meebrengen in vergunningverlening en handhaving tot gevolg hebben.<sup>17</sup>
- **Deregulering:** Er is binnen het omgevingsrecht een algemene tendens in het deels vervangen van een vergunningplicht door algemene regels. Dit betekent in zijn algemeenheid een afname van vergunningverleningstaken en daarmee minder aandacht voor de handhaafbaarheid van geen verboden. Als gevolg daarvan vergt de handhavingstaak vaak méér uren dan voorheen. Een recent voorbeeld is de introductie van de melding in de Natuurbeschermingswet 1998, in het kader van de PAS.
- **Decentralisatie:** De handhaving van de provinciale groene wetten is in de afgelopen beleidsperiode uitbesteed aan de RUD Utrecht. Vergunningverlening groene wetten is vooralsnog bij de provinciale organisatie gebleven. Vanwege een verdere decentralisatie vanuit het Rijk is aan de provincie een aantal nieuwe taken toegewezen. Voorheen zaten die bij het rijk (te weten de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)). Het betreft onder andere taken in het kader van de Flora- en faunawet. Voor de uitvoering van deze taken zal extra formatie nodig zijn.
- **Professionaliseringscriteria / kwaliteitseisen vergunningverlening, toezicht en handhaving:** Op 14-4-2016 is een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Medio 2017 zal ook het daaraan gelieerde Besluit omgevingsrecht (Bor) van kracht worden. Tot voor kort golden de (circa 50) procedurele professionaliseringscriteria alleen voor handhavingstaken waarvoor provincies (en gemeenten) (Wabo)bevoegd gezag zijn. Met de wetswijziging gelden ze vanaf 14-4-2016, voor zover van toepassing ook voor vergunningverlenende taken. Daarnaast zijn er met de wetswijziging nog twee andere belangrijke inhoudelijke criteria bijgekomen: die over opleidingsniveau en de minimale fte-omvang per VTH-beleidstaak waarvoor provincies en gemeenten (Wabo)bevoegd gezag zijn. Op verzoek van de VNG heeft de wetgever besloten om beide laatste criteria niet ook in het nieuwe Besluit omgevingsrecht op te nemen. In plaats daarvan moeten gemeenten en provincies deze criteria in een eigen verordening verankeren. IPO-VNG hebben daartoe een modelverordening ontwikkeld.

---

<sup>17</sup> De Omgevingswet zorgt onder het motto 'Eenvoudig beter' op het gebied van plannen, procedures en begrippen voor een grote vereenvoudiging en stroomlijning van het omgevingsrecht. Ook ordent de wet systematisch wat bij wet en wat bij AmvB geregeld is. Dit geeft duidelijkheid en overzicht voor alle gebruikers. Zesentwintig wetten gaat geheel of grotendeels op in de Omgevingswet en zestig AmvB's gaan op in 4 AmvB's. Uiteindelijk dekt één wet met één set van zes kerninstrumenten (omgevingsvisie, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en projectbesluit) het terrein van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet houdt voorts rekening met regionale verscheidenheid en geeft meer mogelijkheden voor eigen afwegingen. Hierdoor kunnen gemeenten en provincies lastige lokale vraagstukken die zijn vastgelopen op landelijke normen, weer vlot trekken en daarmee zorgen voor lokaal maatwerk. De verbeteringen op een rij:

- Omgevingsrecht: een inzichtelijker en voorspelbaarder omgevingsrecht met een groter gebruiksgemak;
- Leefomgeving centraal: een integraal en samenhangend beleid, besluitvorming en regelgeving voor de fysieke leefomgeving;
- Actieve aanpak: een actieve en flexibele aanpak vergrootde bestuurlijke afwegingsruimte bij het bereiken van doelen in de fysieke leefomgeving;
- Besluitvorming: snellere en betere besluitvorming bij projecten in de fysieke leefomgeving. Met verplichte burgerparticipatie bij grote projecten.

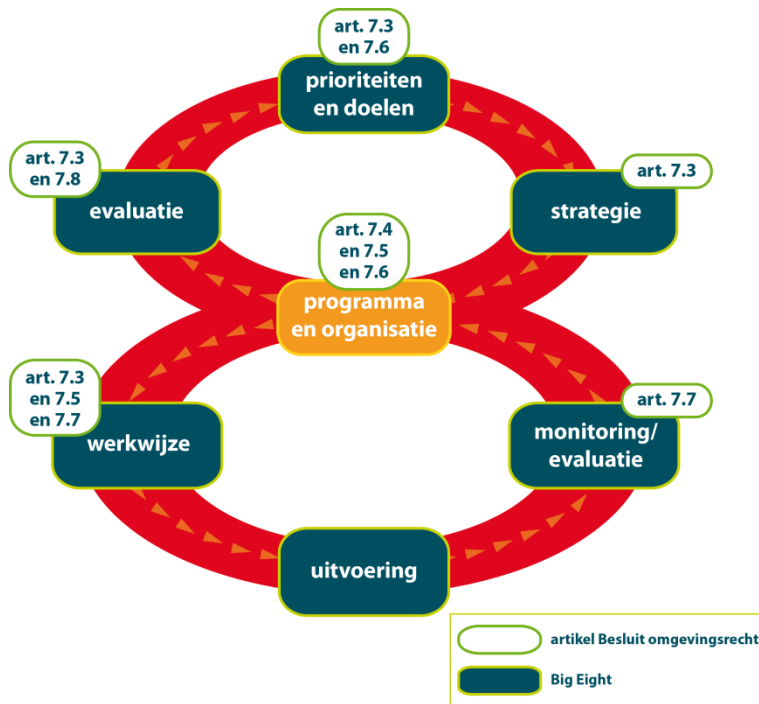
Vaststelling van een nieuwe VTH-verordening is, als gevolg van een wijziging in de Wabo, wettelijk verplicht. De interbestuurlijk toezichthouder (GS voor gemeenten en de Rijksoverheid voor provincies) heeft tot taak hierop toe te zien. Wij hebben de provinciale VTH verordening vastgesteld in onze vergadering van 20 september 2016.

- **Structuuraanpassingen en schaalvergroting:** In algemene zin probeert het Rijk de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving te verbeteren door taken al dan niet verplicht neer te leggen bij grotere uitvoeringsstructuren, zoals regionale Omgevingsdiensten.
- **Heroriëntatie bestuursrecht – strafrecht:** Mede op grond van de advisering van de commissie Mans vindt er een heroriëntatie plaats op de wisselwerking tussen bestuursrecht en strafrecht. De milieupolitie zal minder dan voorheen worden ingezet voor de ondersteuning van het bestuur. Ter compensatie hebben de bestuurlijke partners zelf een strafrechtelijk middel ter beschikking: de bestuurlijke strafbeschikking. Dit is een soort strafrechtelijke boete, die het bestuur kan opleggen. De buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in dienst van het bestuur hoeven hiervoor geen uitgebreid proces-verbaal op te maken, maar kunnen volstaan met een mini-pv.
- **Digitalisering:** De ontwikkelingen op het gebied van ICT en sociale media verlopen razendsnel en bieden ook voor wat betreft VTH-taken kansen op een effectievere en efficiëntere organisatie van het werk. Landelijke ontwikkelingen die van grote invloed zijn op onze werkzaamheden zijn o.a. het OLO (OmgevingsLoket Online), de ontwikkeling van digitale databanken en de ontwikkeling van een centraal landelijk bodemloket. Ook de invoering van de Omgevingswet gaat gepaard met ingrijpende veranderingen in de informatiehuishouding van overheden, officieel het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) geheten (maar tot voor kort veel vaker de Laan voor de Leefomgeving genoemd). Deze stelt allerlei eisen aan de informatie vanuit de beleidssectoren. Deze ontwikkelingen maken systematische analyses mogelijk van beschikbare informatie in de vorm van handhavingsdata. Handhavingsactiviteiten kunnen op die manier nog veel gericht worden ingezet. Informatie Gestuurde Handhaving (IGH) is vooral nodig om ketenhandhaving (zie hierna) goed vorm te kunnen geven.
- **Ketengerichte aanpak:** Door de advisering van de commissie Mans is sinds vorig jaar in het handhavingswerkveld het accent ook komen te liggen op ketenhandhaving. Vooral op het gebied van afval- en grondstromen zijn diverse bevoegde gezagen meestal slechts verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van één schakel binnen de gehele productie- of verwijderingsketen. Niemand voelt zich verantwoordelijk voor de gehele keten en de noodzakelijke informatie-uitwisseling tussen de schakels verloopt slecht. De komst van de RUD's, waar de organisatie van de ketenhandhaving wordt gecentraliseerd, moet hierin verbetering brengen. De onderwerpen 'Informatie Gestuurde Handhaving' en 'ketenhandhaving' zijn vanaf 2011 opgepakt en (samen met de handhavingpartners) verder uitgewerkt.

## 2.13 Beleidscyclus

Inmiddels is het een vertrouwd gegeven dat, met de toepassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het transparant formuleren en uitvoeren van handavings- en vergunningenbeleid een belangrijke provinciale opgave is. Conform het Besluit omgevingsrecht is en blijft het opzetten en uitvoeren van respectievelijk vergunningenbeleid en handavingsbeleid en het jaarlijks handavingsuitvoeringsprogramma een traject aan de hand van de bekende stappenstructuur uit de 'dubbele regelkring' (oftewel 'the Big 8' – zie figuur hieronder). Het vaststellen en uitvoeren van beleid voor vergunningverlening en handhaving gebeurt via een cyclisch proces. Na vaststelling wordt het (deels via het traject van vergunningverlening) uitgevoerd. Vervolgens wordt toezicht gehouden op de nakoming van vergunning- en ontheffingsvoorschriften. Waar nodig wordt handhavend opgetreden. De toezichts- en handavingspraktijk verschaft inzicht in het naleefgedrag in het Utrechtse. Op basis van kwartaal- en/of managementrapportages wordt lopende het uitvoeringsjaar gemotiveerd overwogen of bijstelling van beleid (en provinciale regelgeving) tussentijds of in het daarop volgende jaar noodzakelijk is. Daarmee is de beleidscirkel rond. Het werken met een compleet en afgestemd

handhavingsbeleidsplan en een jaarlijks VTH-uitvoeringsprogramma is wettelijk verplicht op grond van het Besluit omgevingsrecht voor elke organisatie die in het kader van de Wabo bevoegd gezag is. Het Bor (en in het verlengde ervan de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017 met de daarin neergelegde, in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.1) beschrijft nauwgezet de procedurele criteria waar een vergunningverlenende en handhavende organisatie (wettelijk) aan moet voldoen.



*Figuur: Dubbele regelkring met artikelen uit het in 2016 nog geldende Besluit omgevingsrecht (Bor)*

Voor zover van toepassing is in dit Beleidsplan VTH per hoofdstuk aangegeven welke artikelen uit het nieuwe Besluit omgevingsrecht (Bor) van toepassing zijn.

## 2.14 Samenvattend

Dit Beleidsplan VTH 2016-2019, de door ons op 27 oktober 2015 vastgestelde provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 en het op 2 februari 2016 vastgestelde Uitvoeringsprogramma VTH 2016, voldoen als VTH beleids- en uitvoeringstrits in ruime mate aan zowel de procedurele vereisten vanuit het geactualiseerde Besluit omgevingsrecht (Bor), als aan de bestuurlijke wensen ingevolge het Coalitie-akkoord 2015-2019. Waar nodig en gewenst kan in de loop van de eerstvolgende jaren bijsturing en herijking van het VTH-uitvoeringsprogramma plaatsvinden (afhankelijk van de resultaten van de kwartaalrapportages).

Met dit Beleidsplan VTH 2016-2019 geven wij invulling aan de wettelijk geregelde wijze van beleidscyclisch en programmatisch werken op het gebied van toezicht en handhaving. Mede aan de hand van een risico-analyse zijn in hoofdstuk 6 beleidsprioriteiten voor de komende paar jaar genoemd. Dit zorgt voor een transparante en onderbouwde verdeling van de beschikbare VTH-uren, incl. een heldere capaciteitsraming. Op basis van de risico-analyses (zie hfdst. 4) is tevens duidelijk wat (bij niet-handhaving) de meest risicovolle zaken zijn (die met voorrang aandacht verdienen). Ook wordt (in hoofdstuk 5) samenvattend inzicht geboden in de nieuwe provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019. Daarmee hebben wij een

éénduidig strategisch beleidskader voorhanden om vergunningverlenings- en handhavingzaken uniform en voorspelbaar op te kunnen pakken en af te handelen.<sup>18</sup>

Uitgangspunt in het Coalitie-akkoord 2015-2019 is, om met de uitvoering van dit Beleidsplan VTH 2016-2019 en de daarop te baseren jaarlijkse VTH uitvoeringsprogramma's, in principe te blijven binnen het bestaande budget en de bestaande formatie. Wanneer door veranderingen in de landelijke wet- en regelgeving, dan wel als gevolg van decentralisatie initiatieven, het VTH-takenpakket tussentijds onverwacht verandert, zullen wij waar nodig een (tussentijdse) herprioritering van activiteiten doorvoeren, dan wel naar andere oplossingen zoeken.

---

<sup>18</sup> Voor een integrale weergave wordt verwezen naar de op 27 oktober 2015 door ons vastgestelde provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2016-2019, waarin tevens de meest recente landelijke sanctiestrategie is geïncorporeerd.

### 3. Vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken provincie Utrecht

#### Art. 7.3, eerste lid (Besluit omgevingsrecht)

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, werken jaarlijks het uitvoerings- en handavingsbeleid uit in een uitvoeringsprogramma voor de desbetreffende rechtspersoon waarin wordt aangegeven welke van de vastgestelde activiteiten zij het komende jaar zullen uitvoeren. ....enz.

Dit Beleidsplan VTH 2016-2019 heeft betrekking op vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken wat betreft het:

- 'grijze' kleurspoor (milieu / Wabo / Provinciale Milieuverordening / bodem / luchtvaart / vuurwerk);
- 'groene' kleurspoor (natuurwet- en regelgeving);
- 'blauwe' kleurspoor (o.a. bescherming grond- en zwemwaterkwaliteit);
- 'rode' kleurspoor (ruimtelijke ordeningsregelgeving bij bedrijven waarvoor de provincie op grond van de Wabo bevoegd gezag is en blijft; daar wordt naast het milieudeel ook gehandhaafd op thema's als bouwen, sloop, gebruiksfunctie).

#### 3.1 Vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken provincie Utrecht

Op grond van artikel 7.3 van het Besluit omgevingsrecht moet in het jaarlijks VTH-Uitvoeringsprogramma worden aangegeven welke van de voorgenomen VTH-activiteiten het bestuursorgaan in dat jaar zal uitvoeren. Om de scope van het werkveld duidelijk te maken, volgt hieronder een overzicht van de belangrijkste wettelijke en autonome provinciale vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken. De komende Wet natuurbescherming is al genoemd in par. 2.12.

##### 3.1.1 Flora en faunawet

Ontheffingverlening: De provincie kan in het kader van beheer en schadebestrijding ontheffing verlenen van het verbod op het verstoren en doden van diersoorten. Hierbij wordt afgewogen of deze ingrepen noodzakelijk en toelaatbaar zijn. Dat gebeurt voor de belangrijkste schadesoorten aan de hand van een Faunabeheerplan, opgesteld door de Faunabeheereenheid Utrecht.

Handhaving: De provincie moet toezien op de naleving van (veelal haar eigen) besluiten op basis van de artt. 65, 67 en 68 Flora- en faunawet. De nadruk ligt op de controle van het populatiebeheer van ganzen.

##### 3.1.2 Boswet

Vergunningverlening:<sup>19</sup> De provinciale taken zijn: beoordeling van meldingen van vellingen (kapmeldingen), advisering ministerie van Economische Zaken over het opleggen van een kapverbod, ontheffingen of uitstel van de herplantplicht en het verlenen van toestemming voor compensatie van de herplantplicht op een andere locatie.

Handhaving: De provincie controleert d.m.v. luchtinspecties en lokatiebezoeken. Geconstateerde illegale vellingen worden veelal strafrechtelijk aangepakt waarbij dan alsnog een herplantverplichting wordt opgelegd.

##### 3.1.3 Natuurbeschermingswet 1998

Vergunningverlening: Voor activiteiten of projecten die mogelijk negatieve effecten hebben op de beschermde natuur, geldt een vergunningplicht. Het gaat daarbij om de in Europees verband

<sup>19</sup> Het gaat nu (nog) om een provinciale adviserende taak inzake het verlenen van ontheffingen c.a. door het Ministerie van EZ.



aangewezen Natura 2000-gebieden en de door de provincie aangewezen Beschermde Natuurmonumenten (deze vervallen waarschijnlijk zodra de nieuwe Wet natuurbescherming van kracht wordt). Voorbeelden van vergunningplichtige activiteiten door directe effecten (zoals hinder van licht, trillingen en geluid) zijn wateronttrekkingen, bouwactiviteiten, recreatieve activiteiten (wandelpaden, kanoroutes, etc.), jacht, beheer en schadebestrijding. Daarnaast kan er sprake zijn van vergunningplicht op basis van stikstofdepositie op gebieden waarvan de kritische depositiewaarde is overschreden. Hiervoor is een landelijke aanpak ontwikkeld in de vorm van de PAS (Programmatiese Aanpak Stikstof). In de PAS wordt door middel van herstelmaatregelen en bronmaatregelen een dalende lijn van stikstof gegarandeerd. Het bevoegd gezag beheert de beschikbare 'stikstofpot' (de zogeheten ontwikkelingsruimte) en geeft deze uit middels vergunningen. Tevens introduceert de PAS een nieuwe toestemmingsvorm voor de Nbwet 1998, namelijk de melding. De melding wordt niet behandeld door vergunningverlening, maar alleen in het kader van handhaving. Voorbeelden van vergunningplichtige activiteiten op basis van stikstofemissie zijn het houden van dieren (ammoniakemissie uit mest) en verbranding (waaronder ook verbrandingsmotoren). Als gevolg van de invoering van de Wabo per 1 oktober 2010 moeten gemeenten een verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) bij de provincie vragen indien dit relevant is in het kader van de Nbwet 1998. Dat is in die gevallen waarbij een activiteit plaatsvindt in de nabijheid van een aangewezen natuurgebied.

**Handhaving:** Provincies moeten toezien op de naleving van de wet. Door middel van surveillances en specifieke gerichte controles worden de Natuurbeschermingswetgebieden en bedrijven, die onder de Stikstofverordeningen vallen, gecontroleerd en zonodig bestuurlijk of strafrechtelijk gehandhaafd.

#### **3.1.4 Natuurschoonwet**

**Vergunningverlening:** De provinciale werkzaamheden zijn: beoordeling van aanvragen over rangschikking van nieuwe landgoederen en toevoegingen/onttrekkingen van percelen aan bestaande landgoederen.

#### **3.1.5 Landschapsverordening - hfdst. II (borden, vlaggen, spandoeken en objecten)**

**Vergunningverlening:** Binnen de provinciale Landschapsverordening (Lsv) bestaat geen ontheffingsmogelijkheid voor borden, vlaggen, spandoeken en objecten. De werkzaamheden voor vergunningverlening beperken zich tot voorlichting en het beantwoorden van vragen.

**Handhaving:** Losse, niet-object gebonden borden worden strafrechtelijk aangepakt, waarbij het bord zo mogelijk in beslag wordt genomen. Er wordt dan ook proces-verbaal opgemaakt. In het kader van het voorkomen van verrommeling van het Utrechtse landschap ligt op de aanpak van dit soort borden de prioriteit. Locatie gebonden borden worden bestuursrechtelijk aangepakt, maar hebben een duidelijk lagere prioriteit.

#### **3.1.6 Landschapsverordening - hfdst. III (storten, dempen, ophogen en rommelterreinen)**

**Vergunningverlening:** Onder bepaalde voorwaarden wordt ontheffing verleend van het stortverbod in de Lsv. Binnenkomende aanvragen worden beoordeeld op volledigheid. Dan wordt ook nagegaan welke provinciale ontheffingen eventueel nog meer noodzakelijk zijn (bijv. ontgrondingsvergunning). Daarnaast is er de gecombineerde ontheffingsprocedure voor art. 10.63 Wm (ontheffing van het stortverbod van afvalstoffen buiten een inrichting) en de Lsv. Bij verlening van deze 10.63 Wm-ontheffing door de provincie moet vooral gedacht worden aan ontheffingen voor het dempen van sloten of voor stortingen (bedoeld voor het aanleggen van oeverbeschoeiingen, (tijdelijke) werk/rijpaden, erfverhardingen en het samenvoegen van percelen).

**Handhaving:** Er wordt binnen de provinciegrenzen periodiek (al dan niet via luchtverkenningen) gecontroleerd op illegaal storten, ophogen, rommelterreinen en dempen van wateren en op de naleving van ontheffingsvoorschriften. Overtredingen worden strafrechtelijk en bestuursrechtelijk aangepakt en afgewikkeld.

#### **3.1.7 Landschapsverordening - hfdst. IV (wateren)**

**Vergunningverlening:** Veel woonschepen zijn in de Lsv vrijgesteld van het afmeerverbod. Ook voor oevervoorzieningen bij woonschepen, het afmeren door partyschepen, het afmeren van een



bescheiden recreatievaartuig aan een woonomgeving en voor voorzieningen in jacht- en bedrijfshavens gelden de nodige vrijstellingen.

Handhaving: Overtredingen van voorschriften en vrijstellingen uit dit hoofdstuk worden bestuurlijk aangepakt (eventueel aangevuld met strafrecht).

### **3.1.8 Landschapsverordening - hfdst. V (beschermde kleine landschapselementen)**

Vergunningverlening: Via een meldingsformulier kan er melding worden gedaan van een voornemen tot het plegen van onomkeerbare handelingen. GS zullen actief moeten reageren als de gemelde handeling of ingreep ongewenst is. Eigenaren van een perceel met daarop een beschermd landschapselement zullen daarover in 2016 worden geïnformeerd om zodoende meer bekendheid met deze regeling te bewerkstelligen.

Handhaving: Sinds de vaststelling van de waardenkaart 'kleine landschapselementen' (op 24 maart 2015) kan er op basis daarvan waar nodig handhavend worden opgetreden.

### **3.1.9 Ontgrondingenwet**

Vergunningverlening: De provincie is bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen o.g.v. de Ontgrondingenwet. De vergunningverlening is gebaseerd op een wettelijk voorgeschreven afweging van alle bij de uitvoering van de voorgenomen ontgroning betrokken belangen.

Handhaving: De provincie is belast met handhaving van de naleving van vergunningvoorschriften en het tegengaan en/of ongedaan (doen) maken van ontgrondingen zonder vergunning. Tegen elke illegale ontgrondingsactiviteit wordt (bestuurs- en/of strafrechtelijk) opgetreden.

### **3.1.10 Wegenverordening**

Handhaving: In het kader van het provinciale wegenbeheer heeft de provincie de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de provinciale wegen en voor het door provinciale wegen vervullen van hun functie(s) van algemeen nut. De provincie moet voor het onderhoud van de weg zorgdragen en de weg beschermen tegen zaken die functievervulling van de weg bedreigen. In de Wegenverordening worden bepaalde handelingen op of in de nabijheid van de weg verboden of aan een ontheffingsstelsel onderworpen.

### **3.1.11 Provinciale Milieuverordening – stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden**

Vergunningverlening stiltegebieden: De provincie Utrecht kent diverse stiltegebieden. In de Provinciale Milieuverordening zijn de begrenzing van de gebieden en de regels opgenomen. In essentie gaat het om het weren van functies en gedragingen die zodanig lawaaiig en wezensvreemd aan een stiltegebied zijn, dat zij het stille karakter van het gebied verstoren. Van de verbodsbepalingen kan in bepaalde gevallen ontheffing worden verleend.

Vergunningverlening grondwaterbeschermingsgebieden: Rondom grondwaterwinningen voor de openbare drinkwatervoorzieningen zijn er beschermingszones vastgesteld in de PMV. Binnen die grenzen gelden extra verboden en regels voor activiteiten die de grondwaterkwaliteit negatief (kunnen) beïnvloeden.

Handhaving stiltegebieden: Er wordt opgetreden n.a.v. concrete signalen over overtreding van de verbodsbepalingen en ter controle van verleende ontheffingen.

Handhaving grondwaterbeschermingsgebieden: Het gaat om het voorkomen/ongedaan maken van illegale handelingen op grond van de Provinciale Milieuverordening. Op grond van de PMV worden activiteiten buiten inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en waterwin-gebieden gehandhaafd (denk aan boorwerkzaamheden).

### **3.1.12 Waterwet**

Vergunningverlening: De provincie geeft op basis van de Waterwet uitvoering aan het kwantitatieve grondwaterbeheer. Aan de provincie is wettelijk de verantwoordelijkheid toebedeeld over onttrekkingen t.b.v. energie-opslagsystemen, drinkwatervoorziening en industrie (> 150.000 m<sup>3</sup> per jaar). De vergunningverlening is gebaseerd op een wettelijk voorgeschreven afweging van alle bij het

grondwaterbeheer betrokken belangen door de voorgenomen onttrekking. Daarnaast wordt inzicht verkregen in de onttrokken hoeveelheden en de verdeling daarvan over de provincie.

Handhaving: Het gaat om het voorkomen/ongedaan maken van illegale handelingen op grond van de Waterwet. Het betreft handhaving van de vergunningen voor de grondwateronttrekkingen voor drinkwaterbedrijven, grote industriële onttrekkingen en warmte-/koude opslag (WKO).

### **3.1.13 Wet bodembescherming; bodemsaneringen**

Algemeen: Aandachtspunt is, dat met de komst van de Omgevingswet in 2019 de Wet bodembescherming afgeschaft zal worden. In 2019 e.v. mag dan nog slechts een deel van de Wbb-werkzaamheden onder het regime van de Wbb worden uitgevoerd.

Vergunningverlening: De provincie is bevoegd gezag voor het nemen van beschikkingen op grond van de Wet bodembescherming en heeft als wettelijke taak de verplichting om er op toe te zien dat ernstige bodem- en grondwaterverontreinigingen worden gesaneerd. Uitzondering vormen de gemeenten Utrecht en Amersfoort. Die zijn zelf bevoegd gezag.

Handhaving: De provincie is in het kader van de Wet bodembescherming (hierna Wbb) belast met een systematische en adequate (preventieve) handhaving, gericht op de naleving van voorschriften zoals die zijn gesteld in de beschikkingen die zij als bevoegd gezag heeft genomen.

### **3.1.14 Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden**

Handhaving: De Whvbz heeft als doel de gezondheid en veiligheid van zwemmers en baders te beschermen. De provincie Utrecht is bevoegd gezag en heeft als wettelijke taak ervoor te zorgen dat bezoekers van badinrichtingen (zwembaden) en zwemlocaties in oppervlaktewater (zwemplassen) op haar grondgebied aangenaam en veilig kunnen zwemmen. Voor de uitvoering van de Whvbz wordt primair gebruik gemaakt van de handhavingsinstrumenten bestuurlijke waarschuwing, last onder dwangsom en last tot sluiting of zwemverbod.

### **3.1.15 Wet milieubeheer; Wabo**

Vergunningverlening: De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Met de Wabo zijn circa 25 toestemmingsstelsels die voorheen nog naast elkaar bestonden, samengevoegd tot één omgevingsvergunning. Met de Wabo kunnen bedrijven volstaan met het indienen van één (samengestelde) aanvraag. Er is de mogelijkheid om de aanvraag digitaal in te dienen. Sinds 01-07-2014 is de uitvoering (wat betreft alle bedrijven die vóór 1 oktober 2010 onder de provinciale bevoegdheid vielen) ondergebracht bij de RUD Utrecht. Voor diverse bedrijven is de gemeente bevoegd gezag. In de nieuwe situatie is de provincie dus voor de meeste bedrijven het bevoegd gezag gebleven, terwijl de RUD zorgdraagt voor het uitvoerende werk.

Handhaving: De provincie Utrecht is bevoegd gezag voor bedrijven die vallen onder de Richtlijn Industriële Emissies. Toezicht en handhaving zijn door de provincie sinds 1 juli 2015 ondergebracht bij de RUD Utrecht. Deze veelal grotere industriële en afvalverwerkende bedrijven worden minimaal 1 maal per jaar integraal gecontroleerd of vaker indien nodig. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de landelijke handhavingsstrategie waarbij zowel bestuurlijke als strafrechtelijke handhavingsmiddelen kunnen worden ingezet. Het toezicht vindt plaats op grond van verleende vergunningen, ontheffingen en/of vanuit direct werkende regelgeving zoals de Wabo, de Wm of het Activiteitenbesluit milieubeheer. Waar nodig wordt samengewerkt met de Veiligheidsregio Utrecht of waterschappen.

### **3.1.16 Wet milieubeheer; Vuurwerkbesluit**

Vergunningverlening: Het Vuurwerkbesluit maakt onderscheid tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk. Vergunningverlening voor de opslag van vuurwerk valt onder de reguliere taak in het kader van de Wet milieubeheer. Het Vuurwerkbesluit stelt specifieke eisen aan de vergunning voor de inrichting. Aan het afsteken van professioneel vuurwerk stelt het Vuurwerkbesluit strenge veiligheidseisen. Bij de uitvoering van de specifieke provinciale taken op grond van het Vuurwerkbesluit is er sprake van de volgende driedeling bij vergunningverlenende activiteiten: toepassingsvergunning, ontbrandingstoestemming en melding.

**Handhaving:** Utrechtse bedrijven die meer dan 10.000 kg vuurwerk of professioneel vuurwerk opslaan, worden periodiek bezocht. Bij de vuurwerkopslagbedrijven die tijdens de oud- en nieuw periode vuurwerk aan particulieren verkopen, vindt ook controle op de speciale verkoopdagen plaats. Alle vuurwerkevenementen worden in principe gecontroleerd. Bij identieke vuurwerkevenementen (meerdere malen per jaar door dezelfde beziger op dezelfde locatie) zal ten minste éénmaal toezicht worden gehouden.

### **3.1.17 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo); Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo)**

#### Vergunningverlening

Sinds 1-1-2016 is de provincie Utrecht het nieuwe bevoegd gezag voor 11 van de onderstaande 14 risicovolle (Brzo en RIE-4) bedrijven:

| Bedrijf  | locatie                        | BRZO/IPPC 4 | Soort bedrijf            | Bevoegd gezag tot 2016 | Bevoegd gezag vanaf 2016 |
|--|--------------------------------|-------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| SC Johnson Europlant BV                        | De Ronde Venen                 | BRZO        | chemieproductie          | gemeente               | provincie                |
| Ecolab Production Netherlands BV               | Nieuwegein                     | BRZO        | chemieproductie          | gemeente               | provincie                |
| Bakker Remmerden BV                            | Rhenen                         | BRZO        | gashandel                | gemeente               | provincie                |
| Gulf Oil Nederland BV                          | Nigtevecht (De Stichtse Vecht) | BRZO        | opslag brandstoffen      | gemeente               | provincie                |
| Argos Storage BV                               | Utrecht                        | BRZO        | opslag brandstoffen      | gemeente               | provincie                |
| BASF Nederland BV                              | De Meern (Utrecht)             | BRZO/RIE-4  | chemieproductie          | gemeente               | provincie                |
| Norbert Dentressangle Logistics Netherlands BV | Veenendaal                     | BRZO        | opslag chemische stoffen | gemeente               | provincie                |
| Dishman Netherlands BV                         | Veenendaal                     | RIE-4       | opslag chemische stoffen | gemeente               | provincie                |
| GBV Weco Vuurwerk BV                           | Veenendaal                     | BRZO        | opslag vuurwerk          | provincie              | provincie                |
| Van Appeldoorn Chemical Logistics              | Woudenberg                     | BRZO        | opslag chemische stoffen | gemeente               | provincie                |
| MSD Animal Health Nederland                    | De Bilt                        | RIE-4       | vaccinproductie          | gemeente               | provincie                |
| Stichting ALT                                  | De Bilt                        | RIE-4       | vaccinproductie          | gemeente               | provincie                |
| Handelsmaatschappij Smit Vecht BV              | Amersfoort                     | BRZO/RIE-4  | chemieproductie          | provincie              | provincie                |
| NuScience                                      | Utrecht                        | BRZO        | diervoedingssupplementen | provincie              | provincie                |

Bij het verlenen van een omgevingsvergunning die is aangevraagd door een Brzo-bedrijf, worden in ieder geval altijd de wettelijke adviseurs betrokken. Daarnaast gaat de vergunningverlener na welke andere overheidsinstanties betrokken moeten worden bij specifieke onderwerpen. Dit laatste geldt ook voor andere procedures, zoals een ambtshalve wijziging of andere specifieke besluiten. Aanvraag en omgevingsvergunning worden in afschrift gestuurd naar de bij wet bepaalde overheidsinstanties.

Veiligheidsrapportages (VR's) en Brzo-kennisgevingen worden door Team Vergunningverlening Brzo/Rie van de OD NZKG in behandeling genomen, beoordeeld en gepubliceerd. De beoordeling van een VR wordt binnen de OD NZKG afgestemd tussen de Brzo-toezichthouder, de vergunningverlener en de adviseur externe veiligheid. Voorts vindt er, om tot een conclusie te komen over het VR, afstemming plaats met de Brzo-partners, te weten de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Veiligheidsregio en de waterkwaliteitsbeheerder.

#### Handhaving

Naast het milieutoezicht bij Brzo-bedrijven vindt er ook specifiek Brzo-toezicht plaats. Dit zijn één- of meerdaagse (veiligheids)inspecties die worden uitgevoerd door teams waarin ook de betrokken

Veiligheidsregio en de Inspectie SZW zijn vertegenwoordigd. Voor de planning van deze inspecties wordt gebruik gemaakt van het landelijke Brzo Toezichtmodel<sup>20</sup> en worden bedrijven langs onderstaande 'risicolat' gelegd. Uit de Staat van de Veiligheid Majeure risicobedrijven 2015 blijkt dat 10% van het toezicht bij de BRZO bedrijven onaangekondigd is. Dat is tevens ook het percentage onaangekondigde bezoeken dat de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied nastreeft. Terzijde merken wij op dat de 6 BRZO-RUD's nauw samenwerken met Veiligheidsregio's, Inspectie SZW, ILT, waterbeheerders aan uniformering van vergunningen, vernieuwde inspectiemethodieken, afstemming van de inzet van strafrecht en bestuursrecht, opleiding, monitoring en informatieuitwisseling.



| Niveau                          | kenmerken   |
|---------------------------------|---|
| Pathologisch<br><b>Score: 1</b> | Ook wel aangeduid als ontkenkend. Geen structurele aandacht voor veiligheid, productie prevaleert duidelijk boven veiligheid en men vindt risico's er bij horen. Men kent het Brzo wel maar ziet het nut er niet van in en doet er feitelijk niets mee. Men heeft toch een milieuvergunning?  |
| Reactief<br><b>Score: 2</b>     | Veiligheid is wel een punt maar heeft geen structurele aandacht. Het Brzo is bekend maar het bedrijf komt niet gemakkelijk uit zichzelf tot actie. Willen misschien wel maar kunnen niet. Het bedrijf neemt maatregelen omdat het moet en na incidenten. Lange actielijsten. Tijdens inspecties zijn er altijd wel belangrijke tekortkomingen die zich blijven herhalen. Er volgen meerdere handhavingstrajecten waarna acties ook moeizaam verlopen. |
| Berekenend<br><b>Score: 3</b>   | Ook wel aangeduid als bureaucratisch. Veiligheid is een belangrijk punt maar het bedrijf is daarin regelmatig niet voldoende kritisch op zich zelf. Brzo vindt men wel belangrijk maar heeft niet de hoogste prioriteit. Verbeteringen op eigen initiatief zijn er wel maar het moet ook echt nodig zijn. De managementloop is niet altijd gesloten. Bedrijf vindt zichzelf goed presteren en zwakken opmerkingen van inspecteurs af.                 |
| Pro-actief<br><b>Score: 4</b>   | Veiligheid is onderdeel van alle activiteiten, het bedrijf is kritisch op zichzelf en heeft een goed lerend vermogen. Opmerkingen van inspecteurs worden positief benaderd.   |
| Genererend<br><b>Score: 5</b>   | Een bedrijf waar niets op aan te merken valt.   |

<sup>20</sup> Betekenis landelijk Toezichtmodel: Met het Toezichtmodel wordt op basis van de grootte, complexiteit en risico's van het bedrijf, in combinatie met het functioneren van het veiligheidsbeheerssysteem (VBS), het aantal inspectiedagen bepaald dat per jaar in het kader van een Brzo-inspectie bij het bedrijf wordt doorgebracht. Ook de beleidskaders uit het bestuurlijk inspectieprogramma (BIP) worden hierbij betrokken. De doelstelling van het toezichtmodel is om op transparante wijze de verdeling van het overheidstoezicht gerelateerd aan het Brzo 1999 te bepalen, gekoppeld aan de veiligheidssituatie van de bedrijven. Door onderlinge vergelijking van gelijksoortige situaties kan worden vastgesteld of er sprake is van een gelijke benadering. De uitkomsten van het Toezichtmodel bieden hier een objectieve maat voor.

Hiermee wordt op basis van inherente factoren (aard & omvang van de bedrijfsactiviteiten en omgevingsfactoren) en het Brzo-naleefgedrag bepaald welke toezichtslast passend is. De OD NZKG coördineert het Brzo-toezicht en voert tevens de regie hierop.

### **3.1.18 Wet luchtvaart**

#### Vergunningverlening:

Luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen worden door PS vastgesteld bij provinciale verordening. Daarnaast kan de provincie voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein, dat geen luchthaven is, ontheffing verlenen. Hiervoor geldt dat er sprake moet zijn van gebruik van een terrein gedurende maximaal 12 dagen per jaar. Hiervoor is ontheffingenbeleid vastgesteld.

Handhaving: Sinds 1 november 2009 handhaaft de provincie de bestaande rijksontheffingen op de voorwaarden die bij die ontheffingen zijn gesteld. De provincie continueert de handhavingspraktijk zoals die indertijd door de rijksoverheid is uitgevoerd. Deze situatie duurt per luchtvaartterrein voort tot het moment dat de provincie voor het betreffende terrein een nieuwe eigen luchthavenregeling, dan wel luchthavenbesluit heeft vastgesteld. Voor alle duidelijkheid: het gebruik van het luchtruim door het luchtvaartuig en de regels met betrekking tot de vliegveiligheid uit de Regeling veilig gebruik, worden door de rijksoverheid gehandhaafd.

## 4. Risico's per handhavingstaakveld

### Art. 7.2, vijfde lid (Besluit omgevingsrecht)

5. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de wet en de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hen is opgedragen.

Een veelgehoorde kreet in handhavend Nederland is: 'je moet vissen waar de vis zit': toezicht en handhaven moet je doen, waar dat het meest nodig en effectief is. Het bevoegd gezag moet dus weten waar de risico's (en dus de prioriteiten) liggen. Omdat een toezichthouder en handhaver niet altijd en overal aanwezig kan zijn, moet diens tijd zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet worden. Een risico-analyse is daarbij een hulpmiddel. Daarmee wordt duidelijk(er) in welke handelingen en overtredingen van wet- en regelgeving bij niet-naleving de grootste risico's schuilen voor milieu en omgeving, mens, economie en politiek en bestuur. Het is kortom een goede kapstok bij het prioriteren van handhavingsactiviteiten. Eind 2015 is voor het 'grijze', 'groene' en 'blauwe' spoor een nieuwe risico-analyse opgesteld. De 'rode' risico-analyse (par. 4.4.8) dateert van januari 2013 en is nog voldoende actueel. Hieronder gaan wij nader op de diverse taakvelden in.

### 4.1 Risico-analyses in de handhavingscyclus

Toezicht en handhaving moeten gebaseerd zijn op prioriteiten die zijn vastgesteld op basis van een goede risico-analyse. Deze analyse maakt deel uit van de al in par. 2.9 afgebeelde handhavings-beleidscyclus: van beleid, doelen en strategie naar planning en uitvoering, naar monitoring en tenslotte naar de bijstelling van beleid, doelen en strategie. Vervolgens begint de beleidscyclus weer opnieuw. Een risico-analyse is gebaseerd op het naleefgedrag (in welke mate worden regels nageleefd) en het risico (d.w.z. de kans) dat regels zullen worden overtreden en het (nadelig) effect van overtredingen. Het naleefgedrag volgt uit ervaringsresultaten van toezicht en handhaving. Zo nodig kan naleefgedrag ook vastgesteld worden door inschatting of ervaring. Zo wordt een goed uitgangspunt verkregen om doelen en strategie vast te stellen. In combinatie met het geconstateerde naleefgedrag (onwetendheid, bewuste overtreding, etc.) kan vervolgens voor elke activiteitscategorie de meest geschikte vorm en frequentie van toezicht worden vastgesteld.

### 4.2 Systematiek risico-analyses in de handhavingscyclus

Er zijn veel systemen beschikbaar om risico's van niet-naleving vast te stellen. De bekendste formule bij het vaststellen van risico-analyses is: risico = kans x effect. Kansen en effecten worden per beleids-terrein bepaald voor categorieën van werkzaamheden in het werkveld. Het werkveld voor een kleur-spoor is hiertoe ingedeeld in activiteitscategorieën op basis van wet- en regelgeving, branches en bedrijfssoort en activiteit/handeling. Bij het bepalen van de 'kans op / reden van overtreding' is een onderscheid gemaakt tussen 'keurige burgers', 'spontane nalevers', 'onwetende overtreders' en 'bewuste en onbewuste handelingen'. Bij de bepaling van de kans wordt gekeken naar bekendheid van de burgers met regelgeving, de kans op ontdekking, hoogte van de straffen, kosten-baten afweging, etc. Bij de kolom 'effecten' is gekeken naar gevolgen voor het milieu (lucht, bodem, geluid en (grond-) water) bij niet-naleving / overtreding, e.e.a. op een schaal van 1-10. Bij de effectbepaling spelen ook mee de maatschappelijke kosten om overtredingen ongedaan te maken (economische factoren), risico's van overtredingen voor de gezondheid van mensen, alsmede politiek-bestuurlijke gevolgen van overtredingen. In de kolom 'naleving' staat de in de afgelopen periode geconstateerde mate van naleving centraal, eveneens op een schaal van 1-10.



### 4.3 Reikwijdte risicomodule

De reikwijdte van de risicomodule is bepaald vanuit de Wabo. Met onderstaande risico-analyse wordt voldaan aan de wettelijke vereisten. De risico-analyse bestaat uit afzonderlijke modules die door vakspecialisten van zowel de RUD Utrecht als de provincie eind 2015 zijn ingevuld. Het taakveld 'rode' regelgeving is voor het laatst begin 2013 ingevuld samen met collega's van de gemeente Utrecht en de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). De risico-analyse heeft betrekking op de volgende taakvelden:

- *Landschapsverordening (Lsv), ontgrondingen, grondwaterbeschermingsgebieden, Provinciale Flora- en faunawet, Boswet, Natuurbeschermingswet 1998, PMV stiltegebieden ('groene' regelgeving), Wet milieubeheerbedrijven ('grijze' regelgeving), zwemwaterregelgeving, Wet bodembescherming;*
- *'Rode' regelgeving (bouwen en brandveilig gebruik inzake bouwproces en bestaande bouw van inrichtingen waarvoor de provincie Utrecht bevoegd gezag blijft).*

### 4.4 Risico's naar taakveld

De resultaten van de risico-analyse vormen de basis voor het formuleren van concrete beleidsdoelen (zie par. 2.4), het stellen van beleidsprioriteiten (zie hfdst. 6) en de uiteindelijke vaststelling van het jaarlijks VTH-uitvoeringsprogramma. Doordat de risico-analyse ook kwantitatief is uitgevoerd, is herleidbaar waar het verschil in risico tussen beleidsitems uit voortkomt. Hiermee zijn de gemaakte keuzes qua prioriteiten herleidbaar en transparant en wordt de uitvoering van de handhavingstaken gerelateerd aan de aard en omvang van de problemen en overtredingen. Door gebruik te maken van de risicomodule is voor de taakvelden de spreiding van de risico's vastgesteld. Elk taakveld kent een risico-rangschikking van zeer groot naar zeer klein volgens de volgende risicoklasse-indeling:

| Klasse | Opmaak            |
|--------|-------------------|
| I      | ZEER GROOT RISICO |
| II     | GROOT RISICO      |
| III    | BEPERKT RISICO    |
| IV     | KLEIN RISICO      |
| V      | ZEER KLEIN RISICO |

*Figuur: Verdeling risico's*

De berekende handhavingsrisico's vanuit de risicomodule zijn een belangrijke indicatie voor de vraag welke activiteiten bij voorkeur het éérs zouden moeten worden opgepakt. Met behulp van de berekende handhavingsrisico's wordt 'top-down' gewerkt van 'groot risico' naar 'klein risico'. Naarmate de berekende risico's afnemen, neemt in principe ook de noodzakelijk te achten toezichts- en handavingsinspanning af. Zo kan een afweging worden gemaakt op welke activiteit(en) capaciteit kan/moet worden ingezet. Dat gebeurt in het jaarlijks VTH-Uitvoeringsprogramma. Nadrukkelijk zij vermeld dat de risico's van de onderscheiden taakvelden niet onderling vergelijkbaar zijn. Risico's van taakvelden mogen niet tegen elkaar weggestreept worden.

#### 4.4.1 Toelichting risico-analyse provinciale Landschapsverordening (Lsv) (zie volgende pag.)

##### Analyse aard en omvang toezichtstaak

In de actualisatie van de Risicomodule 'Landschapsverordening' hebben geen veranderingen plaatsgevonden.

##### Analyse risicoverdeling

De risicoverdeling kent verschuivingen omdat de effectscores van alle objecten gewijzigd zijn. De naleving is gelijk gebleven. De wijziging in de effectscores is het gevolg van beter inzicht in de nadelige effecten per object t.o.v. de oude analyse.

#### 4.4.2 Toelichting risico-analyse ontgrondingen (zie volgende pag.)

##### Analyse aard en omvang toezichtstaak

In de actualisatie van de Risicomodule 'Ontgrondingen' hebben geen veranderingen plaatsgevonden. Ook de aantallen zijn gelijk gebleven. Dit betekent dat in de takenlast van de provincie Utrecht ten aanzien van ontgrondingen geen veranderingen plaatsvinden.

##### Analyse risicoverdeling



De risicoverdeling kent één opvallende verschuiving. De [zandwinplassen (niet vrijstelling)] heeft in vergelijking met de oude analyse nu de hoogste prioriteit. Reden hiervan is het naleefgedrag. Het aantal geconstateerde overtredingen is toegenomen in vergelijking met de oude analyse.

Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

Provincie Utrecht - Landschapsverordening

Risico

Printdatum 13-11-2015 13:31



provincie :: Utrecht

Naar Totaal

Prioriteitsblokken

| Klasse | Opmaak            | Van  | tot en met |        |
|--------|-------------------|------|------------|--------|
| I      | ZEER GROOT RISICO | 53   | 55         | punten |
| II     | GROOT RISICO      | 49   | 53         | punten |
| III    | BEPERKT RISICO    | 40   | 49         | punten |
| IV     | KLEIN RISICO      | 32   | 40         | punten |
| V      | ZEER KLEIN RISICO | 28,5 | 32         | punten |

WAAR

Variabelen

Naleving meetellen

| Tabel    | effecten | naleving | totaal |
|----------|----------|----------|--------|
| Kolommen | 6        | 6        |        |

| Code    | Beschrijving  | effecte | naleving | Totaa | Klasse | Aantalle |
|---------|---|---------|----------|-------|--------|----------|
| Isv 004 | [stort / wm] stort Isv  | 7,8     | 7,0      | 54,7  | I      | 1        |
| Isv 012 | [woonschepen / recreatievaartuigen] recreatievaartuig (incl. voorzieningen) | 6,0     | 7,8      | 47,0  | III    | 1        |
| Isv 005 | [stort / wm] stort Isv / wm   | 7,8     | 5,9      | 45,9  | III    | 1        |
| Isv 006 | [stort / wm] ophogen Isv  | 6,8     | 6,6      | 44,9  | III    | 1        |
| Isv 001 | [borden] locatiegebonden permanente objecten (vrijstelling)                 | 5,8     | 7,4      | 42,9  | III    | 1        |
| Isv 007 | [stort / wm] dempen sloot Isv   | 6,7     | 6,4      | 42,9  | III    | 1        |
| Isv 010 | [woonschepen / recreatievaartuigen] woonschip (incl. voorzieningen)         | 6,0     | 7,0      | 42,1  | III    | 1        |
| Isv 003 | [borden] niet locatiegebonden objecten (plaatsingsverbod)                   | 6,8     | 5,9      | 40,1  | III    | 1        |
| Isv 011 | [woonschepen / recreatievaartuigen] partyschip (incl. voorzieningen)        | 6,3     | 6,3      | 39,8  | IV     | 1        |
| Isv 008 | [stort / wm] dempen sloot Isv / wm  | 6,7     | 5,8      | 38,6  | IV     | 1        |
| Isv 002 | [borden] locatiegebonden niet permanente objecten (vrijstelling)            | 6,2     | 5,7      | 35,2  | IV     | 1        |
| Isv 009 | [stort / wm] rommelterrein Isv  | 5,7     | 5,0      | 28,5  | V      | 1        |

Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

Provincie Utrecht - Ontgrondingen

Risico

Printdatum 11-11-2015 14:16



provincie :: Utrecht

Naar Totaal

Prioriteitsblokken

| Klasse | Opmaak            | Van  | tot en met |        |
|--------|-------------------|------|------------|--------|
| I      | ZEER GROOT RISICO | 55   | 68         | punten |
| II     | GROOT RISICO      | 40   | 55         | punten |
| III    | BEPERKT RISICO    | 1    | 40         | punten |
| IV     | KLEIN RISICO      | 0,1  | 1          | punten |
| V      | ZEER KLEIN RISICO | 27,5 | 0          | punten |

Variabelen

Naleving meetellen

| Tabel    | effecten | naleving | totaal |
|----------|----------|----------|--------|
| Kolommen | 6        | 6        |        |

| Code         | Beschrijving                                    | effecte | naleving | Totaa | Klasse | Volgord | Aantalle |
|--------------|---|---------|----------|-------|--------|---------|----------|
| ontgrond 001 | zandwinplassen (niet vrijstelling)              | 9,5     | 7,2      | 68,0  | I      | 1,0     | 3        |
| ontgrond 002 | complexe ontgrondingen (niet vrijstelling)      | 8,4     | 7,6      | 63,9  | I      | 2,0     | 5        |
| ontgrond 004 | ontgrondingen vallend onder vrijstelling        | 7,8     | 6,3      | 49,1  | II     | 4,0     | 78       |
| ontgrond 003 | niet-complexe ontgrondingen (niet vrijstelling) | 4,9     | 5,6      | 27,5  | III    | 3,0     | 23       |

#### 4.4.3 Toelichting risico-analyse grondwaterbeschermingsgebieden

##### Analyse aard en omvang toezichtstaak

In de actualisatie van de Risicomodule 'Grondwaterbeschermingsgebied' hebben geen veranderingen plaatsgevonden. In de aantallen zijn echter wel veranderingen doorgevoerd. In de oude analyse waren van veel objecten geen aantallen bekend. In de nieuwe analyse zijn deze aantallen wel opgevoerd. Hierdoor kan een betere inschatting gemaakt worden van de takenlast van de provincie.

##### Analyse risicoverdeling<sup>21</sup>

De risicoverdeling kent verschillende verschuivingen. In deze verschuivingen vallen twee aspecten op:

1. Bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden hebben een lagere prioriteit. Oorzaak: een daling in de effecten. De specificatie van het effect heeft geleid tot een lagere score.
2. Verhardingen en gebouwen heeft een hogere prioriteit gekregen. Oorzaak: een stijging in zowel de effecten als in de naleving. De situatie bij deze objecten is in vergelijking met de oude analyse slechter geworden.

Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

Provincie Utrecht - Grondwaterbeschermingsgebied

Risico

Printdatum 11-11-2015 14:32



provincie :: Utrecht

Naar Totaal

Prioriteitsblokken

| Klasse | Opmaak            |  |  | Van  | tot en met |        |
|--------|-------------------|--|--|------|------------|--------|
| I      | ZEER GROOT RISICO |  |  | 50   | 65         | punten |
| II     | GROOT RISICO      |  |  | 44   | 50         | punten |
| III    | BEPERKT RISICO    |  |  | 40   | 44         | punten |
| IV     | KLEIN RISICO      |  |  | 34   | 40         | punten |
| V      | ZEER KLEIN RISICO |  |  | 23,1 | 34         | punten |

Variabelen

Naleving meetellen

| Tabel    | effecten | naleving | totaal |
|----------|----------|----------|--------|
| Kolommen | 6        | 6        |        |

| Code     | Beschrijving  | effecte | naleving | Totaal | Klasse | Aantallen |
|----------|---|---------|----------|--------|--------|-----------|
| gwbg 017 | boringen in boringsvrije zones                                  | 8,0     | 8,1      | 64,9   | I      | 5         |
| gwbg 014 | gebruik bestrijdingsmiddel/-groeimiddel in waterwingebied       | 6,9     | 6,9      | 47,5   | II     | 2         |
| gwbg 001 | bedrijven in waterwingebied                                     | 7,2     | 6,6      | 47,3   | II     | 20        |
| gwbg 007 | onttrekking t.b.v. bereiding drinkwater in waterwingebied       | 8,6     | 5,4      | 46,6   | II     | 25        |
| gwbg 016 | verhardingen en gebouwen  | 7,1     | 6,4      | 45,8   | II     | 10        |
| gwbg 012 | toepassen verontreinigde grond in waterwingebied                | 7,2     | 6,2      | 44,9   | II     | 1         |
| gwbg 008 | overige grondwateronttrekkingen in waterwingebied               | 7,9     | 5,6      | 43,8   | III    | 1         |
| gwbg 013 | toepassen verontreinigde grond in grondwaterbeschermingsgebied  | 6,9     | 6,2      | 42,9   | III    | 1         |
| gwbg 009 | overige grondwateronttrekkingen in grondwaterbeschermingsgebied | 7,6     | 5,7      | 42,8   | III    | 1         |
| gwbg 011 | activiteiten die bodem verstoren                                | 6,4     | 6,6      | 42,2   | III    | 5         |
| gwbg 015 | gebruik bestrijdingsmiddel/-groeimiddel in                      | 6,0     | 6,7      | 40,0   | IV     | 3         |
| gwbg 002 | bedrijven in grondwaterbeschermingsgebied                       | 5,7     | 6,6      | 37,1   | IV     | 100       |
| gwbg 003 | gebruik mest in waterwingebied                                  | 6,3     | 5,7      | 35,9   | IV     | 1         |
| gwbg 004 | gebruik mest in grondwaterbeschermingsgebied                    | 5,9     | 6,0      | 35,3   | IV     | 50        |
| gwbg 005 | berekening perceel waterwingebied                               | 5,4     | 5,1      | 27,8   | V      | 1         |
| gwbg 006 | berekening perceel grondwaterbeschermingsgebied                 | 4,9     | 5,6      | 27,2   | V      | 50        |
| gwbg 010 | begraafplaatsen   | 5,3     | 4,3      | 23,1   | V      | 3         |

<sup>21</sup> In de risico-module zijn nog enkele codes vermeld die gebaseerd zijn op de 2013-versie van de Provinciale Milieu Verordening (PMV). Bijv. 'Verhardingen en gebouwen'. Deze zijn gehandhaafd om een juiste vergelijking te kunnen maken.

#### 4.4.4 Toelichting risico-analyse 'groene' regelgeving

##### Analyse aard en omvang toezichtstaak

In de actualisatie van de Risicomodule 'Groene regelgeving' hebben veranderingen plaatsgevonden. De aantallen zijn gelijk gebleven. Dit betekent dat in de takenlast van de provincie ten aanzien van groene regelgeving geen grote veranderingen hebben plaatsgevonden.

##### Analyse risicoverdeling

De risicoverdeling kent verschillende verschuivingen die zijn toe te schrijven aan het feit dat verschillende handhavingsobjecten nader zijn gespecificeerd. Door het inpassen van deze handhavingsobjecten in de prioritering, hebben verschillende verschuivingen plaatsgevonden. Echter geen (opvallende) verschuivingen die gepaard gaan met significante waardeveranderingen.

#### Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

Provincie Utrecht - Groen

Risico

Printdatum 11-11-2015 14:21



provincie :: Utrecht

Naar Totaal

#### Prioriteitsblokken

| Klasse | Opmaak            | Van  | tot en met |        |
|--------|-------------------|------|------------|--------|
| I      | ZEER GROOT RISICO | 45   | 61         | punten |
| II     | GROOT RISICO      | 30   | 45         | punten |
| III    | BEPERKT RISICO    | 24   | 30         | punten |
| IV     | KLEIN RISICO      | 20   | 24         | punten |
| V      | ZEER KLEIN RISICO | 18,1 | 20         | punten |

#### Variabelen

Naleving meetellen

| Tabel    | effecten | naleving | totaal |
|----------|----------|----------|--------|
| Kolommen | 6        | 6        |        |

| Code      | Beschrijving   | effect | nalevin | Totaal | Klass | Aantall |
|-----------|--|--------|---------|--------|-------|---------|
| groen 013 | [boswet] illegale velling  | 9,4    | 6,5     | 61,1   | I     | 1       |
| groen 016 | [stikstof v] intensieve veehouderij - varkenshouderijen (niet emissiebeperkende              | 8,1    | 5,9     | 47,9   | I     | 1       |
| groen 031 | [stikstof v] intensieve veehouderij - varkenshouderijen emissiebeperkende maatregelen        | 7,4    | 6,3     | 46,8   | I     | 1       |
| groen 014 | [stikstof v] intensieve veehouderij - kippen (niet emissiebeperkende maatregelen)            | 7,8    | 5,9     | 46,6   | I     | 1       |
| groen 030 | [stikstof v] intensieve veehouderij - kippen emissiebeperkende maatregelen                   | 7,2    | 6,3     | 45,4   | I     | 1       |
| groen 015 | [stikstof v] intensieve veehouderij - rundvee  | 7,6    | 5,8     | 44,4   | II    | 1       |
| groen 005 | [ff wet] bescherming plant- en diersoorten (art 8-13 en 60)                                  | 8,1    | 5,3     | 42,6   | II    | 1       |
| groen 018 | [stikstof v] overige veehouderij - overig  | 6,8    | 6,1     | 41,4   | II    | 1       |
| groen 017 | [stikstof v] overige veehouderij - melkrunderveehouderijen                                   | 6,8    | 5,7     | 38,7   | II    | 1       |
| groen 029 | [ff wet] Aanwijzing ganzenrustgebieden   | 6,0    | 6,4     | 38,7   | II    | 1       |
| groen 012 | [nb wet] handeling met invloed op natura 2000-gebied   | 6,3    | 5,6     | 35,5   | II    | 1       |
| groen 026 | [pmv stilteg] evenement  | 6,2    | 5,4     | 33,2   | II    | 1       |
| groen 011 | [nb wet] handeling met invloed op beschermd natuurmonument                                   | 5,8    | 5,5     | 31,8   | II    | 1       |
| groen 010 | [boswet] kapverbod   | 7,7    | 4,1     | 31,7   | II    | 1       |
| groen 025 | [pmv stilteg] vuurwerk   | 5,8    | 5,0     | 29,2   | III   | 1       |
| groen 004 | [ff wet] ontheffingssoorten (art 68)   | 5,7    | 4,9     | 28,0   | III   | 1       |
| groen 008 | [boswet] herplant / compensatie  | 6,9    | 3,9     | 26,8   | III   | 1       |
| groen 022 | [pmv stilteg] muziekinstrumenten   | 5,8    | 4,5     | 26,3   | III   | 1       |
| groen 023 | [pmv stilteg] omroepinstallatie  | 5,8    | 4,5     | 26,3   | III   | 1       |
| groen 002 | [ff wet] provinciale vrijstellingssoorten (art 65) grauwe gans, kolgans en brandgans         | 5,3    | 4,7     | 24,9   | III   | 1       |
| groen 007 | [boswet] velling   | 6,0    | 4,1     | 24,7   | III   | 1       |
| groen 020 | [pmv stilteg] modelvliegtuig, etc. met brandstofmotor aangedreven                            | 5,6    | 4,3     | 24,3   | III   | 1       |
| groen 024 | [pmv stilteg] toertocht met motor of brommer   | 5,5    | 4,2     | 22,9   | IV    | 1       |
| groen 027 | [ff wet] provinciale vrijstellingssoorten (art 65) overige diersoorten                       | 6,0    | 3,6     | 21,7   | IV    | 1       |
| groen 021 | [pmv stilteg] motorisch aangedreven werktuig t.b.v. aanleg kabel / buis                      | 5,2    | 3,9     | 20,4   | IV    | 1       |
| groen 001 | [ff wet] landelijk vrijstellingssoorten (art 65) Canadese gans, houtduif, konijn, kauw, vos, | 5,0    | 3,6     | 18,1   | V     | 1       |
| groen 009 | [boswet] aanslag   | 5,6    | 3,0     | 16,7   | V     | 1       |
| groen 006 | [ff wet] jachtvoorschriften haas, fazant, wilde eend, houtduif, patrijs                      | 4,4    | 3,7     | 16,3   | V     | 1       |
| groen 019 | [pmv stilteg] motorisch aangedreven apparaat t.b.v. seismologisch onderzoek                  | 3,9    | 3,9     | 15,6   | V     | 1       |
| groen 003 | [ff wet] soorten aanwijzingsbesluit (art 67)   | 4,3    | 3,5     | 15,2   | V     | 1       |
| groen 028 | [ff wet] soorten aanwijzingsbesluit (art 64) kat, valwild                                    | 5,1    | 3,0     | 15,2   | V     | 1       |

#### 4.4.5 Toelichting risico-analyse 'grijze' regelgeving

##### Analyse aard en omvang toezichtstaak

In de actualisatie van de Risicomodule 'Milieu' hebben grote wijzigingen plaatsgevonden. In de oude analyse waren individuele inrichtingen en clusters van bedrijven opgenomen d.m.v. branche-



beschrijvingen. In de nieuwe analyse zijn uitsluitend individuele inrichtingen opgenomen en vindt er geen clustering van inrichtingen meer plaats. Voordeel hiervan is dat de analyse specifiekere uitvoering is en daardoor meer diepgang gekregen heeft. Een tweede reden voor de wijzigingen in het aantal objecten betreft de verschuiving van het bevoegd gezag. Voor een groot aantal inrichtingen (gemeentewerven, autodemonstratie en afvalinzameling) is het bevoegd gezag verschoven van de provincie naar de gemeente. Als gevolg hiervan is het aantal inrichtingen dat onder bevoegd gezag van de provincie Utrecht valt, gewijzigd van 94 in 2011 naar 59 in 2015. Dit betekent dat in de takenlast van de provincie Utrecht het taakveld milieu kleiner is geworden. Wel zijn de grotere/complexere inrichtingen overgebleven.

### Analyse risicoverdeling

De risicoverdeling kent geen grote wijzigingen in risico's in vergelijking met de oude analyse. Inrichtingen waar afval verwerkt wordt, blijven hoog scoren, net als BRZO-inrichtingen en de productie van asfalt. Onderaan in de risico-analyse staan vooral de nutsvoorzieningen. Wanneer ingezoomd wordt op de top 10 bedrijven uit de risicoanalyse, vallen de volgende zaken op:

- De top 2-5 betreft inrichtingen die op basis van de effectscore hoog scoren;
- Nummer 1 en 6 t/m 9 uit de top 10 betreffen inrichtingen waarbij vooral het aantal ontvangen milieuklachten (via de milieuklachtentelefoon) bepalend is voor de risicoscore.

### Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

Provincie Utrecht - Grijs

Risico

Printdatum 13-11-2015 13:57



Naar Totaal

| Prioriteitsblokken | Klasse | Opmaak            | Van | tot en met |        |
|--------------------|--------|-------------------|-----|------------|--------|
| I                  |        | ZEER GROOT RISICO | 50  | 68         | punten |
| II                 |        | GROOT RISICO      | 40  | 50         | punten |
| III                |        | BEPERKT RISICO    | 29  | 40         | punten |
| IV                 |        | KLEIN RISICO      | 20  | 29         | punten |
| V                  |        | ZEER KLEIN RISICO | 0,0 | 20         | punten |

### Variabelen

| Tabel    | effecten | naleving | totaal |
|----------|----------|----------|--------|
| Kolommen | 6        | 6        |        |

Naleving meetellen

| Code      | Beschrijving  | effecte | naleving | Totaa | Klasse | Aantalle |
|-----------|---|---------|----------|-------|--------|----------|
| grijs 037 | Groep & Zonen BV, A. van de - 3751 BC 27                          | 6,8     | 8,2      | 55,8  | I      | 1        |
| grijs 059 | Vliet Groep BV, Milieu-dienstverleners van Nieuwegein- 3439 NZ 45 | 8,7     | 6,3      | 54,4  | I      | 1        |
| grijs 031 | Smink BV, Afvalverwerking - 3828 NG 17                            | 7,8     | 6,6      | 51,4  | I      | 1        |
| grijs 044 | SC Johnson Europlant BV - 3641 RV 81 (BRZO)                       | 8,3     | 6,1      | 50,1  | I      | 1        |
| grijs 047 | Beelen Midden Nederland B.V. - 3991 MC 8                          | 6,4     | 7,8      | 49,7  | II     | 1        |
| grijs 043 | Dukdaalf BV de - 3641 SB 22                                       | 6,2     | 8,1      | 49,7  | II     | 1        |
| grijs 079 | Oskam Beheer B.V. - 3542 AK 27                                    | 6,4     | 7,2      | 46,1  | II     | 1        |
| grijs 026 | Asfaltcentrale Utrecht (ACU)                                      | 6,4     | 6,8      | 44,0  | II     | 1        |
| grijs 029 | ROVA NV - 3812 PK 35  | 7,9     | 5,5      | 43,7  | II     | 1        |
| grijs 032 | Smit & Zoon BV, A. - 3812 RG 41 (BRZO)                            | 7,1     | 6,1      | 42,7  | II     | 1        |
| grijs 018 | Rangeertreint Amersfoort  | 5,7     | 7,4      | 42,6  | II     | 1        |
| grijs 063 | Doorn BV, A.P. van - 3762 EA 33                                   | 5,9     | 7,1      | 41,9  | II     | 1        |
| grijs 045 | Schie BV, Jan van - 3641 SN 60                                    | 5,9     | 6,9      | 40,6  | II     | 1        |
| grijs 028 | Hartog Containers B.V. Amersfoort- 3812 PL 135                    | 5,6     | 6,8      | 38,3  | III    | 1        |
| grijs 025 | Veevoederbedrijven (De Heus)                                      | 5,9     | 6,4      | 38,0  | III    | 1        |
| grijs 071 | Bonder Recycling en Ballast B.V. - 3542 AP 15                     | 6,1     | 6,2      | 37,3  | III    | 1        |
| grijs 064 | Recyclingcentrum Smink (voorheen Tammer) - 0000 XX 1              | 6,3     | 5,8      | 36,9  | III    | 1        |
| grijs 097 | Bemmel B.V., Container Service - 3481 MJ 7                        | 5,4     | 6,7      | 36,2  | III    | 1        |
| grijs 053 | Sita Recyclingservices West BV Utrecht, Isotopenweg               | 5,7     | 6,1      | 34,7  | III    | 1        |
| grijs 070 | Venus Transport - 3602 AJ 83                                      | 5,5     | 6,2      | 33,9  | III    | 1        |
| grijs 060 | Sloop en handelsonderneming Van den Hadelkamp                     | 5,6     | 6,0      | 33,3  | III    | 1        |
| grijs 091 | GBV-WECO - 3903 KG 12 (BRZO)                                      | 5,5     | 6,1      | 33,3  | III    | 1        |
| grijs 093 | Mako Logistics - 3903 LN 47 (BRZO)                                | 5,5     | 6,1      | 33,3  | III    | 1        |
| grijs 062 | Beijer, G.A. - 3763 LT 57   | 5,4     | 5,5      | 29,6  | III    | 1        |
| grijs 082 | RWZI Utrecht - 3552 TJ 1 A  | 5,5     | 5,3      | 29,0  | III    | 1        |
| grijs 011 | Van den Hengel, Leusden   | 5,2     | 5,5      | 28,7  | IV     | 1        |
| grijs 006 | Groenrecycling Utrecht  | 4,6     | 6,2      | 28,4  | IV     | 1        |
| grijs 086 | Universiteit Utrecht/ RU afvaldepot - 3542 AS 9                   | 6,2     | 4,1      | 25,6  | IV     | 1        |
| grijs 030 | RWZI Amersfoort - 3812 RH 30                                      | 5,8     | 4,3      | 25,0  | IV     | 1        |
| grijs 066 | RWZI Soest - 3761 EH 10   | 5,3     | 4,7      | 24,9  | IV     | 1        |
| grijs 020 | RWZI Veenendaal   | 6,0     | 4,1      | 24,7  | IV     | 1        |
| grijs 077 | Nuon Power Generation B.V. Lage Weide - 0000 XX 7                 | 5,3     | 4,3      | 23,1  | IV     | 1        |
| grijs 078 | Nuon Power Generation B.V. Merwedekanaal - 0000 XX 181            | 5,3     | 4,3      | 23,1  | IV     | 1        |
| grijs 057 | Nieuwegein BV, Nuon Power Generation - 13                         | 4,8     | 4,6      | 22,0  | IV     | 1        |
| grijs 074 | Kanalenland BV, Nuon Power Generation - 3527 KX 60 a              | 5,1     | 4,3      | 21,9  | IV     | 1        |
| grijs 051 | RWZI Nieuwegein 'Klaphek' - 3401 RZ 1                             | 5,2     | 4,2      | 21,8  | IV     | 1        |
| grijs 076 | Nic. Beets BV, Nuon Power Generation - 13                         | 4,9     | 4,3      | 21,2  | IV     | 1        |
| grijs 080 | Overvecht BV, Nuon Power Generation - 3562 LB- 2                  | 4,9     | 4,3      | 21,2  | IV     | 1        |

## 4.4.6 Toelichting risico-analyse zwemwaterregelgeving

### Analyse aard en omvang toezichtstaak

In de actualisatie van de Risicomodule 'Zwemwater' hebben geen veranderingen plaatsgevonden. De aantallen zijn aangepast.

### Analyse risicoverdeling

De risicoverdeling kent een aantal kleine verschuivingen. Hierop zijn twee uitzonderingen:

1. Het onderdeel 'Peuterbaden' heeft een hogere prioriteit. In vergelijking met de oude analyse hebben de peuterbaden nu de hoogste prioriteit. Dit wordt veroorzaakt door de naleving. De tijdens toezicht aangetroffen overtredingen zijn ernstig, waarbij het ongedaan maken van de overtredingen traag verloopt. Dit is toe te schrijven aan de veelal niet professionele beheerder bij dergelijke baden.
2. Het item 'openbaar toegankelijke zwembaden – groot (> 4 bassins)' heeft een lagere prioriteit. Een daling van de prioriteit wordt veroorzaakt door het feit dat de naleving van regels hier is verbeterd ten opzichte van de voorgaande periode.

Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

Provincie Utrecht - Zwemwater

Risico

Printdatum 11-11-2015 11:59



provincie :: Utrecht

Naar Totaal

Prioriteitsblokken

| Klasse | Opmaak            |  |  | Van  | tot en met |        |
|--------|-------------------|--|--|------|------------|--------|
| I      | ZEER GROOT RISICO |  |  | 45   | 40         | punten |
| II     | GROOT RISICO      |  |  | 37   | 45         | punten |
| III    | BEPERKT RISICO    |  |  | 1    | 37         | punten |
| IV     | KLEIN RISICO      |  |  | 0,1  | 1          | punten |
| V      | ZEER KLEIN RISICO |  |  | 32,8 | 0          | punten |

Variabelen

Naleving meetellen

| Tabel    | effecten | naleving | totaal |
|----------|----------|----------|--------|
| Kolommen | 6        | 6        |        |

| Code      | Beschrijving  | effecte | naleving | Totaal | Klasse | Aantaller |
|-----------|---|---------|----------|--------|--------|-----------|
| zwemw 005 | peuterbaden   | 6,5     | 6,2      | 40,3   | I      | 15        |
| zwemw 004 | semi- / niet openbaar toegankelijke zwembaden           | 6,4     | 6,2      | 39,5   | II     | 56        |
| zwemw 007 | zwemplek oppervlakte water - groot                      | 6,1     | 6,2      | 37,5   | II     | 11        |
| zwemw 006 | zwemplek oppervlakte water - middel                     | 6,1     | 5,9      | 36,1   | III    | 15        |
| zwemw 003 | openbaar toegankelijke zwembaden - groot (> 4 bassins)  | 6,0     | 5,6      | 33,8   | III    | 26        |
| zwemw 001 | openbaar toegankelijke zwembaden - klein (1-2 bassins)  | 5,7     | 5,8      | 33,2   | III    | 12        |
| zwemw 002 | openbaar toegankelijke zwembaden - middel (2-4 bassins) | 5,9     | 5,5      | 32,8   | III    | 13        |

## 4.4.7 Toelichting risico-analyse bodemregelgeving

### Analyse aard en omvang toezichtstaak

In de actualisatie van de Risicomodule 'Bodem' hebben geen veranderingen plaatsgevonden (ketenhandhaving staat op geen activiteit [en onderaan]). Ook de aantallen zijn gelijk gebleven. Dit betekent dat in de takenlast van de provincie ten aanzien van bodem geen veranderingen hebben plaatsgevonden.

### Analyse risicoverdeling

De risicoverdeling kent een aantal verschuivingen. Veel scores zijn aangepast, soms een trede hoger, soms een wijziging tot de maximumscore. E.e.a. voornamelijk als gevolg van de naleving. De ervaringen vanuit het toezicht leiden tot een verdere specificatie van het naleefgedrag, waardoor deze voor de meeste objecten is gewijzigd. Daarbij zijn er 2 toezichtstaken die extra aandacht verdienen:

1. Het onderdeel 'sanering op basis van WBB-beschikking GRIP' heeft een hogere prioriteit. In vergelijking met de oude analyse is dit onderdeel qua prioriteit gestegen. Ten opzichte van de oude analyse zijn er meer saneringen die onder deze categorie vallen. Hierdoor is het nadelig effect dat op kan treden als groter ingeschat.

2. Ook aan het onderdeel 'sanering op basis van WBB-beschikking SPOED' is een hogere prioriteit toegekend. In vergelijking met de oude analyse is dit onderdeel qua prioriteit gestegen. Ten opzichte van de oude analyse zijn er meer saneringen die onder deze categorie vallen. Hierdoor is het nadelig effect dat op kan treden als groter ingeschat.

## Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

Provincie Utrecht - Bodem

Risico

Printdatum 11-11-2015 14:08



provincie :: Utrecht

Naar Totaal

### Prioriteitsblokken

| Klasse | Opmaak            | Van  | tot en met |        |
|--------|-------------------|------|------------|--------|
| I      | ZEER GROOT RISICO | 90   | 95         | punten |
| II     | GROOT RISICO      | 50   | 90         | punten |
| III    | BEPERKT RISICO    | 40   | 50         | punten |
| IV     | KLEIN RISICO      | 25   | 40         | punten |
| V      | ZEER KLEIN RISICO | 20,9 | 25         | punten |

### Variabelen

Naleving meetellen

| Tabel    | effecten | naleving | totaal |
|----------|----------|----------|--------|
| Kolommen | 6        | 6        |        |

| Code      | Beschrijving  | effect | nalevir | Totaal | Klass | Aantall |
|-----------|---|--------|---------|--------|-------|---------|
| bodem 001 | illegale sanering - sanering zonder vergunning / melding              | 10,0   | 9,5     | 94,7   | I     | 200     |
| bodem 028 | (wbb) calamiteiten en ongewone voorvallen                             | 10,0   | 8,8     | 88,0   | II    | 200     |
| bodem 027 | (wbb) obv WBB-beschikking overige saneringen na 1987                  | 8,6    | 7,2     | 62,0   | II    | 25      |
| bodem 022 | (wbb) sanering obv wbb-beschikking GRIP                               | 8,2    | 7,3     | 59,9   | II    | 5       |
| bodem 010 | uitvoering traditioneel - niet gescheiden ontgraven indien dit is     | 7,4    | 8,0     | 59,6   | II    | 50      |
| bodem 024 | (wbb) sanering obv WBB-beschikking Spoed                              | 9,4    | 6,3     | 59,2   | II    | 15      |
| bodem 013 | in-situ sanering (met inbegrip van grondwatersanering): - niet        | 8,4    | 6,9     | 58,5   | II    | 5       |
| bodem 026 | (wbb) obv WBB-beschikking overige saneringen voor 1987                | 8,1    | 7,0     | 56,6   | II    | 25      |
| bodem 023 | (wbb) sanering obv WBB-beschikking NAVDS                              | 9,0    | 6,3     | 56,4   | II    | 5       |
| bodem 017 | nazorg (actief) - niet verichten monitoring                           | 7,6    | 7,1     | 53,4   | II    | 50      |
| bodem 016 | in-situ sanering (met inbegrip van grondwatersanering): - geen        | 8,7    | 6,1     | 53,2   | II    | 1       |
| bodem 014 | in-situ sanering (met inbegrip van grondwatersanering): -             | 7,6    | 7,0     | 53,1   | II    | 10      |
| bodem 009 | uitvoering traditioneel - geen deugdelijke depotvorming (folie, etc)  | 7,8    | 6,7     | 52,2   | II    | 10      |
| bodem 007 | uitvoering traditioneel - aanvullen ontgraving, niet leveren gewenste | 8,4    | 6,2     | 52,2   | II    | 1       |
| bodem 018 | nazorg (actief) - niet functioneren beheersingsmaatregelen            | 7,6    | 6,5     | 49,0   | III   | 5       |
| bodem 006 | uitvoering traditioneel - uitkeuring (niet bemonsteren volgens norm)  | 7,0    | 6,4     | 44,8   | III   | 10      |
| bodem 021 | (wbb) BUS   | 7,8    | 5,7     | 44,6   | III   | 25      |
| bodem 012 | leeflaagsanering - niet voldoende dikte leeflaag                      | 6,1    | 7,3     | 44,5   | III   | 5       |
| bodem 025 | (wbb) waterbodem sanering obv oude WBB beschikking                    | 6,7    | 6,3     | 42,1   | III   | 1       |
| bodem 004 | uitvoering traditioneel - niet melden van afwijking ontgraving /      | 7,3    | 5,7     | 42,0   | III   | 150     |
| bodem 008 | uitvoering traditioneel - Niet voeren deugdelijke administratie (o.a. | 6,6    | 6,2     | 40,5   | III   | 25      |
| bodem 015 | in-situ sanering (met inbegrip van grondwatersanering): -             | 7,9    | 4,9     | 38,9   | IV    | 1       |
| bodem 002 | legale sanering - aanvang sanering zonder startmelding                | 5,3    | 7,0     | 37,5   | IV    | 25      |
| bodem 020 | (wbb) nazorglocaties  | 6,3    | 5,8     | 36,9   | IV    | 50      |
| bodem 011 | leeflaagsanering - niet aanbrengen scheidingslaag leeflaag (tuinen)   | 6,1    | 5,8     | 35,3   | IV    | 5       |
| bodem 003 | legale sanering - aanvang tijdelijke uitplaatsing (BUS) zonder        | 5,1    | 6,6     | 33,6   | IV    | 25      |
| bodem 005 | uitvoering traditioneel - bepalen diepte punt                         | 3,8    | 6,4     | 24,3   | V     | 25      |
| bodem 019 | (wbb) ketenhandhaving   | 3,3    | 6,3     | 20,9   | V     | 0       |



**4.4.8 Risico's taakveld 'rood' (bouwen en brandveilig gebruik inzake bouwproces en bestaande bouw van inrichtingen waarvoor de provincie Utrecht bevoegd gezag blijft, ook nu de RUD Utrecht een feit is)**

Analyse aard en omvang toezichtstaak

Afgezien is van een actualisatie van dit onderdeel. Anders dan de hiervoor gaande analyses dateert de 'rode' analyse nog van begin 2013. Daarmee is ze nog voldoende actueel.

**Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning**

**Provincie Utrecht - Rood**

**Risico**

Printdatum 7-4-2016 13:09

Naar Totaal



**Prioriteitsblokken**

| Klasse | Opmaak            | Van  |        |
|--------|-------------------|------|--------|
| I      | ZEER GROOT RISICO | 50   | punten |
| II     | GROOT RISICO      | 40   | punten |
| III    | BEPERKT RISICO    | 29   | punten |
| IV     | KLEIN RISICO      | 20   | punten |
| V      | ZEER KLEIN RISICO | 12,9 | punten |

**Variabelen**

Naleving meetellen

| Tabel    | effecten | naleving | totaal |
|----------|----------|----------|--------|
| Kolommen | 6        | 6        |        |

| Code     | Beschrijving   | effecte | naleving | Totaa | Aantalle |
|----------|--|---------|----------|-------|----------|
| rood 004 | Groep & Zonen BV, A. van de- 3751 BC 27                              | 5,2     | 7,0      | 36,4  | 1        |
| rood 001 | Smit & Zoon BV, A.- 3812 RG 41                                       | 5,2     | 6,6      | 33,9  | 1        |
| rood 003 | Smink BV, Afvalverwerking- 3828 NG 17                                | 5,2     | 6,2      | 32,2  | 1        |
| rood 014 | Nuon Power Generation B.V. Lage Weide- 0000 XX 7 Atoomweg 7          | 6,2     | 5,1      | 31,8  | 1        |
| rood 008 | Vliet Groep BV, Milieu-dienstverleners van- 3439 NZ 45               | 5,3     | 5,9      | 31,1  | 1        |
| rood 018 | Pouw Beheer BV, Theo- 3542 AS 29                                     | 4,9     | 6,0      | 29,5  | 1        |
| rood 015 | Nuon Power Generation B.V. Merwedekanaal- 0000 XX 181 Keulsekade 181 | 5,7     | 5,1      | 29,2  | 1        |
| rood 019 | Sita Recycling Service Utrecht B.V.- 3542 AS 15                      | 4,6     | 6,3      | 29,1  | 1        |
| rood 005 | Schie BV, Jan van- 3641 SN 60  | 4,2     | 6,6      | 27,6  | 1        |
| rood 024 | SC Johnson Europlant BV- 3641 RV 81                                  | 5,5     | 5,0      | 27,6  | 1        |
| rood 021 | RWZI Utrecht- 3552 TJ 1 A  | 4,5     | 5,8      | 26,0  | 1        |
| rood 010 | Bonder Recycling en Ballast B.V.- 3542 AP 15                         | 3,8     | 6,8      | 25,8  | 1        |
| rood 011 | Eneco Solar, Bio & Hydro- 3542 AP 15                                 | 3,8     | 6,5      | 24,9  | 1        |
| rood 025 | Breeschoten, Gert- 3903 KG 12  | 4,0     | 6,2      | 24,7  | 1        |
| rood 020 | Theo Pouw B.V.- 3542 AS 21   | 3,7     | 6,3      | 23,4  | 1        |
| rood 002 | RWZI Amersfoort- 3812 RH 30  | 3,9     | 5,6      | 21,7  | 1        |
| rood 012 | Kanaleneiland BV, Nuon Power Generation- 3527 KX Kanaalweg 60a       | 4,1     | 4,4      | 18,1  | 1        |
| rood 006 | RWZI Nieuwegein 'Klaphek'- 3401 RZ 1                                 | 3,5     | 5,1      | 18,0  | 1        |
| rood 013 | Nic. Beets BV, Nuon Power Generation- 1 3 Nic. Beetsstraat 3         | 4,0     | 4,4      | 17,5  | 1        |
| rood 022 | RWZI Vaenendaal- 3903 AC 2   | 3,2     | 5,3      | 17,2  | 1        |
| rood 009 | RWZI Soest- 3761 EH 10   | 3,3     | 5,0      | 16,1  | 1        |
| rood 016 | Overvecht BV, Nuon Power Generation- 3562 LB - 2 Esmoreitdreef 2     | 3,4     | 4,4      | 15,0  | 1        |
| rood 007 | Nieuwegein BV, Nuon Power Generation- 1 3                            | 3,1     | 4,6      | 14,5  | 1        |
| rood 017 | Universiteit Utrecht/ RU afvaldepot- 3542 AS 9                       | 3,2     | 4,4      | 14,0  | 1        |
| rood 023 | Afvalbrengstation Wageningselaan Vaenendaal- 3903 LA 4               | 2,8     | 4,6      | 12,9  | 1        |



# 5. Provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019

## Artikel 7.2, lid 7, onder b. (Besluit omgevingsrecht)

### Artikel 7.2 Uitvoerings- en handhavingsbeleid

7. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in:
- de afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden;
  - de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen te bereiken;

*De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 is de beschrijving van het palet aan (beleids-)maatregelen dat de provincie ten dienste staat om wettelijk en/of beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen. Hieronder een samenvatting.<sup>22</sup>*

Provincies (maar ook gemeenten en waterschappen) moeten al sinds 2005 op grond van de wettelijke landelijke procedurele kwaliteitscriteria<sup>23</sup> beschikken over een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Vanaf 14 april 2016<sup>24</sup> moeten deze organisaties ook vergunningverlenende taken als beleidsstrategie vastleggen.<sup>25</sup>



<sup>22</sup> Voor een compleet beeld van deze provinciale VTH-strategie wordt verwezen naar onze op 27 oktober 2015 vastgestelde provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019;

<sup>23</sup> In 2002 is onder de noemer 'Professionalisering van de Milieuhandhaving' landelijk gestart met een gezamenlijk project van IPO, VNG en Unie van Waterschappen en de toenmalige ministers van VROM en V&W om de handhaving van milieuwetgeving te verbeteren. Er zijn toen ruim 50 procedurele kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan professionele handhaving moest (en moet) voldoen (Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Bor – Staatsblad 2010, 143 en Mor – Staatscourant 2010, nr. 5162, d.d. 1 april 2010). Op basis van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Staatsblad 2015 – 521; van kracht geworden op 14 april 2016) wordt het aantal procedurele criteria uitgebreid met twee inhoudelijke aspecten (fte-inzet per deelterrein en opleidingsniveau van medewerkers). E.e.a. is nader uitgewerkt in onze (naar het zich nu laat aanzien) op 1-1-2017 in werking tredende Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017;

<sup>24</sup> Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), Staatsblad 2015, 521;

<sup>25</sup> De in de linker kolom van het schema opgenomen vergunningen- en preventiestrategie bieden voor de provincie aanknopingspunten om na te gaan hoe de RUD Utrecht en de RUD NZKG het vergunningverleningsinstrumentarium het beste kunnen insteken en hoe overtredingen het meest effectief en efficiënt kunnen worden tegengegaan.

Samen met de facultatieve 'Preventiestrategie' zijn deze vijf strategieën samen te vatten onder de noemer 'strategie Omgevingsrecht'. Het geheel is op de vorige pagina schematisch weergegeven.

**Vergunningenstrategie:** verschaft inzicht in inhoudelijke en procedurele werkwijzes bij vergunningverlenings- en ontheffingstrajecten, met als oogmerk de uitvoeringskwaliteit en de handhaafbaarheid van (omgevings-)vergunningen te optimaliseren.

**Preventiestrategie:** legt vast met welke instrumenten de provincie het door haar gewenste naleefgedrag wil bereiken en welke rol vergunningverlening en handhaving daarbij spelen.

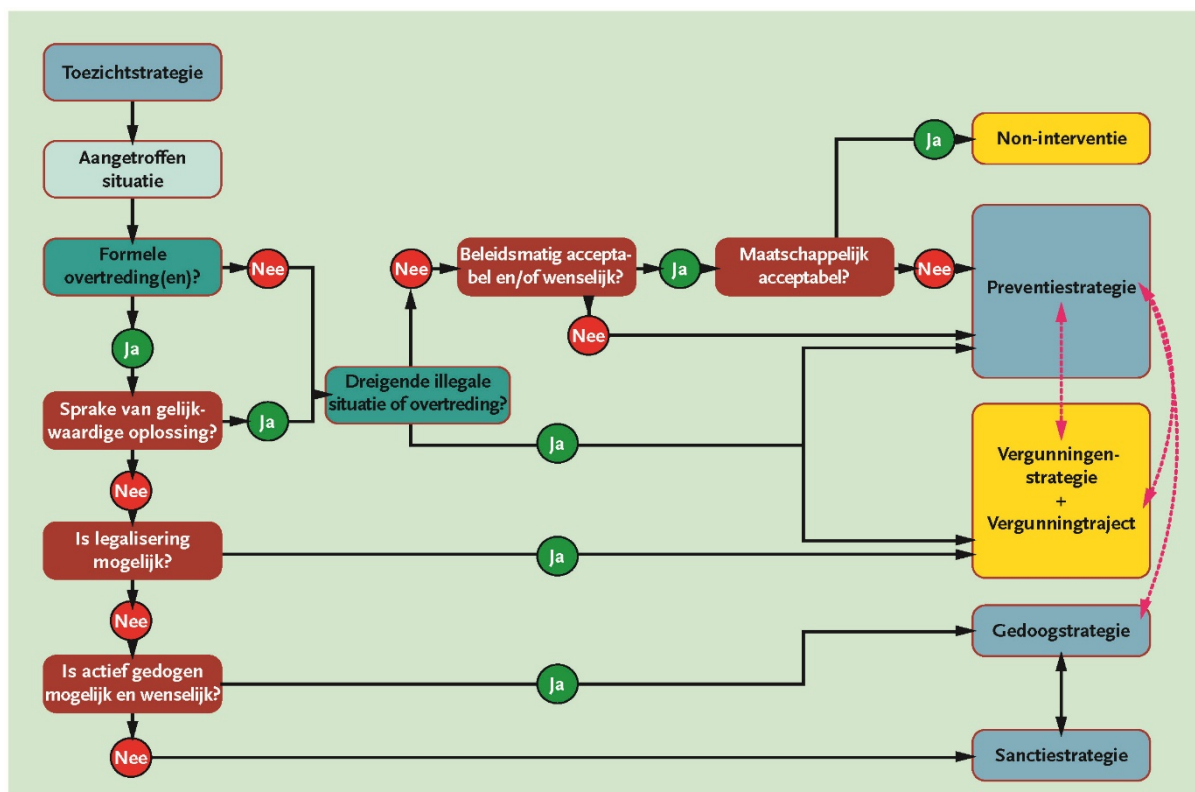
**Toezichtstrategie:** beschrijft de diverse vormen van toezicht en wat de basiswerkwijze daarbij is (om zicht te houden op het naleefgedrag).

**Sanctiestrategie:** het betreft een strategie die één op één is overgenomen uit de Landelijke Sanctiestrategie.<sup>26</sup> Ze omvat de basisaanpak voor bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen (hoe repressief op te treden?). De sanctiestrategie is gericht op het herstel van een ongewenste situatie en het waar nodig bestraffen van de veroorzakers hiervan.

**Gedoogstrategie:** beschrijft situaties en condities waarbij de inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven (hoe te handelen bij afzien van handhaving?).

## 5.1 Provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 als afwegingskader in concrete situaties

De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 is het overall-kader als het gaat om de vraag 'hoe te handelen bij de aangetroffen, te reguleren en/of te handhaven situatie?' Hieronder is het complete scala aan reguleringsmogelijkheden aangegeven.



<sup>26</sup> Door het Bestuurlijk Omgevingsberaad is op 4 juni 2014 een landelijke handhavingsstrategie vastgesteld (DM 846080). Hierin is vastgelegd op welke wijze opgetreden wordt als tijdens toezichtsactiviteiten overtredingen worden geconstateerd. Deze strategie is opgesteld voor alle overheden en overheidsinstellingen die met handhaving belast zijn. Het doel hiervan is om éénduidigheid en rechtszekerheid te bevorderen bij het afhandelen van geconstateerde overtredingen. Ook de Unie van Waterschappen heeft met deze strategie ingestemd.

Vertretpunt in dit schema op de vorige pagina is de situatie die een toezichthouder (naar aanleiding van het VTH Jaarprogramma, een klacht, incident of vergunningaanvraag, etc.) ter plekke aantreft. De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 heeft als eerste beoordelingskader de vraag of er sprake is van een formele overtreding op basis van algemene of specifieke regelgeving. Voor het overige spreekt het schema voor zich.

## 5.2 Sanctiestrategie

In dit Beleidsplan VTH 2016-2019 hebben wij de Landelijke Sanctiestrategie één op één overgenomen. De strategie is gevisualiseerd in de vorm van het stappenschema op de volgende pagina.

De sanctiestrategie beschrijft de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen van wet- en regelgeving en omvat:

1. een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
2. een stringenter reactie bij voortdurend van de overtreding;
3. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie;
4. een beschrijving van mogelijke sancties.

Beslismomenten vormen de basis van de sanctiestrategie. Beslismomenten en bijbehorende instructies bepalen welke de handhavingsreactie is, en welke vervolgactie(s) volgen als een sanctie niet tot het gewenste resultaat leidt. Het schema van de bestuursrechtelijke sanctiestrategie (= tevens de Landelijke Sanctiestrategie) op de volgende pagina geeft de werkwijze weer van de provincie bij handhaving in algemene gevallen.

De Landelijke Sanctiestrategie gaat uit van het principe: 'zo licht mogelijk starten met interveniëren, gericht op herstel, en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.' De handhaver gebruikt de interventiematrix (zie figuur op de volgende pagina) daarbij als volgt:

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

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. Waar in de interventiematrix op de volgende pagina 'PV' staat, betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen de handhavingsinstantie en het Openbaar Ministerie. Als in overleg is besloten dat het Openbaar Ministerie niet optreedt, zijn er in deze situaties de in de interventiematrix op de volgende pagina aangegeven (op herstel en/of op bestraffing gerichte) bestuursrechtelijke interventies om te overwegen.

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

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

## De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s)

De  
(moge-  
lijke)  
gevolgen  
van de  
overtre-  
ding

4.  
Aanzienlijk,  
dreigend  
en/of onom-  
keerbaar

3.  
Van belang

2.  
Beperkt

1.  
Vrijwel nihil

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| <p><b>Strafrecht</b><br/>BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Tijdelijk stilleggen,<br/>LOB, LOD<br/>Verscherpt toezicht</p> | <p><b>Strafrecht</b><br/>BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Tijdelijk stilleggen,<br/>LOB, LOD,<br/>Verscherpt toezicht</p> | <p><b>Strafrecht</b><br/>BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Exploitatieverbod /<br/>sluiting, schorsen<br/>of intrekken<br/>vergunning<br/>certificaat of<br/>erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Tijdelijk stilleggen,<br/>LOB, LOD</p> | <p><b>Strafrecht</b><br/>PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Exploitatieverbod /<br/>sluiting, schorsen<br/>of intrekken<br/>vergunning<br/>certificaat of<br/>erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Tijdelijk stilleggen,<br/>LOB, LOD</p> |
| <p><b>Strafrecht</b><br/>BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Bestuurlijk gesprek,</p>                                       | <p><b>Strafrecht</b> BSBm /<br/>PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Tijdelijk stilleggen,<br/>LOB, LOD,<br/>Verscherpt toezicht</p> | <p><b>Strafrecht</b><br/>BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Tijdelijk stilleggen,<br/>LOB, LOD,<br/>Verscherpt toezicht</p>   | <p><b>Strafrecht</b><br/>PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Exploitatieverbod /<br/>sluiting, schorsen<br/>of intrekken<br/>vergunning<br/>certificaat of<br/>erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Tijdelijk stilleggen,<br/>LOB, LOD</p> |
| <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Aanspreken /<br/>informereren</p>  | <p><b>Strafrecht</b><br/>BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Bestuurlijk<br/>gesprek,<br/>Waarschuwen</p>   | <p><b>Strafrecht</b><br/>BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Tijdelijk stilleggen,<br/>LOB, LOD,<br/>Verscherpt toezicht</p>   | <p><b>Strafrecht</b><br/>PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Tijdelijk stilleggen,<br/>LOB, LOD</p>  |
| <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Aanspreken /<br/>informereren</p>  | <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Aanspreken /<br/>informereren</p>   | <p><b>Strafrecht</b><br/>BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Bestuurlijk<br/>gesprek<br/>Waarschuwen</p>   | <p><b>Strafrecht</b><br/>PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br/>Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b><br/>Bestuurlijk<br/>gesprek,<br/>Waarschuwen</p>  |

**A. Goedwillend:**

- Onbedoeld
- Pro-actief

**B. Moet kunnen:**

- Onverschillig

**C. Calculerend:**

- Bewust belemmerend en/of risico nemend

**D. Bewust en structureel / crimineel:**

- Fraude
- Oplichting
- Witwassen

Gedrag van overtreder

### 5.3 Strafrechtelijk optreden

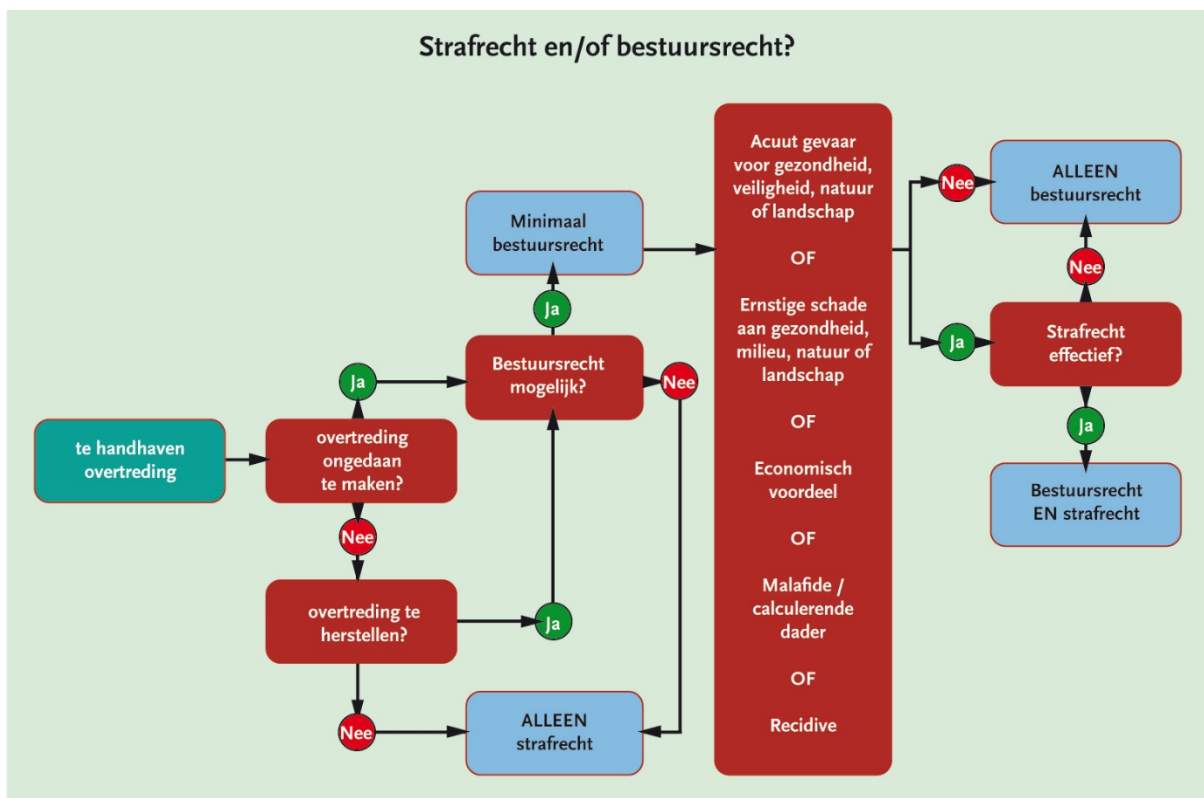
In de vorige paragrafen was bestuursrechtelijke handhaving het uitgangspunt. Sommige overtredingen kunnen echter beter (primair) strafrechtelijk of gezamenlijk gehandhaafd worden. Hierbij valt te denken aan éénmalige, kortdurende overtredingen of overtredingen met onomkeerbare gevolgen.

#### 5.3.1 Beslismomenten - afweging strafrecht / bestuursrecht <sup>27</sup>

Onderstaand stroomschema geeft aan hoe de provincie bepaalt met welk sanctie-instrumentarium gehandhaafd zou moeten worden bij een te handhaven overtreding:

- alleen bestuursrechtelijk;
- alleen strafrechtelijk;
- of een combinatie van beide.

Illustratie afwegingskader strafrecht – bestuursrecht



De keuze voor het instrumentarium hangt af van factoren die samenhangen met de overtreding en de overtreder. Centraal uitgangspunt is dat het bestuursrecht vooral gericht is op herstel (reparatoir) en het strafrecht vooral gericht is op straffen (punitief). Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is het bestuursrecht meestal niet effectief. Indien daar wel sprake van is, hangt het van een aantal aspecten af of het strafrecht ook een rol zou moeten spelen. Deze zijn:

- acuut gevaar voor milieu, gezondheid, veiligheid of natuur en landschap;
- ernstige schade aan milieu, natuur, landschap of gezondheid;
- economisch voordeel van ten minste € 1.000,-;
- een bewust overtredende of calculerende dader;
- recidive.

Voornoemde omstandigheden maken een overtreding dermate ernstig dat een zogeheten 'tik op de vingers' op zijn plaats is. Strafrecht en bestuursrecht functioneren in de handhaving van het milieurecht naast elkaar, met ieder een eigen functie. Indien sprake is van samenloop van overtredingen, dient in principe voor elke afzonderlijke overtreding bovenstaand schema en de daaruit voortvloeiende acties te worden nagevolgd.

<sup>27</sup> Voor een nadere toelichting wordt korthedshalve verwezen naar onze op 27 oktober 2015 vastgestelde provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019.

## 6. Beleidsprioriteiten 2016 - 2019

### Artikel 7.2, 6<sup>e</sup> lid, onder a. (Besluit omgevingsrecht)

#### Artikel 7.2 Uitvoerings- en handhavingsbeleid

6. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid geeft ten minste inzicht in :

a. de prioriteitstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste en tweede lid voorgenomen activiteiten.

In de periode 2016-2019 leggen wij, met inachtneming van de al langer gebruikelijke randvoorwaarden <sup>28</sup>, bij de uitvoering van onze vergunningverlenings-, toezichts- en handhavings-taken de volgende beleidsaccenten:

### 6.1 Beleidsprioriteiten vergunningverlening, toezicht en handhaving

Op basis van de doorlopen beleidsprocesketen (te weten 'de big-eight', met daarbinnen de risico-analyse, een schets van het geconstateerde naleefgedrag, kwartaalrapportages, prioriteiten van andere beleidsafdelingen binnen de provincie Utrecht, binnen de provincie Utrecht gangbare kengetallen en het op 7 december 2015 vastgestelde Bodem-, Water- en Milieuplan), gelden in de periode 2016-2019 als prioriteit:

- Bevordering leefkwaliteit stedelijk gebied: bij de opstelling van het VTH-Samenwerkingsprogramma 2017 wordt in samenspraak met alle handhavingspartners concreet ingestoken op de vraag of er vanuit de VTH-hoek méér (sturings-)mogelijkheden zijn waarmee aan deze doelstelling kan worden bijgedragen op het punt van bijvoorbeeld veiligheid en gezondheid;
- Grondwater: ons staat een intensievere bescherming van de grondwaterkwaliteit voor ogen (zéker in bestaande beschermingsgebieden rond drinkwaterwinningen). Vanaf 2013 is het aantal gebiedsschouwen geïntensiveerd tot 2x per jaar en dit zetten wij voort. Ook continueren wij de komende paar jaar capaciteitsinzet voor controles rond het beheer van warmte-/koude-opslagsystemen. Het energierendement van WKO's kan namelijk beter. Om dit te bereiken besteden wij hier ook bij vergunningverlening extra aandacht aan;
- Uitvoering Stikstofverordening: (in samenhang met programmatische aanpak stikstof (PAS), toepassing ketentoezicht c.a. en toezicht en handhaving op basis van de provinciale Landschapsverordening;
- Beleidsprioriteit Energie: Binnen het Coalitieakkoord van de provincie Utrecht is energietransitie benoemd als nieuwe prioriteit. Wij hebben de ambitie om in 2040 het grondgebied van de provincie Utrecht klimaatneutraal georganiseerd te hebben. Dat betekent dat we binnen onze provincie net zoveel duurzame energie produceren als dat we energie verbruiken. De optimale mix van energiebesparing en duurzame energie lijkt volgens de huidige inschattingen 70-30. Dat betekent

<sup>28</sup> - tijdige afgifte van vergunningen;  
- toepassing geven aan kritische prestatie-indicatoren;  
- hanteren van een streefwaarde voor naleefgedrag met als ondergrens 75% (d.w.z. dat bij 75% van het aantal gecontroleerde bedrijven (niet zijnde Brzo-bedrijven) en gecontroleerde 'groene' ontheffingen, vergunningen en/of locaties, de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de officiële termijn ongedaan zijn gemaakt zonder toepassing van bijvoorbeeld bestuursdwang; zie ook par. 2.6.);  
- effectieve inzet van de provinciale VTH website-onderdelen t.b.v. het informeren van specifieke doelgroepen en toepassing geven aan een interactieve cyclus beleid-realisatie-uitvoering (monitoring en evaluatie).



dat onze inwoners en bedrijven elk jaar gemiddeld 5% energie moeten besparen en ruim 1 PJ (petajoule = een rekeneenheid voor energiegebruik) extra aan duurzame energie moeten produceren. De ambities voor energiebesparing gaan verder dan de afspraak die gemaakt is in het landelijk energieakkoord: 1,5% per jaar. Daar staat tegenover dat onze provincie in 2020 een relatief kleine bijdrage zal kunnen leveren aan het aandeel hernieuwbare energieopwekking dat in 2020 landelijk 14% moet bedragen.

In het jaarlijks VTH-uitvoeringsprogramma zullen wij onderstaande energie-indicator opnemen. In de VTH-kwartaalrapportages en in de VTH-Jaarrapportage rapporteren wij er over. Voor de nulmeting wordt het jaar 2013 gehanteerd. De laatst beschikbare gegevens zijn van 2014. Wat betreft 2015 is de energiebesparing bepaald op basis van voorlopige gegevens.

| Indicator        | Streefwaarde | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------|--------------|------|------|------|
| Energiebesparing | 5% per jaar  | n.b. | 2,4% | 4,4% |

Energiebeleid maakt integraal onderdeel uit van het sector- of omgevingsgerichte beleid en geeft prioriteit aan de programma's voor vergunningverlening en toezicht op de bedrijven waar de provincie het bevoegde gezag voor is.

De Wabo verplicht bedrijven om energie te besparen. Om de naleving van deze verplichting te verbeteren zijn verschillende instrumenten ontwikkeld:

- Ongeveer 70 bedrijven in de provincie hebben zich aangesloten bij de Meerjarenaafspraken energiebesparing (MJA). Deze bedrijven spannen zich in om tussen 2015 en 2020 30% energie te besparen. De RUD Utrecht/ODNZKG monitoren voor ons of de provinciale MJA-bedrijven voldoen aan de gemaakte afspraken en zullen daar waar nodig bijsturen;
- Ongeveer 500 bedrijven (met vaak meerdere vestigingen) in de provincie vallen onder de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED). Deze richtlijn is eind 2015 door het Rijk geïmplementeerd en verplicht bedrijven om een energieaudit uit te voeren, waarin ook aandacht besteed moet worden aan het vervoermanagement, dat zo'n 30% van het totale energiegebruik kan omvatten.
- In het nationale energieakkoord is afgesproken dat 111 energie-intensieve bedrijven, die meedoen aan het MME-convenant, 9 PJ zullen besparen. Van deze bedrijven is er geen enkele gevestigd in de provincie Utrecht.

De uitvoering van de EED is één van de speerpunten in het toezicht. Bedrijven die verzuimen om na 1 juni 2016 een energieaudit op te stellen, worden aangesproken op de auditverplichting.<sup>29</sup> Om de bedrijven in onze provincie in deze te stimuleren en zich te laten adviseren over energiebesparingsmaatregelen en de mogelijkheden om daar nader advies op in te winnen, zijn/worden toezichthouders van de RUD Utrecht en de ODNZKG op dit punt nader geschoold. Hierin is regionale samenwerking tussen de RUD Utrecht, de ODRU en enkele gemeenten via het Platform Energie vereist. Wij bevorderen e.e.a. mede in het kader van de uitvoering van ons jaarlijks VTH-Samenwerkingsprogramma.

Naast bevoegd gezag voor de Wabo-vergunning voor bedrijven, is de provincie ook bevoegd gezag voor open WKO-systemen in het kader van de Waterwet. Open WKO-systemen zijn systemen voor warmte-koudeopslag waarbij water wordt onttrokken uit de bodem en op een andere plek of op een ander moment weer wordt teruggepompt. WKO is een belangrijke maatregel om tot de gewenste energiebesparing te komen. Bij vergunningverlening voor WKO-systemen wordt meer aandacht besteed aan de energetische aspecten. Bij het toezicht wordt samengewerkt met het bevoegd gezag voor milieu, om beter functionerende WKO-systemen te

<sup>29</sup> Grote bedrijven riskeren zelfs een boete van 1 miljoen euro als zij niet voldoen aan de EED-regeling.

bevorderen en daarmee meer energiebesparing te bereiken. Uit onderzoek blijkt dat veel WKO-systemen in de praktijk een kleinere energiebesparing realiseren dan technisch mogelijk. Bovendien blijkt bij een aantal systemen dat een groot deel van de vergunde waterhoeveelheden niet benut te worden, waardoor een systeem onnodig veel ruimte in de ondergrond in beslag neemt die ten koste gaat van toekomstige WKO-systemen. De RUD Utrecht zal de komende jaren scherp toezien op benutting van de capaciteit van de vergunning en zonodig in overleg met de betreffende bedrijven treden.

**P.S.** Een recent nieuw beleidsitem waar wij, naast de hiervoor genoemde beleidsprioriteiten ook op gaan inzoomen, is het ontgassen door binnenschepen op vaarwegen. Wij zullen nagaan of er, en zo ja welke, mogelijkheden zijn om dit tegen te gaan en/of te verbieden. Bij het handhaven van het verbod tot het ontgassen door binnenvaartschepen gaat het om het verbod dat schippers hun ladingtank met restladingsdampen van bepaalde UN nummers<sup>30</sup> vanaf het schip tijdens het varen ontgassen.

---

<sup>30</sup> De Verenigde Naties kent aan gevaarlijke stoffen een stofidentificatienummer toe, het zogenaamde UN-nummer. Lijmen krijgen bijvoorbeeld het nummer 1133, parfumpullen hebben het nummer 1266. Op dit moment zijn er zo'n 3000 UN-nummers.

## 7. Monitoring en evaluatie

### Artikel 7.6 en 7.7. (Besluit omgevingsrecht)

#### Artikel 7.6 Monitoring

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, bewaken de resultaten en de voortgang van:
  - a. het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen;
  - b. de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid;
2. De bestuursorganen dragen zorg voor de registratie van gegevens die zijn verkregen in het kader van de uitvoering en handhaving.

#### Artikel 7.7 Rapportage

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, rapporteren periodiek over:
  - a. het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen;
  - b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in die leden, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, zesde lid, onder a;
  - c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, zevende lid, onder a.
2. De bestuursorganen evalueren jaarlijks of de activiteiten die zijn opgenomen in de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid, zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste en tweede lid, gestelde doelen.
3. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap delen de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, mee aan de gemeenteraad, provinciale staten, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van een waterschap.

### 7.1 Inleiding

Sluitstuk van het adequate handavingsproces is de verantwoording over alle VTH-inspanningen en VTH-handavingsresultaten. Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen en wordt de beleidscyclus van vergunningverlening, toezicht en handhaving gesloten. Het is belangrijk te weten of het gekozen beleid en de maatregelen succesvol zijn geweest. De resultaten uit het lopende uitvoeringsjaar zijn immers mede input voor het uitvoeringsprogramma van het nieuwe, daarop volgende jaar. Monitoring<sup>31</sup> vindt ten minste jaarlijks plaats. De resultaten vormen de onderlegger voor de in het nieuwe jaar te kiezen insteek (zowel wat betreft inhoud, financiële middelen, als inzet).

Een evaluatie van de aanpak bestaat uit het beoordelen van de resultaten van het (totale) beleid en van de concrete maatregelen. Daarvoor kunnen een procesevaluatie en effectevaluatie worden gebruikt. Monitoren is het regelmatig vergelijken van feiten en cijfers over de aanpak, zodat er (bijvoorbeeld per kwartaal of per half jaar) inzicht ontstaat in de ontwikkelingen door de tijd heen. Hieronder worden de beleidsinstrumenten monitoring en evaluatie verder toegelicht.

<sup>31</sup> Op grond van artikel 7.7, tweede lid, Besluit omgevingsrecht (Bor) is jaarlijkse verslaglegging en evaluatie (van het uitvoeringsprogramma) het uitgangspunt.

## 7.2 Monitoring

Een goede centrale registratie van handhavings- (en vergunningverlenings-)zaken vergemakkelijkt het vervolgtraject (repressief toezicht en sancties) en verschaft inzicht in de hele keten vanaf de gesignaleerde overtreding tot en met de afhandeling. Het voordeel hiervan is dat diensten en afdelingen over en weer profiteren van de informatie. Het registreren van kwantitatieve en kwalitatieve (vergunningverlenings- en) handhavingsgegevens is met name van belang voor het te voeren beleid, de in te zetten capaciteit en de verantwoording naar bestuur en management. Om te kunnen meten of de uitvoering van (vergunningverlening en) handhaving voldoende is geweest, zullen van te voren meetbare doelstellingen geformuleerd moeten zijn. Een adequaat registratiesysteem moet tenminste de volgende ijkpunten/categorie prestatie-indicatoren bevatten:

- aantallen (verleende vergunningen en) uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen (naar aard, gebied, etc.);
- een duidelijk verslag over (ontwikkelingen/trends in) het naleefgedrag;
- aantallen en soorten handhavingstrajecten (p-v's, LOD's, etc.);
- aantallen en soort opgelegde bestuursrechtelijke sancties (BSB-M's);

Naast de hierboven genoemde indicatoren zijn ook andere gegevens (ook voor eigen intern gebruik door de RUD Utrecht zelf) belangrijk om te monitoren. Voorbeelden hiervan zijn:

- het aantal uren per controle (in relatie tot in de DVO gehanteerde kengetallen);
- het aantal klachten (verdeeld over bijvoorbeeld de beleidsitems uit het VTH-Jaarprogramma);
- procesgegevens, zoals termijnen van afwikkeling van vergunningen / ontheffingen, alsmede van handhavingscontroles;
- aantal adviezen aan andere bestuursorganen en/of de opdrachtgever en de daarmee gemoeide uren;
- gegevens van andere handhavingsorganisaties (bijvoorbeeld - spontaan - ontvangen input van politie en justitie).

## 7.3 Verantwoording

Wij opteren wat betreft VTH-taken voor kwartaalrapportages. Na afloop van elk kwartaal stelt de RUD Utrecht een rapportage op waarin tenminste over de hiervoor onder 7.2 (in de eerste alinea ) genoemde vijf indicatoren zelfstandig leesbare informatie wordt verschaft.

De 4<sup>e</sup> kwartaalrapportage (in de vorm van een voorlopige cumulatieve jaarrapportage) valt samen met het op- en vaststellen van het nieuwe concept-Jaarprogramma VTH voor het daarop volgende jaar. De 4<sup>e</sup> kwartaalrapportage is er, als partje van de beleidscyclus, een onderdeel van. Elk van de te monitoren beleidsitems start met het verschaffen van informatie over de resultaten / problemen van, resp. bij de uitvoering van het beleid gedurende het voorbije jaar. Wij maken een nieuw Jaarprogramma VTH bekend aan Provinciale Staten, zodra mogelijk gevolgd door een VTH-Jaarverslag met daarin de evaluatieresultaten over het voorbije jaar + de halfjaarcijfers over het lopende VTH-jaar. Met de rapportage- en evaluatieverplichting wordt aangesloten bij het in het Besluit omgevingsrecht neergelegde cyclische karakter van het VTH-traject. De evaluatie kan vanzelfsprekend aanleiding zijn om ons meerjarige VTH-beleid tussentijds bij te stellen.

## 7.4 Evaluatie

Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingsacties effectief zijn geweest en de gestelde doelen en prioriteiten zijn gehaald, is evalueren noodzakelijk. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) schrijft voor dat regelmatig moet worden bezien of het beleid aanpassing behoeft. Wij gebruiken daarom jaarlijks primair de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> (en indien mogelijk ook nog de cumulatieve 4<sup>e</sup>) kwartaalrapportage als essentiële bouwstenen voor het VTH-uitvoeringsprogramma voor het daarop volgende jaar.

Het VTH-beleid, het uitvoeringsprogramma, de rapportage c.q. evaluatie-uitkomsten moeten bekend worden gemaakt aan de politiek vertegenwoordigende organen. In welke vorm of op welke wijze dat plaatsvindt, is ter bepaling van het bestuursorgaan. Door te voldoen aan de hier aan de orde zijnde onderdelen kan worden gegarandeerd dat het vergunningverlenings- en handhavingstraject een cyclisch verlopend proces is. Aan de opbouw van het verslag zijn geen wettelijke eisen gesteld. Wel is gesteld dat de rapportage plaatsvindt over de resultaten van het uitgevoerde beleid en de wijze waarop de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Een consistente opbouw vanuit de probleemanalyse, strategie, programmering en uitvoering is daarbij essentieel.

## 8. Opdrachtgeverschap Omgevingsdiensten

### 8.1 Algemeen

Er is volop dynamiek rond de beantwoording van de vraag hoe de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (nu en in de toekomst) optimaal kan worden bevorderd. De roep om professionalisering, hogere kwaliteit en een integrale aanpak is bepalend geweest voor de situatie zoals die op dit moment is. Effectiviteit, efficiëntie en dienstverlening spelen vandaag de dag een prominente en een zich nog steeds verder uitbouwende rol.

Kern van de in juni 2009 tussen Rijk, IPO en VNG gesloten package-deal was, dat er robuuste uitvoeringsorganisaties (RUD's) moesten worden gevormd binnen een landsdekkende context. Met de komst van de RUD's veranderden veel Wm-bedrijven van bevoegd gezag. Bevoegdheden werden voor een belangrijk deel bij gemeenten neergelegd. De provincie bleef bevoegd gezag voor 50 grotere milieu-inrichtingen. Het basistakenpakket belegden wij bij de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Utrecht. De uitvoering van de specialistische BRZO-taken brachten wij onder bij de speciaal voor dergelijke werkzaamheden opgerichte interprovinciale Omgevings Dienst Noordzeekanaalgebied

### 8.2 Wat verwacht de provincie van de RUD Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied?

De provincie Utrecht heeft, naast het verplichte takenpakket, ook alle<sup>32</sup> andere VTH-taken in het omgevingsdomein bij een regionale omgevingsdienst ondergebracht. Zo willen wij bijdragen aan gekwalificeerde omgevingsdiensten. Eisen rondom kwaliteit en flexibiliteit vragen om robuustheid en schaalgrootte. De meerwaarde van regionale omgevingsdiensten is evident:

- Voor de deelnemende partijen als opdrachtgever levert een omgevingsdienst een bekende en betrouwbare partner op die de leefomgeving en behoeften van de deelnemende partijen goed kent en mee kan bewegen met nieuwe ontwikkelingen. Een omgevingsdienst kan het gehele pakket van omgevingstaken leveren en heeft een brede vakinhoudelijke expertise. Ze levert maatwerk, is transparant wat betreft resultaten en kosten en wordt geacht te werken tegen een redelijke prijs-kwaliteitsverhouding;
- Voor 'klanten' (burgers, bedrijven, partners) is een regionale omgevingsdienst een aantrekkelijke professionele uitvoeringsorganisatie die in staat is om flexibel in te spelen op klantvragen. Ze kan het gehele pakket van omgevingstaken aanbieden en coördineren (één overheid);
- Voor deelnemende partijen als eigenaar levert de vorming van een omgevingsdienst een efficiënte, robuuste en toekomstvaste organisatie op die nabij (en, wat betreft Brzo-taken, regionaal) georganiseerd is, waarop direct invloed uitgeoefend kan worden en waarbij de bestuurlijke betrokkenheid vanuit alle partners in principe geborgd is.

#### 8.2.1 Kernopdracht RUD Utrecht

De geformuleerde missie ('De RUD Utrecht is een moderne, kwalitatief hoogwaardige, dienstverlenende organisatie die 'lean' en 'green'<sup>33</sup> opereert) verschaft opdrachtgevers en medewerkers duidelijkheid over de vraag waar de RUD Utrecht voor staat en wat haar kernopdracht is:

*De RUD Utrecht kent haar werkgebied, zowel geografisch als vakinhoudelijk, en heeft een professionele relatie met de provincie, gemeenten, bedrijven en ketenpartners in het werkgebied.*

<sup>32</sup> Met uitzondering van vergunningverleningstaken in het 'groene' domein (te weten de Flora- en faunawet, de Boswet, de Natuurbeschermingswet, de Natuurschoonwet en de provinciale Landschapsverordening met de sub-onderdelen 'borden en banieren', 'storten, dempen en ophogen', 'wateren en recreatievaart' en 'kleine landschapselementen').

<sup>33</sup> 'Lean' = efficiënt, effectief, klantgericht en bedrijfsmatig. 'Green' = maatschappelijk verantwoord, betrokken en duurzaam.



*Belangrijke ontwikkelingen zijn de toenemende behoefte aan integraliteit in advisering, vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij o.a. om bouwtaken, milieutaken, ruimtelijke ontwikkeling én duurzaamheid. Aansluiten bij de gemeentelijke maat is een must. Dat geldt ook voor het leveren van kwaliteit op regionale schaal. Het gaat om integraal toezicht in het buitengebied en op bedrijven. Het gaat om netwerken, ontzorgen en innovatie. Samen met de deelnemende partijen aan de RUD Utrecht en de partijen in de keten draagt de RUD Utrecht bij aan een goede leefomgeving voor bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het succes van de RUD wordt mede bepaald door de wijze waarop de regie- en monitoringsfunctie rondom dit samenwerkingsverband is ingericht en of de RUD Utrecht haar meerwaarde via periodieke rapportages en jaarverslagen hard en aannemelijk kan maken. Regie en transparante, zelfstandig leesbaar monitoringsresultaten van de prestaties op, resp. van de RUD Utrecht zijn essentieel. Alleen dan zullen de partners van de RUD het eigenaarschap van het samenwerkingsverband in de dagelijkse praktijk ook als een natuurlijk gegeven gaan ervaren. Hoe beter de verinnerlijking slaagt, des te groter het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak wordt.*

### **8.2.2 Kernopdracht Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)**

In juni 2014 is er een opdrachtformulering uitgewerkt, waarbij de samenwerking is benaderd vanuit de inhoud en er gebruik wordt gemaakt van de onderscheidende kwaliteit van de OD NZKG op het proces van vergunningverlening en de onderscheidende kwaliteit van de Milieudienst IJmond in het proces van toezicht en handhaving bij middelgrote en kleine gemeenten.

De OD NZKG voert met ingang van 1 juli 2013 de vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken (VTH-taken) uit bij provinciale risicobedrijven (BRZO bedrijven). De OD NZKG werkt in opdracht van acht gemeenten en drie provincies.

Ook voor de provincie Utrecht verstrekt de OD NZKG omgevingsvergunningen en ziet ze erop toe dat bedrijven voldoen aan actuele wet- en regelgeving op het gebied van milieu(veiligheid), bouwveiligheid, infrastructuur en bodem. Indien nodig treedt zij handhavend op en werkt daarbij samen met ketenpartners, waaronder de veiligheidsregio's. Ook in haar adviserende rol zet zij haar deskundigheid actief in, bijvoorbeeld op het gebied van externe en constructieve veiligheid, luchtkwaliteit, geluidsbelasting en duurzaamheid.

De inzet is gericht op het beperken van risico's. Daarmee wordt bijgedragen aan het waarborgen van een veilige en leefbare omgeving binnen de provincies Utrecht, Flevoland en Noord-Holland.

### **8.3 Opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol**

Regionale omgevingsdiensten zijn er vóór, dóór en ván de aan een omgevingsdienst deelnemende partijen. Dit basisprincipe komt tot uiting in de invulling van de verschillende rollen die rondom omgevingsdiensten worden ingevuld. Deelnemende partijen vervullen immers de rol van zowel eigenaar, opdrachtgever als klant. De omgevingsdienst vervult de rol van opdrachtnemer.

Zijn deelnemende partijen enerzijds in hun rol van eigenaar sterk gericht op de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie in de zin van de Wgr, anderzijds hebben zij in hun rol als opdrachtgever een groot belang bij kwalitatief hoogwaardig(e) diensten/producten versus redelijk te achten kosten. Het is van belang dat de deelnemende partijen de opdrachtgeversrol op een goede manier in de ambtelijke organisatie borgen en beleggen. Vanwege de verschillende belangen hierbij is het gewenst om de rollen van eigenaar (Wgr) en opdrachtgever intern bij verschillende dienstonderdelen onder te brengen.

### **8.4 Kanalisering provinciale beleidsinput in jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst**

In de statuten van de Gemeenschappelijke Regeling voor de RUD Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied is een aantal standaardelementen vastgelegd (volgens de vigerende normen

voor gemeenschappelijke regelingen) over toe- en uittreding en zeggenschap. Daarin staat ook vermeld dat er dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) worden gesloten met iedere deelnemende partij. Wat betreft de RUD Utrecht bestaat de DVO minimaal uit het landelijk verplichte basistakenpakket met daarop aangevuld de overige taken die de deelnemende partijen van de RUD Utrecht willen afnemen. Binnen de kaders van de jaarlijkse DVO maken de deelnemers jaarlijks afspraken met de RUD Utrecht over kwaliteit, kwantiteit en financiën. De jaarlijkse begrotings- en rekeningcyclus, met de daaraan verbonden jaarplannen en jaarverslagen, is een effectief sturingsinstrument in handen van de deelnemers. Voor wat betreft de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied is dit (voor de door de provincies bij die dienst neergelegde Brzo-taken) niet anders. Dit Beleidsplan VTH 2016-2019 fungeert mede als basis voor de opdrachtverlening aan beide omgevingsdiensten.

Om dit systeem opdrachtgever-opdrachtnemer goed te laten functioneren, is het noodzakelijk dat de deelnemende partijen de opdrachtgeversrol borgen in hun ambtelijke organisatie. De provincie heeft daartoe een zogeheten 'opdrachtgeversunit' in het leven geroepen. Om de overeengekomen kwaliteit van de door de RUD Utrecht uit te voeren taken te borgen, maken wij gebruik van een producten- en dienstencatalogus (PDC). Die geldt als onderlegger voor de DVO en het VTH-Jaarprogramma. Dit mutatis mutandis ook voor de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

### **8.5 Landelijke kwaliteitscriteria professionalisering VTH-taken**

Zowel vanuit haar opdrachtgeversrol als ingevolge de op 14 april 2016 van kracht geworden wijziging van de Wabo, staat de provincie er op dat de RUD Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied beide voldoen aan zowel het Besluit omgevingsrecht als de provinciale Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied moet daarnaast voldoen aan specifieke eisen voor de uitvoering van BRZO-taken.