



provincie :: Utrecht 



# ***Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2013-2015***

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Utrecht op 14 mei 2013

# 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 Visie op Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	
2.2 Beleidsuitgangspunten Coalitie-akkoord 2011-2015	
2.3 Overall VTH-visie	
2.4 Beleidsdoelen	
2.5 Vertaling beleidsvisie naar beleidsuitgangspunten	
2.6 Kritische prestatie-indicatoren	
2.7 Provinciale ontwikkelingen	
2.8 Landelijke ontwikkelingen	
2.9 Beleidscyclus	
2.10 Samenvattend	
<b>3. Vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken provincie Utrecht</b>	<b>17</b>
3.1 Wettelijke toezichtstaken	
<b>4. Risico's naar handhavingstaakveld</b>	<b>22</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	
4.5 Risico's taakveld water / grondwater (WKO's, PMV, Waterwet, Whvbz)	
4.6 Risico's taakveld Wet bodembesch. (bodembescherming, ontgroningen)	
4.7 Risico's taakveld 'groen' (Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Boswet, stiltegebieden)	
4.8 Risico's taakveld provinciale Landschapsverordening (opschriften, storten, water, kleine landschapselementen)	
4.9 Risico's taakveld 'grijs' (Wabo-binnen inrichtingen, Vuurwerkbesluit, Brzo)	
4.10 Risico's taakveld 'rood' (bouwen en brandveilig gebruik inzake bouwproces en bestaande bouw van inrichtingen waarvoor provincie Utrecht bevoegd gezag blijft in het RUD-tijdperk).	
<b>5. Nalevingsstrategie</b>	<b>29</b>
5.1 Nalevingsstrategie	
5.2 Sanctiestrategie	
5.3 Strafrechtelijk optreden	
<b>6. Beleidsprioriteiten 2013-2015</b>	<b>33</b>
6.1 Procedureel getinte beleidsprioriteiten	
6.2 Beleidsprioriteiten vergunningverlening	
6.3 Beleidsprioriteiten toezicht en handhaving	
<b>7. Monitoring en evaluatie</b>	<b>34</b>
7.1 Inleiding	
7.2 Monitoring	
7.3 Verantwoording	
7.4 Evaluatie	
<b>8. Opdrachtgeverschap Regionale Uitvoerings Dienst (RUD)</b>	<b>36</b>
8.1 Algemeen	
8.2 Wat verwacht de provincie van de RUD?	
8.3 Opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol	
8.4 Kanalisering provinciale beleidsinput in jaarlijkse dienstverleningsovereenkomsten	
8.5 Landelijke kwaliteitscriteria	

# Samenvatting

---

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht (Bor) is de provincie verplicht om periodiek in één of meer documenten haar handhavingsbeleid vast te stellen, waarin wordt aangegeven welke doelen de provincie zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. **Hoofdstuk 1** maakt duidelijk dat de provincie ook na de komst van de Regionale Uitvoerings Dienst Utrecht (RUD) bestuurlijk verantwoordelijk blijft voor het stellen van kaders en het formuleren van beleid voor de inzet van de Vergunningverlenings-, Toezichts- en Handhavingsinstrumenten (VTH) voor de provinciale bevoegdheid.

Wel ontstaat er voor de provincie met de komst van een RUD een nieuwe situatie. Naast uitvoerder (voor taken die niet aan de RUD worden uitbesteed), wordt de provincie ook opdrachtgever voor provinciale vergunningverlenings-<sup>1</sup> en handhavingstaken die bij de RUD worden ondergebracht. Dat maakt het noodzakelijk om een apart meerjarig beleidsdocument vergunningverlening, toezicht en handhaving op te stellen met daarnaast jaarlijks een apart eigen provinciaal uitvoeringsprogramma.<sup>2</sup>

Met het voorliggende Beleidsplan VTH 2013-2015 legt de provincie voor het resterende deel van de lopende coalitieperiode de beleidsinhoudelijke basis vast voor de uitvoeringsprogrammering in die jaren in combinatie met de provinciale opdrachtgeversrol richting RUD.

De provincie is met dit beleidsplan volledig Wabo-proof. Uitgangspunt voor dit Beleidsplan VTH 2013-2015 is de inmiddels bekende beleidscyclusgedachte (the 'big-eight'). Op basis van het Coalitieakkoord 2011-2015 is in **hoofdstuk 2** een provinciale beleidsvisie op vergunningverlening en handhaving met diverse bijbehorende beleidsdoelen benoemd. Die doelen zijn 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 streven wij voor 2013 voor het eerst officieel naar een naleefgedrag-percentages van tenminste 75%. Dat betekent dat bij 75% van het aantal gecontroleerde bedrijven en gecontroleerde 'groene' ontheffingen/vergunningen de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor bestemde termijn ongedaan moeten zijn gemaakt zónder toepassing van bestuursdwang. Daarnaast wordt, om na te kunnen gaan of de provincie goed op koers ligt, in 2013 voor het eerst een groot aantal kritische prestatie-indicatoren (kpi's) gebruikt bij de uitvoering van verschillende activiteiten. Vanwege het ontbreken van een nulsituatie lenen de in de kpi's uitgesproken procentuele naleef-ambities zich er nog niet voor om de provincie er begin 2014 op 'af te rekenen'. Zeker in 2013 zal er nog sprake zijn van een leerproces.

Om de scope van dit Beleidsplan VTH 2013-2015 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 zes taakvelden evenzoveel risico-analyses weergegeven.<sup>3</sup> Met de opgestelde risico-analyses is inzichtelijk gemaakt met welke toezichts- en handhavingsobjecten binnen de provincie, bij niet-naleving, de grootste risico's zijn gemoeid. De risico-analyses zijn kapstukken om de eigen menskracht zo effectief en efficiënt mogelijk in te kunnen zetten (als provincie 'vissen waar de vis zit').

---

<sup>1</sup> Vooruitlopend op een, zoals het er nu naar uitziet, komende wettelijke verplichting, is in dit Beleidsplan VTH 2013-2015 naast de handhavingcomponent, ook het vergunningendeel alvast meegenomen.

<sup>2</sup> Het jaarlijks provinciaal uitvoeringsprogramma zal, zodra de RUD in bedrijf is, deels (en mogelijk fasegewijs) opgaan in een RUD-uitvoeringsprogramma met daarnaast een jaarlijks provinciaal opdrachtverleningsdocument richting RUD.

<sup>3</sup> Het betreft de taakvelden 'Blauw' (Water / grondwater (denk aan WKO's, PMV, Waterwet, Whvbz), Wet bodembescherming (bodembescherming, ontgroningen), 'Groen' (Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Boswet, stiltegebieden), de Provinciale Landschapsverordening (opschriften, storten, water, kleine landschapselementen), 'Grijs' (Wabo-binnen inrichtingen, Vuurwerkbesluit, BRZO) en 'Rood' (bouwen en brandveilig gebruik inzake bouwproces en bestaande bouw van inrichtingen waarvoor de provincie Utrecht bevoegd gezag blijft).

Elke provincie moet beschikken over een actuele nalevingsstrategie. Dat is een kwaliteitseis uit het Besluit omgevingsrecht.<sup>4</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. Op 20-11-2011 hebben gedeputeerde staten de Nalevingstrategie Omgevingsrecht 2012-2015 vastgesteld. Die is in **hoofdstuk 5** samengevat. Niet ondenkbaar is, dat in 2013/2014 'door Den Haag' tot een verplichte invoering van een landelijke sanctiestrategie wordt besloten. Onze provinciale sanctiestrategie zal dan op dat punt worden aangepast.

In **hoofdstuk 6** zijn de beleidsprioriteiten 2013-2015 weergegeven. In het jaarlijks Uitvoeringsprogramma VTH is aangegeven of, en zo ja op welke wijze, aan deze prio's inhoud is gegeven.

Jaarlijks sluitstuk van het adequate handhavingsproces is de verantwoording over alle handavingsinspanningen en handavingsresultaten.<sup>5</sup> Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen. De betreffende monitorings- en evaluatie-aspecten staan centraal in **hoofdstuk 7**.

Het provinciaal opdrachtgeverschap richting RUD tenslotte is, voorzover dat nu inhoudelijk kan worden overzien, uiteengezet in **hoofdstuk 8**.

---

<sup>4</sup> Staatsblad 2010; 143

<sup>5</sup> Alhoewel op grond van het Besluit omgevingsrecht (nog) niet verplicht, hanteert de provincie dit kwaliteitscriterium ook voor wat betreft haar vergunningverleningsactiviteiten.

# 1. Inleiding

## Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht verwoordt de procedurele kwaliteitseisen waar een professioneel handavingsproces op beleids- of strategisch niveau aan moet voldoen.

### 1.1 Algemeen

Dit Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2013-2015 (hierna Beleidsplan VTH) heeft als fundament de wettelijke kwaliteitscriteria zoals neergelegd in het Besluit omgevingsrecht. Dit Beleidsplan VTH anticipeert ook alvast op de set aanvullende (meer inhoudelijke) kwaliteitscriteria zoals overeengekomen in de tijdens het Zeister beraad d.d. 31 maart 2010 herbevestigde Packagedeal.<sup>6</sup> Het Beleidsplan VTH bevat onze brede taakstelling, de bestuurlijke prioriteiten daarin (hoofdstuk 6) en de doelen en randvoorwaarden voor alle daarmee samenhangende werkzaamheden.

Met de Wabo heeft de provincie er nieuwe taken bij gekregen zoals vergunningverlening en toezicht op bouwen, slopen en (brandveilig) gebruik van bouwwerken (voor bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is/blijft) en is de coördinerende rol van de provincie verbreed. Tot en met 2012 werkte de provincie Utrecht om pragmatische redenen met een jaarlijks Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening en Handhaving. Daarin waren, naast een concreet activiteitenprogramma, ook de op basis van het Bor verplichte beleidsonderdelen opgenomen. Met dit Beleidsplan VTH 2013-2015 zijn beleid en uitvoering uit elkaar getrokken.

Door de komst van één Regionale Uitvoerings Dienst (RUD) ontstaat er voor de provincie een nieuwe situatie. Naast de zich continuerende rol van uitvoerder (voor taken die niet aan de RUD worden uitbesteed), wordt de provincie tevens o.a. opdrachtgever voor provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaken die door haar bij de RUD worden ondergebracht. Uitvoering en beleid komen daarmee deels in verschillende handen te liggen.

Ook wanneer de RUD operationeel is, blijft de provincie bestuurlijk verantwoordelijk voor het stellen van kaders en het formuleren van beleid voor de inzet van de VTH-instrumenten voor de provinciale bevoegdheid. Dit Beleidsplan VTH is dan ook dé richtlijn voor de uitvoering van de provinciale taken, zowel voor de situatie van nu als (binnen de huidige collegeperiode) die in het komende RUD-tijdperk.

Het jaar 2013 heeft alle kenmerken van een overgangsjaar. Ten behoeve van 2013 stelt de provincie nog haar eigen uitvoeringsprogramma VTH op en voert ze dit uit zolang de Utrechtse RUD nog niet in bedrijf is. Met dit Beleidsplan VTH legt de provincie (binnen de huidige coalitieperiode) tevens de beleidsinhoudelijke basis vast voor de in het verschiet liggende opdrachtgeversrol richting RUD.

Dit Beleidsplan VTH heeft als basis de V&H-beleidscyclus. De provincie is met dit Beleidsplan VTH 2013-2015 volledig Wabo-proof.

<sup>6</sup> Het betreft landelijke kwaliteitseisen die ook ingaan op inhoud, opleiding en kritische massa. Gemeenten en provincie's moeten daaraan uiterlijk per 1-1-2015 voldoen. De aanvullende kwaliteitseisen krijgen, zoals het er nu naar uitziet, per 1-1-2015 een wettelijke basis en gaan ook gelden voor vergunningverlening.

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

### Art. 7.2, eerste lid, Besluit omgevingsrecht

Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in één of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren.

### 2.1 Visie op Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Inherent aan het opstellen en hebben van een Beleidsplan VTH is het beschikken over een visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Welke visie heeft de provincie op dit punt? En welke doelen stelt de provincie zich in dit verband? Waarover gaat het? Wat is het samenstel van opvattingen (ambtelijk en bestuurlijk) over vergunningverlening, toezicht en handhaving? En welke algemene uitgangspunten zijn (binnen de huidige coalitieperiode) bepalend voor de vormgeving van zowel de huidige provinciale uitvoeringsorganisatie als die van de toekomstige RUD?

Bij het bepalen van een beleidsvisie moet antwoord gegeven worden op vragen als:

- Wat vinden wij belangrijk in onze provincie? Welke VTH-doelen stellen wij onszelf?
- Hoe voert de provincie die uit? Welke uitgangspunten gelden voor de uitvoering van 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, hieronder weergegeven Coalitie-akkoord 2011-2015.

### 2.2 Uitgangspunten Coalitie-akkoord 2011-2015

De provinciale VTH-taken bestaan grotendeels uit het in medebewind uitvoeren van landelijke wet- en regelgeving. De provinciale beleidsvrijheid is veelal beperkt tot uitvoeringsbeleid. Die vrijheid wordt de laatste jaren landelijk steeds verder ingeperkt door procedurele kwaliteitseisen (Besluit omgevingsrecht) en verplichte organisatie-structuren (RUD's). Ook moeten vergunningen en handhavingsbeschikkingen worden opgeleverd binnen wettelijke termijnen en moeten ze voldoen aan algemene (juridische<sup>7</sup>) kwaliteitsnormen.

De besluitvorming over het jaarlijks Uitvoeringsprogramma VTH is voor GS jaarlijks het belangrijkste moment van concrete sturing op inzet en werkzaamheden van de VTH-taak. Het Jaarprogramma omvat vanaf 2013 alleen nog de activiteitenprogrammering (onder vermelding van kwantitatief geformuleerde activiteiten en formatie-uren). Alle beleids- en (voor zover van toepassing) verslagonderdelen zijn met ingang van 2013 overgeheveld naar dit Beleidsplan VTH 2013-2015.

Het Coalitie-akkoord 2011-2015 kent geen expliciete doelstellingen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Wel worden de volgende algemene uitgangspunten genoemd:

1. de focus ligt op het uitvoeren van kerntaken en wettelijke taken
2. vertrouwen in de samenleving met nadruk op de eigen verantwoordelijkheid
3. de provincie moet vooral een oplossingsgerichte overheid zijn

Hierna wordt aangegeven hoe dit Coalitie-akkoord qua visie, doel en beleidsuitgangspunten doorwerkt in dit Beleidsplan VTH 2013-2015.

### 2.3 Overall VTH-visie

Wij hanteren de volgende visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving:

<sup>7</sup> Zo is eind 2009 de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen ingevoerd. Deze wet biedt aanvragers de mogelijkheid om aan de provincie een dwangsom op te leggen wanneer niet tijdig op een aanvraag wordt beslist.

***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-, toezicht- en sanctiemiddelen bijdragen aan een evenwichtige samenleving. Borging van veiligheid en gezondheid staan daarbij voorop. Handhaving is ook 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 handhavingsbeleid moet bijdragen aan de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en het voorkomen van willekeurige behandeling van burgers en bedrijven in de provincie.*

## **2.4 Beleidsdoelen**

Doel van dit Beleidsplan VTH 2013-2015 is om binnen de kaders van de verschillende beleidsthema's te komen tot een goed gecoördineerd en 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 is voor 2013 een eigen provinciaal uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving opgesteld. Hierin wordt concreet beschreven hoe de provincie Utrecht in 2013 uitvoering geeft aan eigen vergunningverlenings- en handhavingstaken (waar mogelijk in kwantitatieve termen, incl. vermelding van de daartoe in te zetten capaciteit). Met de RUD in het vooruitzicht, zal dit Beleidsplan VTH zodra mogelijk (binnen de huidige coalitieperiode) ook dienen als kader voor de opdrachtverlening door de provincie aan de RUD.

Dit Beleidsplan VTH 2013-2015 gaat over provinciaal 1<sup>e</sup> lijns toezicht en handhaving. Dus toezicht op de naleving van regels bij activiteiten door bedrijven en particulieren waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Dit Beleidsplan VTH heeft dus géén betrekking op interbestuurlijk toezicht (2<sup>e</sup> lijns toezicht).

### **2.4.1 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. Inputdoelstellingen
2. Outputdoelstellingen
3. Kwaliteitsdoelstellingen
4. Naleefdoelstellingen

#### Inputdoelstellingen

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

#### Outputdoelstellingen

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 (als er voldoende ervaringscijfers bekend zijn om dit goed in te kunnen schatten) en in concrete beleidsproducten.

#### Kwaliteitsdoelstellingen

Voor zover van toepassing omschrijven deze 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.

#### **2.4.2 Uitwerking beleidsdoelen**

Mede op basis van het in 2012 geconstateerde naleefgedrag en andere recente beleidsmatige en wettelijke ontwikkelingen, is in hoofdstuk 6 aangegeven welke beleidsdoelen en beleidsprioriteiten voor 2013-2015 gelden.

### **2.5 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.

#### **2.5.1 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 terugdringen van de milieudruk  
*Dat laat onverlet, dat wij voor het bepalen van de voor ons acceptabele milieukwaliteit de verschillende belangen tussen bedrijf en milieu zorgvuldig afwegen. Wij hebben oog voor de verschillende activiteiten die rondom of op bedrijven(terreinen) plaatsvinden en maken op basis hiervan de beste keuze wat betreft een acceptabel hinderniveau (focus).*
2. 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 afgiftetraject te realiseren. Wij maken tijdens de procedure gebruik van het omgevingsloket online (OLO) teneinde de communicatie met de externe partners soepel te laten verlopen.*
3. 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 te verlenen vergunningen en ontheffingen binnen de wettelijke termijn af te handelen. Daarbij hanteren wij een kwaliteitssysteem en zorgen ervoor dat de medewerkers goed op de hoogte zijn van de vigerende wet- en regelgeving.*
4. De Wabo (art. 2.30) stelt dat het bevoegd gezag regelmatig moet bezien of de beperkingen en voorschriften nog toereikend zijn  
*Wij hanteren de stelregel dat bedrijfsvergunningen actueel moeten zijn. Wij hanteren deze stelregel voor alle typen inrichtingen en activiteiten.*
5. Vergunningverlening 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.*
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 provinciale 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

De organisatie moet communicatie waar mogelijk inzetten als aanvullend instrument ter voorkoming van overtredingen. Het is voorts van belang om gelijke gevallen ook gelijk te behandelen, zodat willekeur wordt voorkomen.

9. 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.

10. 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. 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

Het opleggen van sancties is geen doel op zichzelf. Korthedshalve wordt verwezen naar de provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015. 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 telkens toegelicht en/of uitgewerkt in het jaarlijks uitvoeringsprogramma.

11. Wij conformeren ons aan de Kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25085 1-2

Gedogen is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er van onze kant een besluit aan ten grondslag ligt. Zie verder hiervoor de provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015.

## 2.5.2 **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. Provinciale VEH website-onderdelen worden waar mogelijk nóg effectiever 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 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. De kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in de Wabo en het Besluit omgevingsrecht onderstrepen dit. De kwaliteitseisen beogen een transparante en systematische manier van werken. Met een dergelijke werkwijze kan de provincie Utrecht goed sturen op (landelijke) ontwikkelingen, beleidskeuzes, prioriteiten en de door haar in te zetten capaciteit.

4. De beleidscyclusgedachte is er op gericht een optimale afstemming te krijgen tussen visie, beleid, uitvoering, consequenties van geconstateerd naleefgedrag enerzijds, met 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. Een meerjarig Beleidsplan vormt hiervoor de basis.*

### 2.5.3 Organisatorische uitgangspunten

1. De 'klant' staat centraal. Waar mogelijk wordt in het voortraject meegedacht in termen van aandachtspunten, 'do's and don'ts', alternatieve 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 het milieu 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 zijn 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 2012-2015 is, om met de uitvoering van dit Beleidsplan VTH 2013-2015 en de daarop te baseren jaarlijkse uitvoeringsprogramma's in principe te blijven binnen het bestaande budget en de bestaande formatie. Jaarlijks wordt, mede op basis van het Jaarverslag, dit budgettaire neutrale vertrekpunt bij de opstelling van een nieuw Jaarprogramma al dan niet herbevestigd. In het geval van nieuwe taken (zoals recent de Stikstofverordening) zal er aparte besluitvorming plaatsvinden.*

## 2.6 Kritische prestatie-indicatoren

Nalevingsgericht werken vinden we belangrijk. Zo streven wij voor 2013 voor het eerst officieel naar een naleefgedrag-percentages van tenminste 75%. Dat betekent dat bij 75% van het aantal gecontroleerde bedrijven en gecontroleerde 'groene' ontheffingen/vergunningen de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor bestemde termijn ongedaan moeten zijn gemaakt zonder toepassing van bestuursdwang. De monitoringresultaten zullen begin 2014 uitwijzen hoe de (naleef)vlag er in onze provincie daadwerkelijk bijhangt.

Om te bepalen of de provincie goed op koers ligt, wordt daarnaast in 2013 voor het eerst een groot aantal kritische prestatie-indicatoren (kpi's) gebruikt voor de verschillende activiteiten. Een indicator is bijvoorbeeld het percentage vergunningen dat binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn afgegeven wordt. Bij de percentagekeuze is aansluiting gezocht bij de uitkomsten van de in hoofdstuk 4 weergegeven risico's per taakveld. Daarmee start vanaf 2013 op dit punt een leerproces. Omdat voor de meeste kpi's een nulsituatie ontbreekt, is de voor 2013 gekozen naleefnorm een inschatting annex voorlopige ambitie. Om die reden zal ook pas ná 2013 duidelijk worden welke impact e.e.a. heeft op de provinciale opdrachtgeversrol richting de RUD. De nog ontbrekende nulsituatie betekent tevens dat de provincie begin 2014 nog niet op de in de kpi's uitgesproken procentuele naleefambities kan/mag worden 'afgerekend'.

Hieronder is het overzicht van de indicatoren opgenomen waar wij onze werkzaamheden in 2013-2015 aan toetsen.

Nr.	Kritische prestatie-indicatoren 2013-2015	Norm 2013	Opmerking
<b>VERGUNNINGVERLENING</b>			
1.	% binnen de termijn verleende vergunningen 'groene' regelgeving	75%	

2.	% binnen de termijn verleende milieuvergunningen	90%	
3.	% binnen de termijn verleende vergunningen bodemregelgeving	90%	
4.	% van het vergunningenbestand dat actueel is	p.m.	
<b>HANDHAVING</b>			
<b>Naleefgedrag</b>			
5.	% van het aantal gecontroleerde bedrijven dat de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor bestemde termijn ongedaan heeft gemaakt zonder toepassing van bestuursdwang	75%	
6.	% van het aantal gecontroleerde 'groene' ontheffingen en/of vergunningen waar de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor gegeven termijn ongedaan zijn gemaakt	75%	
7.	% van het aantal gecontroleerde gestarte bodemsaneringen waar de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor gegeven termijn ongedaan zijn gemaakt	75%	
8.	% van het aantal gecontroleerde ontgrondingsvergunningen waar de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor gegeven termijn ongedaan zijn gemaakt	75%	
9.	% van het aantal gecontroleerde WHVBZ-vergunningen waar de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor gegeven termijn ongedaan zijn gemaakt	75%	
10.	% van het aantal gecontroleerde KWO- en andere grondwaterwetvergunningen waar de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor gegeven termijn ongedaan zijn gemaakt	75%	
<b>Controle-intensiteit</b>			
11.	% van het geplande aantal Wm-bedrijven dat in 2013 1x is bezocht en gecontroleerd	90%	
12.	% van de klachten waarover binnen 2 weken na het indienen van de klacht desgevraagd aan de klager wordt gemeld hoe de provincie ermee om zal gaan	80%	
13.	% van de bodemsaneringen die in 2013 in uitvoering gaan, dat wordt gecontroleerd	75%	
14.	% van de ontgrondingsvergunningen, die worden beëindigd, waarbij een opleveringscontrole wordt uitgevoerd	90%	
15.	% van de nieuw verleende ontgrondingsvergunningen waarbij een startcontrole wordt uitgevoerd	90%	
16.	% van de ontgrondingsvergunningen waarbij werkzaamheden worden uitgevoerd, dat fysiek wordt gecontroleerd	75%	
17.	% van de badinrichtingen en peuterbaden dat jaarlijks wordt gecontroleerd	75%	
18.	% van de zwemplaatsen in oppervlaktewater dat minimaal één keer per jaar wordt gecontroleerd	90%	
19.	% van de in 2013 verleende vergunningen voor een Koude-Warmte-Opslag waarbij een opleveringscontrole wordt uitgevoerd	75%	
20.	% van de lopende vergunningen grondwater voor industrieel gebruik dat wordt gecontroleerd	95%	
<b>Milieuklachtentelefoon</b>			
21.	Aantal bedrijven / objecten dat per jaar aanleiding geeft tot 15 of meer klachten		

	<b>Bezwaar en beroep</b>		
22.	Aantal beschikkingen waarop een gerechtelijke procedure volgt		
23.	Aantal beschikkingen dat bij de rechter geen stand hield		

### 2.6.1 Klachtenafhandeling

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

In het Jaarverslag 2013 wordt een overzicht opgenomen van bedrijven en objecten waarover in 2013 méér dan 15 klachten zijn binnengekomen. In het jaarverslag 2013 zal ook kort worden aangegeven waardoor de klachten werden veroorzaakt en wat het bedrijf / de probleemveroorzaker en de provincie hebben gedaan om de overlast te beperken en in de toekomst te voorkomen. Wanneer er klachten zijn, wordt geverifieerd of het bedrijf dat door de klager is genoemd ook daadwerkelijk de veroorzaker is van de overlast.

### 2.6.2 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 meetbare doelstellingen van tevoren geformuleerd moeten zijn.

Een adequaat registratiesysteem dient tenminste de volgende informatie te bevatten:

- aantallen uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen (naar aard, gebied, etc.);
- een duidelijk verslag over (ontwikkelingen/trends in) het naleefgedrag;
- aantallen en soort handhavingstrajecten (p-v's, lasten onder dwangsom, etc);
- opgelegde bestuursrechtelijke sancties (bestuurlijke strafbeschikkingen).

### 2.6.3 Verantwoording

Na afloop van elk kwartaal wordt een rapportage opgesteld waarin tenminste over de onder 2.6.2 genoemde indicatoren informatie wordt verschaft. De 4<sup>e</sup> kwartaalrapportage (in de vorm van een 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.

#### 2.6.3.1 Focus op kerntaken en wettelijke taken

Het grootste gedeelte van de wettelijke taakuitvoering betreft landelijke regelgeving in medebewind. Met name op het gebied van natuur- en landschap (waar ook de grootste provinciale beleidsvrijheid ligt) hebben GS besloten tot aanvullende provinciale regelgeving. Te denken valt daarbij aan de provinciale Milieuverordening (PMV) en de provinciale Landschaps- en Stikstofverordening. Vergunningverlening en handhaving die hieruit voortkomen, behoren ook tot de VTH-taken. Voor het overige ligt de focus volledig op wettelijke taken en kerntaken (zonder 'kop er boven op'). Uitvoerende afdelingen worden nauwgezet betrokken bij het opstellen van nieuwe, c.q. het aanpassen van bestaande verordeningen.

#### 2.6.3.2 Uitgaan van vertrouwen

In de vergunningverlening komt dit principe vooral tot uiting in de landelijke dereguleringsoperatie, waarbij de vergunningplicht op basis van milieuwetgeving deels is afgeschaft en vervangen is 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. In 2012 is gestart met aanpassing van de provinciale Wet milieubeheervergunningen aan de algemene regels van het Activiteitenbesluit. Hierbij is/wordt gekeken of er – naast de algemene regels – nog noodzakelijkerwijs aanvullende voorschriften nodig zijn. Met het stellen van aanvullende voorwaarden wordt zeer terughoudend opgetreden. Ook bij de groene regelgeving is in de nieuwe

Landschapsverordening op diverse onderdelen de vergunningplicht vervangen door meer algemene regels.

Er is inmiddels ook een nieuwe PMV die de bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden regelt. Ook de PMV gaat uit van minder vergunningen/onthefingen en meer algemene regels. Het gevolg is dat er meer capaciteit nodig is voor het toezicht en handhaving. Waar nog een vergunning wettelijk verplicht is, wordt binnen de vergunningsvoorwaarden waar mogelijk uitgegaan van vertrouwen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het stellen van doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften.

Voor handhaving lijkt het principe van vertrouwen misschien in tegenspraak met de basis van het werk. In 2011 en 2012 is gewerkt met een project 'Zelfcontrole'. Daarbij heeft een geselecteerde categorie bedrijven veel meer de ruimte gekregen om zichzelf te controleren. Ook 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). Daarnaast introduceerden wij al in 2011 Informatie Gestuurde Handhaving (IGH). Door het bundelen en analyseren van signalen over potentiële overtredingen, kunnen wij de focus nauwgezetter op de betreffende sectoren leggen. We doen dat samen met onze handhavingpartners.

### **2.6.3.3 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 20-12-2011 hebben Gedeputeerde Staten daartoe de Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015 vastgesteld.

## **2.7 Provinciale ontwikkelingen**

Hieronder een (niet limitatieve) opsomming van recente provinciale ontwikkelingen:

- Herijking bodem-, water- en milieubeleid

Op basis van het Coalitie-akkoord is op 21 augustus 2012 een nieuwe Kadernota bodem-, water- en milieubeleid (BWM-beleid) vastgesteld. Deze kadernota verbindt het bodem-, water- en milieudomein met de kerntaken en de 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, zoetwatervoorziening en drukte in de ondergrond. De provincie zet gericht een substantieel deel van het beschikbare budget en het provinciale wettelijke instrumentarium op deze prioriteiten in. Onderwerpen als duurzaamheid, klimaat en energie rekent de provincie vanaf 2013 niet meer tot het BWM-beleid. Zij zijn inmiddels ondergebracht in het reguliere werkproces. Voor zover van toepassing wordt in de jaarlijkse uitvoeringsprogrammering met de nieuwe provinciale insteek rekening gehouden.

- Verlenging Provinciaal Milieubeleidsplan

Het Provinciaal Milieubeleidsplan (PMP) liep eind 2011 af. Conform art. 4.9 Wet milieubeheer zijn Provinciale Staten verplicht om minimaal éénmaal in de vier jaar een milieubeleidsplan vast te stellen. Echter, met de Omgevingswet is op rijksniveau een traject in gang gezet, dat moet leiden tot een integratie van alle wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Naar verwachting zal de nieuwe Omgevingswet aankoersen op een verplicht Omgevingsplan. Gedeputeerde Staten hebben het daarom raadzaam geacht deze ontwikkeling eerst nog even aan te zien en voor dit moment te volstaan met een verlenging van het bestaande Milieubeleidsplan met 2 jaar. Met in het achterhoofd de gedachte dat de hiervoor genoemde Kadernota BWM-beleid te zijner tijd mogelijk als opmaat kan dienen voor een provinciaal Omgevingsplan. Vandaar dat GS begin 2012 het PMP met 2 jaar hebben verlengd. Dat biedt ruimte om te anticiperen op de Omgevingswet door integratie van het bodem-, water- en milieubeleid.

- Aanpassing Provinciale Milieu Verordening

De Wet milieubeheer verplicht provincies een verordening ter bescherming van het milieu vast te stellen. De Provinciale Milieuverordening Utrecht 1995 (PMV) is inmiddels herzien en op 4 februari 2013 door PS vastgesteld. De PMV is op 1 mei 2013 in werking getreden. Het voorjaar van 2013 wordt benut om een communicatie- en implementatietraject uit te rollen. Er worden in- en externe bijeenkomsten georganiseerd om een ieder bekend te maken met de nieuwe regels en kaarten. Ook de informatieverstrekking via de website wordt aangepast. De verordening bevat alleen regels voor de bescherming van grondwaterwinningen (voor drinkwater) en voor stiltegebieden. Door de herziening is de bescherming van deze belangen weer adequaat en zijn overbodige regels geschrapt, omdat landelijke regelgeving voldoende is (deregulering);

- Nieuwe Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 + bijbehorende Verordening

De Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (PRS) en bijbehorende Verordening (PRV) zijn op 4 februari 2013 door Provinciale Staten behandeld/vastgesteld en na publicatie in werking getreden. De PRS/PRV bevat de ruimtelijke beleidskaders voor onder meer de realisatie van het AVP-programma, Binnenstedelijke Vernieuwing en ook voor bodemsanering en grondwaterzaken. Het gaat met name om de doorwerking van ontwikkelingen in ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplan en inpassingsplan, waar de provincie bij betrokken is. Daarbij valt te denken aan functieverandering, realiseren EHS, Ruimte voor ruimte, (nieuwe) buitenplaatsen, groei agrarische bouwpercelen, etc.;

- Natuur 2.0

Vanwege de decentralisatie en de rijksbezuinigingen is het noodzakelijk om het provinciaal natuurbeleid te herijken. Daartoe is een startnotitie Natuurbeleid uitgebracht. Omdat een aanmerkelijke vernieuwing van het beleid gewenst is, is het zaak nieuwe manieren te vinden om het natuurbeleid efficiënt en effectief te organiseren. Relevant zijn in dit verband ook de komende nieuwe Natuurwet en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

## 2.8 Landelijke ontwikkelingen

Het landelijk kader waarbinnen de VTH-taken worden verricht, is meer dan ooit in beweging. Hieronder volgen de belangrijkste ontwikkelingen:

- **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;
- **Decentralisatie:** Als uitvloeisel van de adviezen van de commissie Ladders vindt een decentralisatie plaats van taken van het rijk naar de provincies en van de provincies naar de gemeenten en de waterschappen. Na inwerkingtreding van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)<sup>8</sup> zal een deel van het huidige milieutakenpakket (vergunningverlening en handhaving) qua bevoegd gezag overgaan naar de gemeenten;
- **Integratie van de uitvoering:** Het omgevingsrecht is in Nederland in het verleden zeer fragmentarisch opgebouwd, zowel qua regelgeving als qua uitvoeringsinstanties. Er is een omvangrijke operatie gaande om door meer integratie van regels, procedures en uitvoeringsorganisaties het burgers en bedrijven gemakkelijker te maken (denk aan het Rijksvoornemen om te komen tot één Omgevingswet). Ook de Wabo (sinds 1-10-2010) is een goed voorbeeld van deze integratie-ontwikkeling;
- **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;
- **Kwaliteitseisen:** Naast de bestaande professionaliseringscriteria komen er per 1-1-2015 nieuwe eisen voor de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van menskracht (óók voor het vergunningverleningsproces). De uitbreiding van de kwaliteitseisen betekent ook een verzwaring van het takenpakket van de provinciale kwaliteitsregisseur. Hij moet toezien of alle gemeenten zich houden aan de verzwaarde kwaliteitseisen. Medio 2013 start het implementatietraject;
- **Heroriëntatie bestuursrecht – strafrecht:** Mede op grond van de advisering van de commissie Mans vindt er een heroriëntering plaats op de wisselwerking tussen bestuursrecht en strafrecht. De milieupolitie zal minder dan voorheen worden ingezet voor de ondersteuning van het bestuur. Ter compensatie krijgen de bestuurlijke partners zelf een strafrechtelijk middel ter beschikking: de bestuurlijke strafbeschikking. Deze heeft in 2012 zijn intrede gedaan. Dit is een soort strafrechtelijke boete, die het bestuur kan opleggen. De buitengewone opsporingsambtenaren

<sup>8</sup> Voorshands zal de provinciale vergunningverlening rond de 'groene' wetgeving (nog) niet naar een RUD worden overgeheveld.

(boa's) in dienst van het bestuur hoeven hiervoor geen uitgebreid proces-verbaal op te maken, maar kunnen volstaan met een mini-pv;

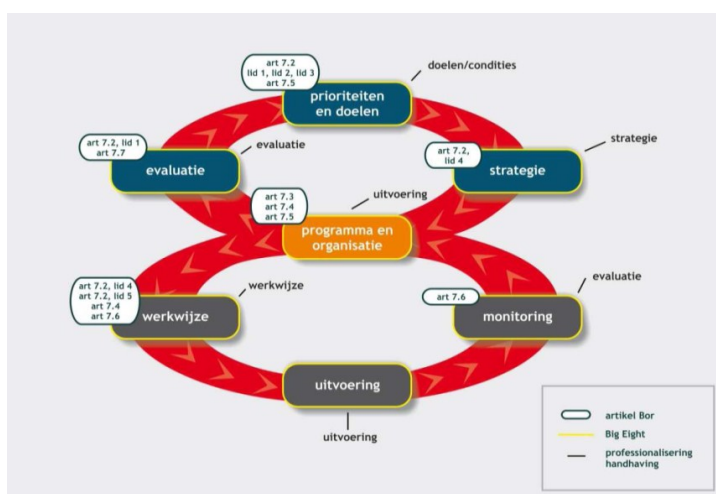
- **Digitalisering:** De ontwikkelingen op het gebied van ICT en sociale media verlopen razendsnel en bieden ook voor wat betreft VTH-taken kansen op een effectievere en efficiëntere organisatie van het werk. Landelijke ontwikkelingen die van grote invloed zijn op onze werkzaamheden zijn o.a. het OLO (OmgevingsLoket Online), de ontwikkeling van digitale databanken en de ontwikkeling van een centraal landelijk bodemloket. 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 handhavingspartners) verder uitgewerkt.

## 2.9 Beleidscyclus

Met de komst van de Wabo is het transparant formuleren en uitvoeren van handhavings- en vergunningenbeleid een belangrijke opgave geworden. Het opzetten en uitvoeren van respectievelijk handhavingsbeleid en het jaarlijks handhavingsuitvoeringsprogramma gebeurt aan de hand van een aantal stappen. De stappenstructuur wordt de 'dubbele regelkring' of 'the Big 8' genoemd (gevisualiseerd in de 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 handhavingspraktijk 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 beleidskring rond.

Het werken met een compleet en afgestemd handhavingsbeleidsplan en een jaarlijks uitvoeringsprogramma is noodzakelijk voor iedere handhavingsorganisatie die in het kader van de Wabo bevoegd gezag is. Met name het Besluit omgevingsrecht is hierbij essentieel. Dit besluit beschrijft nauwgezet de procedurele criteria waaraan een handhavingsorganisatie wettelijk moet voldoen.



Figuur: Dubbele regelkring met artikelen uit het Besluit omgevingsrecht (BOR)

In dit Beleidsplan VTH is per hoofdstuk aangegeven welke artikelen uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) van toepassing zijn. In de 'Big 8-figuur' hierboven zijn de elementen uit de 'dubbele regelkring' voorzien van de bijbehorende Bor-wetsartikelen.

## 2.10 Samenvattend

De uitvoering van dit Beleidsplan VTH vindt plaats in een zeer woelige omgeving, met mogelijk grote tussentijdse veranderingen van het werk qua inhoud, organisatie en financiering. Het Beleidsplan VTH 2013-2015 en het separaat opgestelde Uitvoeringsprogramma VTH 2013 voldoen in ruime mate aan zowel de procedurele vereisten vanuit het Besluit omgevingsrecht (Bor) als aan de bestuurlijke wensen van het Coalitie-akkoord 2012-2015. Waar nodig en gewenst kan in de loop van 2013 bijsturing en herijking van het uitvoeringsprogramma plaatsvinden (afhankelijk van de resultaten van de kwartaalrapportages). Maar ook in het licht van de komende Regionale uitvoeringsdienst (RUD).

Met dit Beleidsplan VTH 2013-2015 geeft de provincie Utrecht invulling aan de op Rijksniveau voorgestane wijze van beleidscyclus en programmatisch werken op het gebied van toezicht en handhaving. Mede aan de hand van een risico-analyse worden in hoofdstuk 6 beleidsprioriteiten voor de komende twee jaar genoemd. Dit zorgt voor een transparante en onderbouwde verdeling in de besteding van handhavingsuren met een duidelijke personele capaciteitsraming. Duidelijk is wat de meest risicovolle zaken zijn (die bij voorkeur met voorrang moeten worden uitgevoerd). Ook wordt (in hoofdstuk 5) samenvattend inzicht geboden in de nieuwe provinciale Nalevingstrategie Omgevingsrecht 2012-2015 waarmee er een eenduidig strategisch beleidskader voorhanden is om handhavingzaken uniform te behandelen.<sup>9</sup>

Uitgangspunt in het Coalitie-akkoord 2012-2015 is, om met de uitvoering van dit Beleidsplan VTH 2013-2015 en de daarop te baseren jaarlijkse uitvoeringsprogramma's in principe te blijven binnen het bestaande budget en de bestaande formatie. Wanneer door veranderingen in de landelijke wet- en regelgeving en vanwege decentralisatie het VTH-takenpakket tussentijds verandert, vindt waar nodig een (tussentijdse) herprioritering van activiteiten plaats en/of wordt naar andere oplossingswegen gezocht.

---

<sup>9</sup> Voor een integrale weergave wordt verwezen naar de op 20 december 2011 door Gedeputeerde Staten vastgestelde Provinciale Nalevingstrategie Omgevingsrecht 2012-2015. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat er binnen afzienbare tijd een landelijke sanctiestrategie komt.



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

#### Art. 7.2, tweede lid, Besluit omgevingsrecht

Het handhavingsbeleid heeft betrekking op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan de provincie Utrecht (het bestuursorgaan) is opgedragen.

Dit Beleidsplan VTH 2012-2015 heeft betrekking op vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken wat betreft het:

- 'grijze' kleurspoor (milieu / Wabo / Provinciale Milieuverordening);
- '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).

De uitvoering van de brandveiligheid is voornamelijk niet in dit Beleidsplan VTH meegenomen omdat dit deel van de 'rode' beleidsuitvoering is uitbesteed aan de Veiligheidsregio Utrecht (VRU).

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

Op grond van artikel 7.3 van het Besluit omgevingsrecht moet in het jaarlijks Uitvoeringsprogramma worden aangegeven welke van de voorgenomen 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 vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken van de provincie Utrecht.

##### 3.1.1 Flora en faunawet

**Ontheffingverlening:** De provincie kan in het kader van beheer en schadebestrijding toestemming verlenen voor 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.

##### 3.1.2 Boswet

**Ontheffingverlening:** De provinciale taken zijn: beoordeling van meldingen van vellingen (kapmeldingen), advisering ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Infrastructuur (EL&I) inzake 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. Daarbij wordt alsnog een herplantverplichting opgelegd.

##### 3.1.3 Natuurbeschermingswet 1998

**Vergunningverlening:** Voor activiteiten of projecten die schadelijk zijn voor de beschermde natuur geldt een vergunningplicht. Voorbeelden van vergunningplichtige activiteiten zijn wateronttrekkingen, bouwactiviteiten, recreatieve activiteiten (wandelpaden, kanoroutes, etc.), jacht, beheer en schadebestrijding. 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 Nb-wet 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. Vanaf september 2011 is begonnen met het toezicht op de provinciale Stikstofverordening en de Beleidsregel stikstof. Er is een selectie gemaakt van bedrijven in de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Tot op heden zijn de eenvoudige zaken opgepakt. Vanaf 2013 zullen ook zaken opgepakt worden met zwaardere overtredingen.

#### **3.1.4 Natuurschoonwet**

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

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

**Vergunningverlening:** Met de nieuwe Landschapsverordening bestaat de ontheffingsmogelijkheid voor borden niet meer. De werkzaamheden voor vergunningverlening beperken zich tot voorlichting en het beantwoorden van vragen. De Lsv is op 4 februari 2013 gewijzigd (o.a. verbod op verlichting tussen 1.00 uur 's nachts en 6.00 uur 's morgens).

**Handhaving:** Losse, niet-locatie gebonden borden worden strafrechtelijk aangepakt, waarbij het bord zo mogelijk in beslag wordt genomen. Er wordt dan ook proces-verbaal opgemaakt. Locatie gebonden borden worden bestuursrechtelijk aangepakt.

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

**Vergunningverlening:** Onder bepaalde voorwaarden wordt ontheffing verleend van het stortverbod in de Lsv. Binnenkomende aanvragen worden beoordeeld op volledigheid en nagegaan wordt welke provinciale ontheffingen eventueel nog meer noodzakelijk zijn (bijv. ontgrondingsvergunning). Daarnaast is er de gecombineerde ontheffingprocedure 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 nieuwe Lsv vrijgesteld van het afmeerverbod. Ook voor oevervoorzieningen bij woonschepen, het afmeren door partyschepen en voor voorzieningen in jacht- en bedrijfshavens gelden de nodige vrijstellingen.

**Handhaving:** Wat betreft handhaving recreatievaartuigen is het beleid op basis van de nieuwe Landschapsverordening ongewijzigd gebleven. Overtredingen van voorschriften 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.

**Handhaving:** Zodra de waardenkaart 'kleine landschapselementen' gereed en vastgesteld is, 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. Alle ontgrondingen worden jaarlijks minimaal één keer gecontroleerd.

#### **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 dus 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 Milieu Verordening – 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 kunnen GS in bepaalde gevallen ontheffing verlenen.

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

Handhaving stiltegebieden: Er wordt opgetreden n.a.v. concrete signalen over overtreding van de verbodsbepalingen.

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 de grondwaterbeschermingsgebieden gehandhaafd zoals 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 Watervergunningen voor de grondwateronttrekkingen voor drinkwaterbedrijven, grote industriële onttrekkingen en warmte/koude opslag (WKO).

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

Vergunningverlening: De artikelen 29 en 37 Wet bodembescherming bepalen dat Gedeputeerde Staten in een beschikking moeten vaststellen of er sprake is van een ernstig geval van bodemverontreiniging en de spoedeisendheid van de situatie.

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 een beschikking op een saneringsplan of het Besluit Uniforme Saneringen (hierna: BUS).

### **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 maken we primair gebruik 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. Hierbij wordt de mogelijkheid geboden om de aanvraag digitaal in te dienen. Om de verschillende toestemmingsstelsels goed op elkaar af te stemmen werkt de provincie intensief samen met de gemeente, het waterschap en overige adviseurs. Voor een deel van de bedrijven is de provincie bevoegd gezag op

grond van de Wabo. Dit betekent dat zij de omgevingsvergunning verleent en verantwoordelijk is voor een goede coördinatie en afstemming van de voorschriften.

Voor een deel van de bedrijven waar de provincie voorheen bevoegd gezag voor was om de milieuvergunning te verlenen (voormalige provinciale inrichtingen), heeft de provincie een deelbevoegdheid om het milieudeel van de omgevingsvergunning te leveren.

Per 1 januari 2011 en 1 januari 2013 is de tweede, resp. de derde tranche van het Activiteitenbesluit in werking getreden. Hierdoor is de vergunningplicht voor een deel van de provinciale bedrijven vervallen en vervangen door algemene regels en/of kan de provincie indien nodig maatwerkvoorschriften opstellen. Daarnaast is een nieuw toestemmingsstelsel geïntroduceerd: de omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Dit betreft een toestemming voor een aantal met name genoemde activiteiten waarvoor een beperkt toetsingskader geldt.

Het is de bedoeling dat de uitvoering (wat betreft alle bedrijven die vóór 1 oktober 2010 onder de provinciale bevoegdheid vielen) vanaf 1-1-2014 ondergebracht zal worden in de RUD. Voor diverse bedrijven wordt de gemeente bevoegd gezag. In de nieuwe situatie blijft ook de provincie nog voor diverse bedrijven het bevoegd gezag terwijl de RUD zorg draagt voor het uitvoerende werk.

**Handhaving:** Op 1-10-2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) in werking getreden. De Wet milieubeheervergunningen van bedrijven maken nu, als milieudeel, onderdeel uit van de omgevingsvergunning. Voor het uitvoeren van toezicht en handhaving binnen deze inrichtingen blijft de provincie Utrecht bevoegd gezag tot het moment dat een RUD voor de uitvoering van deze taken is opgericht. In 2012 kon gebruik worden gemaakt van de Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSM's). Dit instrument is gebaseerd op een feitenlijst met daarin per thema benoemde overtredingen en daaraan gekoppelde sanctiebedragen. De bevoegdheid tot het opleggen van een BSB-M ligt bij GS totdat de RUD's opgericht zijn. Vanaf dat moment is de directeur van de RUD bevoegd. Voor situaties die niet via de BSB-M afgedaan kunnen worden, kan gewoon proces-verbaal worden opgemaakt.

### **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 milieubeheer; Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)**

#### **Vergunningverlening**

Wanneer een BRZO-bedrijf een vergunning aanvraagt, wordt nagegaan welke overheidsinstanties bij de vergunningaanvraag betrokken moeten worden. Eén en ander in overleg met de provinciale BRZO-coördinator.

**Handhaving:** Veiligheidsrapportages, die ééns per vijf jaar worden ingediend, worden door de afdeling handhaving in procedure gebracht, afgestemd met de partners, beoordeeld en gepubliceerd. Op grond van het BRZO worden 17 BRZO-bedrijven gecontroleerd via inspecties op basis van een landelijk format. De inspecties worden uitgevoerd in samenwerking met de Arbeidsinspectie en de regionale en eventueel lokale brandweer. De provincie coördineert en voert de regie. Op 31-1-2012 hebben Gedeputeerde Staten besloten om aan te haken bij de BRZO-RUD Noordzeekanaalgebied.

### **3.1.18 Wet luchtvaart**

#### **Vergunningverlening:**

Luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen worden door PS vastgesteld bij provinciale verordening. Daarnaast kunnen GS 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. GS hebben hiervoor ontheffingenbeleid vastgesteld.

Handhaving: Vanaf 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 ook ná 1 november 2009 blijvend door de rijksoverheid gehandhaafd.

## 4. Risico's per handhavingstaakveld

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht (art. 7.2, tweede lid Bor)

Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen m.b.t. de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.

Een veelgehoorde kreet in handhavend Nederland is: 'je moet vissen waar de vis zit'. Met andere woorden: toezicht en handhaven moet men doen, waar dat nodig en effectief is. Als bevoegd gezag moet je dan weten waar de risico's (en dus je prioriteiten) liggen. Omdat je als toezichthouder en handhaver niet altijd en overall aanwezig kunt zijn, is het zaak om de beschikbare tijd zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Een risico-analyse is daarbij een hulpmiddel. Door een risico-analyse over het takenpakket uit te voeren, wordt inzicht verkregen in de vraag welke handelingen en overtredingen van wet- en regelgeving bij niet-naleving de grootste risico's vormen. Met een risico-analyse worden effecten vastgesteld voor milieu/omgeving, mens, economie en politiek en bestuur. Een risico-analyse is kortom een goede kapstok bij het prioriteren van de handhavingsactiviteiten voor 2013 en 2014. Eind 2011 is onder begeleiding van een extern adviesbureau een compleet nieuwe risico-analyse opgesteld. De 'rode' risico-analyse (par. 4.10) dateert van januari 2013. Hieronder wordt nader op de diverse risicovolle taakvelden ingezoomd.

### 4.1 Risico-analyses in de handhavingscyclus

Ingevolge het landelijke professionaliseringstraject Wabo-handhaving moeten toezicht en handhaving gebaseerd zijn op prioriteiten die zijn vastgesteld op basis van een goede risico-analyse. De risico-analyse maakt deel uit van de al in par. 2.9 afgebeelde handhavingsbeleidscyclus: van beleid, doelen en strategie naar planning en uitvoering, naar monitoring en tenslotte naar de bijstelling van beleid, doelen en strategie. En vervolgens begint de beleidscyclus weer van voren af aan. De risico-analyse is gebaseerd op enerzijds het naleefgedrag (in welke mate worden regels nageleefd) en anderzijds 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. Gedurende de uitvoering van toezicht en handhaving wordt immers bijgehouden in hoeveel gevallen een overtreding geconstateerd wordt en welke energie het kost om de zaak weer op orde te krijgen. Zo nodig kan naleefgedrag ook vastgesteld worden door inschatting of ervaring. Zo wordt (naast regionaal of landelijk beleid) 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 activiteiten categorie 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 kleurspoor is hiertoe ingedeeld in activiteiten categorieën 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 effectbepaling is gekeken naar gevolgen voor het milieu (lucht, bodem, geluid en (grond-) water), maatschappelijke kosten om overtredingen ongedaan te maken (economische factoren), risico's van overtredingen voor de gezondheid van mensen en politiek-bestuurlijke gevolgen van overtredingen.

### 4.3 Reikwijdte risicomodule

De reikwijdte van de risicomodule is bepaald vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Met onderstaande risicomodule wordt voldaan aan de procedurele eisen op grond van de

Wabo en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht. De risico-analyse bestaat uit afzonderlijke modules. Deze modules zijn door eigen provinciale vakspecialisten eind 2011 ingevuld voor de eerste 5 taakvelden. Taakveld 6 is begin januari 2013 ingevuld in samenwerking met collega's van de gemeente Utrecht en de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Het betreft de taakvelden:

- 'Blauw' (Water / grondwater (denk aan WKO's, PMV, Waterwet, Whvbz);
- Wet bodembescherming (bodembescherming, ontgrondingen);
- 'Groen' (Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Boswet, stiltegebieden);
- Provinciale Landschapsverordening (opschriften, stortten, water, kleine landschapselementen);
- 'Grijs' (Wabo-binnen inrichtingen, Vuurwerkbesluit, BRZO);
- 'Rood' (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 werkdoelstellingen (zie par. 2.4.1), het stellen van beleidsprioriteiten (zie hfdst. 6) en de uiteindelijke vaststelling van het jaarlijks 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 hiermee een risico-rangschikking van zeer groot naar zeer klein. We onderscheiden 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 handavingsrisico'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 handavingsrisico's wordt 'top-down' gewerkt van prioriteitsklasse 'groot risico' naar prioriteitsklasse 'klein risico'. Naarmate de berekende risico's afnemen, neemt in principe ook de noodzakelijkheid te achten toezicht- en handavingsinspanning af. Dat betekent dat per object, of groep van objecten, een afweging moet worden gemaakt op welke activiteit(en) capaciteit kan/moet worden ingezet. Dat gebeurt in meergenoemd jaarlijks Uitvoeringsprogramma.

#### 4.5 Risico's taakveld water / grondwater (WKO's, PMV, Waterwet, Whvbz)

##### Risicomodule<sup>6</sup> handhaving omgevingsvergunning

##### Provincie Utrecht - Waterwet

##### Risico

Printdatum 6-1-2012 9:40

Naar Totaal



##### Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	punten
I	ZEER GROOT RISICO	2	55	punten
II	GROOT RISICO	2	2	punten
III	BEPERKT RISICO	1	2	punten
IV	KLEIN RISICO	0.1	1	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	27.7	0	punten

##### Variabelen

Tabel	effecten	naleving	totaal
Kolommen	6	6	

Code	Beschrijving	effecte	naleving	Totaal	Klasse	Aantalle
kwo 006	kwo beheer en onderhoud [ww]	7.1	7.7	54.6	I	1
kwo 005	kwo aanleg en realisatie [ww]	7.0	7.4	51.6	I	1
kwo 004	permanente grondwateronttrekkingen beheer en onderhoud [ww]	5.9	6.3	36.7	I	1
kwo 002	drinkwaterpompstations beheer en onderhoud [ww]	6.3	5.8	36.1	I	1
kwo 001	drinkwaterpompstations aanleg en realisatie [ww]	6.5	5.5	35.4	I	1
kwo 003	permanente grondwateronttrekkingen aanleg en realisatie [ww]	5.4	5.1	27.7	I	1

**Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning**  
**Provincie Utrecht - Grondwaterbeschermingsgebied**  
**Risico**

Printdatum 6-1-2012 9:39



Naar Totaal

**Prioriteitsblokken**

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	punten
I	ZEER GROOT RISICO	2	53	punten
II	GROOT RISICO	2	2	punten
III	BEPERKT RISICO	1	2	punten
IV	KLEIN RISICO	0.1	1	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	21.3	0	punten

**Variabelen**

Naleving meetellen

Tabel	effecten	naleving	totaal
Kolommen	6	6	

Code	Beschrijving	effecte	naleving	Totaal	Klasse	Aantalle
gwb017	boringen in boringsvrije zones	6.8	7.8	52.7	I	1
gwb007	onttrekking t.b.v. bereiding drinkwater in waterwingebied	8.6	5.4	46.6	I	1
gwb012	toepassen verontreinigde grond in waterwingebied	7.2	6.3	45.7	I	1
gwb001	bedrijven in waterwingebied	7.2	6.2	44.9	I	1
gwb008	overige grondwateronttrekkingen in waterwingebied	8.2	5.2	42.9	I	1
gwb014	gebruik bestrijdingsmiddel/-groeimiddel in waterwingebied	6.2	6.9	42.9	I	1
gwb002	bedrijven in grondwaterbeschermingsgebied	6.3	6.6	41.5	I	1
gwb013	toepassen verontreinigde grond in grondwaterbeschermingsgebied	6.6	6.1	40.1	I	1
gwb009	overige grondwateronttrekkingen in grondwaterbeschermingsgebied	7.6	5.2	39.5	I	1
gwb003	gebruik mest in waterwingebied	6.3	5.8	36.6	I	1
gwb011	activiteiten die bodem verstoren	6.4	5.6	35.8	I	1
gwb004	gebruik mest in grondwaterbeschermingsgebied	5.9	6.0	35.3	I	1
gwb015	gebruik bestrijdingsmiddel/-groeimiddel in grondwaterbeschermingsgebied	5.3	6.6	35.0	I	1
gwb016	verhardingen en gebouwen	5.4	5.1	27.8	I	1
gwb005	beregening perceel waterwingebied	5.4	4.8	26.0	I	1
gwb006	beregening perceel grondwaterbeschermingsgebied	4.9	5.2	25.5	I	1
gwb010	begraafplaatsen	5.3	4.0	21.3	I	1

**Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning**  
**Provincie Utrecht - Zwemwater**  
**Risico**

Printdatum 6-1-2012 9:42



Naar Totaal

**Prioriteitsblokken**

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	punten
I	ZEER GROOT RISICO	2	45	punten
II	GROOT RISICO	2	2	punten
III	BEPERKT RISICO	1	2	punten
IV	KLEIN RISICO	0.1	1	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	34.4	0	punten

**Variabelen**

Naleving meetellen

Tabel	effecten	naleving	totaal
Kolommen	6	6	

Code	Beschrijving	effecte	naleving	Totaal	Klasse	Aantalle
zwemw 004	semi- / niet openbaar toegankelijke zwembaden	7.4	6.1	45.2	I	1
zwemw 003	openbaar toegankelijke zwembaden - groot (> 4 bassins)	6.7	6.5	43.1	I	30
zwemw 007	zwemplek oppervlakte water - groot	6.9	6.2	42.7	I	10
zwemw 006	zwemplek oppervlakte water - middel	6.5	6.0	38.9	I	15
zwemw 005	peuterbaden	6.8	5.6	38.1	I	15
zwemw 002	openbaar toegankelijke zwembaden - middel (2-4 bassins)	6.1	6.0	36.7	I	30
zwemw 001	openbaar toegankelijke zwembaden - klein (1-2 bassins)	5.9	5.8	34.4	I	50



#### 4.6 Risico's taakveld Wet bodembesch. (bodembescherming, ontgrondingen)

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

##### Provincie Utrecht - Bodem

Risico

Printdatum 6-1-2012 9:30

Naar Totaal



##### Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	2	95	punten
II	GROOT RISICO	2	2	punten
III	BEPERKT RISICO	1	2	punten
IV	KLEIN RISICO	0.1	1	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	20.9	0	punten

##### Variabelen

Tabel	effecten	naleving	totaal
Kolommen	6	6	

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	effecte	naleving	Totaal	Klasse	Aantalle
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	9.5	94.7	I	200
bodem 009	uitvoering traditioneel - geen deugdelijke depotvorming (folie, etc)	9.4	6.7	63.4	I	10
bodem 027	[wbb] obv WBB-beschikking overige saneringen na 1987	8.6	7.4	63.1	I	25
bodem 010	uitvoering traditioneel - niet gescheiden ontgraven indien dit is vereist	7.4	8.0	59.6	I	50
bodem 023	[wbb] sanering obv WBB-beschikking NAVOS	8.7	6.8	58.9	I	5
bodem 013	in-situ sanering (met inbegrip van grondwatersanering): - niet realiseren in-	8.4	6.9	58.5	I	5
bodem 022	[wbb] sanering obv wbb-beschikking GRIP	7.7	7.6	57.9	I	5
bodem 026	[wbb] obv WBB-beschikking overige saneringen voor 1987	8.1	7.0	56.6	I	25
bodem 024	[wbb] sanering obv WBB-beschikking Spoed	8.6	6.5	55.5	I	15
bodem 016	in-situ sanering (met inbegrip van grondwatersanering): - geen controle op	8.7	6.1	53.2	I	1
bodem 007	uitvoering traditioneel - aanvullen ontgraving, niet leveren gewenste	8.4	6.2	52.2	I	1
bodem 017	nazorg (actief) - niet verichten monitoring	7.6	6.8	51.4	I	50
bodem 014	in-situ sanering (met inbegrip van grondwatersanering): -	6.7	7.0	46.8	I	10
bodem 012	leeftlaagsanering - niet voldoende dikte leeflaag	6.1	7.3	44.5	I	5
bodem 006	uitvoering traditioneel - uitkeuring (niet bemonsteren volgens norm)	7.0	6.3	43.9	I	10
bodem 004	uitvoering traditioneel - niet melden van afwijking ontgraving /	7.3	5.7	42.0	I	150
bodem 021	[wbb] BUS	6.8	6.0	40.7	I	25
bodem 015	in-situ sanering (met inbegrip van grondwatersanering): - eindcontrole in-	7.9	4.9	38.9	I	1
bodem 018	nazorg (actief) - niet functioneren beheersingsmaatregelen.	6.2	6.2	38.7	I	5
bodem 002	legale sanering - aanvang sanering zonder startmelding	5.3	7.2	38.2	I	25
bodem 025	[wbb] waterbodem sanering obv oude WBB beschikking	6.0	6.3	37.9	I	1
bodem 003	legale sanering - aanvang tijdelijke uitplaatsing (BUS) zonder startmelding	5.1	6.7	34.3	I	25
bodem 011	leeftlaagsanering - niet aanbrengen scheidingslaag leeflaag (tuinen)	5.4	6.0	32.9	I	5
bodem 008	uitvoering traditioneel - Niet voeren deugdelijke administratie (o.a.	5.2	6.2	32.3	I	25
bodem 020	[wbb] nazorglocaties	5.7	5.4	30.5	I	50
bodem 005	uitvoering traditioneel - bepalen diepte punt ontgravings werkzaamheden	3.8	6.4	24.3	I	25
bodem 019	[wbb] ketenhandhaving	3.3	6.3	20.9	I	5

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

##### Provincie Utrecht - Ontgrondingen

Risico

Printdatum 6-1-2012 9:47

Naar Totaal



##### Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	2	54	punten
II	GROOT RISICO	2	2	punten
III	BEPERKT RISICO	1	2	punten
IV	KLEIN RISICO	0.1	1	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	30.7	0	punten

##### Variabelen

Tabel	effecten	naleving	totaal
Kolommen	6	6	

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	effecte	naleving	Totaal	Klasse	Aantalle
ontgrond 002	complexe ontgrondingen (niet vrijstelling)	7.9	6.9	54.2	I	5
ontgrond 004	ontgrondingen vallend onder vrijstelling	7.1	6.4	45.8	I	78
ontgrond 001	zandwinplassen (niet vrijstelling)	8.8	5.0	44.6	I	3
ontgrond 003	niet-complexe ontgrondingen (niet vrijstelling)	5.1	6.1	30.7	I	23

#### 4.7 Risico's taakveld 'groen' (Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Boswet, stiltegebieden)

Risicomodule<sup>69</sup> handhaving omgevingsvergunning

Provincie Utrecht - Groen

Risico

Printdatum 6-1-2012 9:37

Naar Totaal



##### Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	40	53	punten
II	GROOT RISICO	28	40	punten
III	BEPERKT RISICO	24	28	punten
IV	KLEIN RISICO	20	24	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	15.2	20	punten

##### Variabelen

Tabel	effecten	naleving	totaal
Kolommen	6	6	

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	effecte	naleving	Totaal	Klasse	Aantalle
groen 013	[boswet] illegale velling	8.6	6.3	53.5	I	1
groen 014	[stikstof v] intensieve veehouderij - kippen	7.8	6.2	48.7	I	1
groen 016	[stikstof v] intensieve veehouderij - varkenshouderijen	7.8	6.1	47.4	I	1
groen 015	[stikstof v] intensieve veehouderij - rundvee	7.8	5.9	46.6	I	1
groen 018	[stikstof v] overige veehouderij - overig	6.8	6.1	41.4	I	1
groen 005	[ffwet] bescherming plant- en diersoorten (art 8-13 en 60)	8.1	5.0	40.8	I	1
groen 017	[stikstof v] overige veehouderij - melkrundveehouderijen	6.8	5.9	40.2	I	1
groen 012	[nb wet] handeling met invloed op natuura 2000-gebied	6.8	5.8	39.5	II	1
groen 011	[nb wet] handeling met invloed op beschermd natuurmonument	6.8	5.6	37.7	II	1
groen 026	[pmv stilteg] evenement	5.8	5.0	29.2	II	1
groen 025	[pmv stilteg] vuurwerk	5.8	4.8	28.2	II	1
groen 008	[boswet] herplant / compensatie	7.2	3.9	28.1	II	1
groen 004	[ffwet] ontheffingssoorten (art 68)	5.7	4.9	28.0	II	1
groen 002	[ffwet] provinciale vrijstellingssoorten (art 65)	5.8	4.4	25.9	III	1
groen 020	[pmv stilteg] modelvliegtuig, etc. mte brandstofmotor aangedreven	5.8	4.3	25.3	III	1
groen 007	[boswet] velling	6.0	4.1	24.7	III	1
groen 024	[pmv stilteg] toertocht met motor of brommer	5.5	4.2	22.9	IV	1
groen 010	[boswet] kapverbod	7.4	3.0	22.5	IV	1
groen 019	[pmv stilteg] motorisch aangedreven apparaat t.b.v. seismologisch	5.5	3.9	21.7	IV	1
groen 022	[pmv stilteg] muziekinstrumenten	5.5	3.9	21.7	IV	1
groen 023	[pmv stilteg] omroepinstallatie	5.5	3.9	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	[ffwet] landelijk vrijstellingssoorten (art 65)	5.0	3.6	18.1	V	1
groen 009	[boswet] aanslag	5.9	3.0	17.7	V	1
groen 006	[ffwet] jachtvoorschriften	4.4	3.7	16.3	V	1
groen 003	[ffwet] soorten aanwijzingsbesluit (art 67)	4.3	3.5	15.2	V	1

#### 4.8 Risico's taakveld provinciale Landschapsverordening (opschriften, storten, water, kleine landschapselementen)

Risicomodule<sup>69</sup> handhaving omgevingsvergunning

Provincie Utrecht - Landschapsverordening

Risico

Printdatum 6-1-2012 9:29

Naar Totaal



##### Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	51	63	punten
II	GROOT RISICO	46	51	punten
III	BEPERKT RISICO	40	46	punten
IV	KLEIN RISICO	32	40	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	31.4	32	punten

##### Variabelen

Tabel	effecten	naleving	totaal
Kolommen	6	6	

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	effecte	naleving	Totaal	Klasse	Aantalle
lsv 012	[woonschepen / recreatievaartuigen] recreatievaartuig (incl. voorzieningen en overige drijvende voorwerpen)	8.0	7.8	62.7	I	1
lsv 010	[woonschepen / recreatievaartuigen] woonschip (incl. voorzieningen)	7.5	7.0	52.7	I	1
lsv 011	[woonschepen / recreatievaartuigen] partyschip (incl. voorzieningen)	8.2	6.3	51.3	I	1
lsv 004	[stort / wm] stort lsv	7.2	7.0	50.1	II	1
lsv 005	[stort / wm] stort lsv / wm	8.3	5.9	48.8	II	1
lsv 006	[stort / wm] ophogen lsv	7.3	6.6	48.2	II	1
lsv 001	[borden] locatiegebonden permanente objecten (vrijstelling)	6.2	7.4	45.4	III	1
lsv 003	[borden] niet locatiegebonden objecten (plaatingsverbod)	7.5	5.9	44.0	III	1
lsv 007	[stort / wm] dempen sloot lsv	6.2	6.4	39.7	IV	1
lsv 008	[stort / wm] dempen sloot lsv / wm	6.3	5.8	36.6	IV	1
lsv 009	[stort / wm] rommelterrein lsv	6.3	5.0	31.9	V	1
lsv 002	[borden] locatiegebonden niet permanente objecten (vrijstelling)	5.5	5.7	31.4	V	1

## 4.9 Risico's taakveld 'grijs' (Wabo-binnen inrichtingen, Vuurwerkbesluit, Brzo)

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

Provincie Utrecht - Grijs

Risico

Printdatum 6-1-2012 9:35



Naar Totaal

#### Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	2	66	punten
II	GROOT RISICO	2	2	punten
III	BEPERKT RISICO	1	2	punten
IV	KLEIN RISICO	0.1	1	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	29.9	0	punten

#### Variabelen

Tabel	effecten	naleving	totaal
Kolommen	6	6	

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	effecte	naleving	Totaal	Klasse	Aantalle
grijs 081	Pouw Beheer BV, Theo - 3542 AS 29	8.4	7.8	65.7	I	1
grijs 098	Dijk Recycling BV, Anton van - 3446 CK 18	6.3	8.5	53.8	I	1
grijs 059	Vliet Groep BV, Milieu-dienstverleners van Nieuwegein - 3439 NZ 45	8.7	6.2	53.4	I	1
grijs 018	Range erterreinen	6.7	8.0	53.3	I	1
grijs 037	Groep & Zonen BV, A. van de - 3751 BC 27	6.9	7.7	53.2	I	1
grijs 044	SC Johnson Europlant BV - 3641 RV 81	8.3	6.2	51.0	I	1
grijs 031	Smink BV, Afvalverwerking - 3828 NG 17	7.8	6.3	49.6	I	1
grijs 079	Oskam Beheer B.V. - 3542 AK 27	6.3	7.5	47.1	I	1
grijs 043	Dukdalf BV de - 3641 SB 22	6.2	7.3	45.2	I	1
grijs 023	Stortplaatsen groot	7.4	6.0	44.7	I	1
grijs 049	Greif Vreeland	7.8	5.7	44.4	I	1
grijs 029	ROVA NV - 3812 PK 35	8.1	5.5	44.3	I	1
grijs 032	Smit & Zoon BV, A. - 3812 RG 41	7.1	6.2	43.9	I	1
grijs 025	Veevoederbedrijven	6.1	7.2	43.8	I	2
grijs 026	Asfaltcentrale	6.4	6.8	43.7	I	2
grijs 063	Doorn BV, A.P. van - 3762 EA 33	5.8	7.5	43.3	I	1
grijs 047	Beelen Midden Nederland B.V. - 3991 MC 8	6.1	6.7	40.7	I	1
grijs 022	Sorteerinrichtingen	6.3	6.2	39.1	I	14
grijs 019	Recyclingbedrijven	6.1	6.2	37.7	I	12
grijs 012	Metaalverwerkende - en metallurgische be	5.9	6.2	36.7	I	12
grijs 045	Schie BV, Jan van - 3641 SN 60	5.9	6.2	36.3	I	1
grijs 064	Recyclingcentrum Tammer - 0000 XX 1	6.2	5.8	36.3	I	1
grijs 016	Op- en overslagstations incl. grote gem	6.2	5.8	36.0	I	9
grijs 083	Sita Recycling Service Utrecht B.V. nijverheidsweg-3534 AM 29	6.1	5.8	35.3	I	1
grijs 007	Containerbedrijven	5.8	6.0	34.7	I	7
grijs 017	Puinbrekers	4.8	7.2	34.6	I	2
grijs 053	West BV, SITA Recycling Services - 3833 AH 4	5.6	6.2	34.6	I	1
grijs 071	Bonder Recycling en Ballast B.V. - 3542 AP 15	5.7	6.0	34.0	I	1
grijs 010	gem. KCA-depots (klein)	5.2	6.5	33.6	I	2
grijs 070	Venus Transport - 3602 AJ 83	5.5	6.0	33.0	I	1
grijs 097	Bemmel B.V., Container Service - 3481 MJ 7	5.2	6.0	31.3	I	1
grijs 072	Chemisch Afvalstoffen Depot/ RHD Isotopenweg - 3542 AS 5	5.9	5.2	30.7	I	1
grijs 006	Composteerinrichtingen	4.7	6.5	30.3	I	8
grijs 001	Autowrakkeninrichtingen	4.6	6.5	30.0	I	32
grijs 005	Gronddepots	4.2	7.2	29.9	I	7
grijs 087	Utrecht Afvalscheidingstation, Gemeentewerf- 3534 AP 120	5.4	5.5	29.6	I	1
grijs 060	Hadelkamp b.v. van - 3421TT 27	5.0	5.8	29.2	I	1
grijs 062	Beijer, G.A. - 3763 LT 57	5.4	5.3	28.7	I	1
grijs 035	Bunnik, Gemeentewerf - 3981 AK 4	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 042	De Ronde Venen, Gemeentewerf - 0000 XX 50	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 050	IJsselstein, Gemeentewerf - 3401 AA 0 ONG	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 055	Lopik, Gemeentewerf - 0000 XX 4	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 058	RMN Nieuwegein, Aanbiedstation - 3433 PN 3	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 061	Oudewater, Gemeentewerf - 0000 XX 21	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 065	RMN Soest - 3764 AB 81	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 089	Gemeentewerf Utrechtse Heuvelrug - 0000 XX 0 ONG	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 094	Veenendaal, Gemeentewerf - 3902 AP 2	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 095	Vianen, gemeentewerf - 4131 NN 4	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 096	Wijk bij Duurstede, Gemeentewerf - 3961 MG 1	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 099	Gemeentewerf, Woerden - 3449 JE 20	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 101	RMN - Zeist	5.2	5.5	28.7	I	1
grijs 048	Houten, Gemeentewerf - 3991 LM 0 ONG	5.1	5.7	28.6	I	1
grijs 056	Montfoort, Gemeentewerf - 0000 XX 18 A	5.0	5.7	28.3	I	1
grijs 100	Woudenberg, Gemeentewerf - 3931 AP 19	5.1	5.5	28.1	I	1

**4.10 Risico's taakveld 'rood'** (bouwen en brandveilig gebruik inzake bouwproces en bestaande bouw van inrichtingen waarvoor de provincie Utrecht bevoegd gezag blijft in het RUD-tijdperk).

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

**Provincie Utrecht - Rood**

**Risico**

Printdatum 23-1-2013 15:00



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

WAAR

1

Naleving mee

**Variabelen**

Tabel	effecten	naleving	totaal
Kolommen	6	6	

Code	Beschrijving	effecten	naleving	Totaal	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	Kanaleiland 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 Veenendaal-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 Wageningseilaan Veenendaal-3903 LA 4	2.8	4.6	12.9	1

## 5. Nalevingsstrategie

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

#### Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:
- de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;

Gedeputeerde Staten hebben op 20 december 2011 de nieuwe provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015 vastgesteld. Het is de beschrijving van het geheel aan interventies dat door de provincie kan worden ondernomen om wettelijk en/of beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen. Met een toezichtstrategie, een sanctiestrategie<sup>10</sup> en een gedoogstrategie voldoet de provincie aan de wettelijke<sup>11</sup> procedurele kwaliteitscriteria. Het drietal strategieën is, samen met de facultatieve 'preventie-strategie'<sup>12</sup>, samen te vatten als (de hieronder schematisch weergegeven) 'nalevingsstrategie'. Hetgeen hierna verder volgt is een extract uit meergenoemde Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015.



### 5.1 Nalevingsstrategie

De nalevingsstrategie is het overall-kader als het gaat om de vraag 'hoe te handelen bij de aangetroffen situatie?' Het viertal onderdelen laat zich in het kort als volgt omschrijven:

**Preventiestrategie** legt vast met welke instrumenten de provincie het door haar gewenste naleefgedrag wil bereiken en welke rol handhaving daarbij speelt;

<sup>10</sup> Landelijk wordt er toegewerkt naar één uniforme landelijke sanctiestrategie. Mogelijk treedt deze nieuwe sanctiestrategie al medio 2013 / begin 2014 in werking. Vanaf dat moment geldt in de provincie Utrecht niet meer de hier voorliggende sanctiestrategie, maar de uniforme landelijke sanctiestrategie.

<sup>11</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 ministeries van VROM en V&W om de handhaving van milieuwetgeving te verbeteren.

<sup>12</sup> De in de linker kolom van het schema opgenomen preventiestrategie is een extra (facultatief) onderdeel. Ze biedt voor de provincie aanknopingspunten om na te gaan hoe overtredingen kunnen worden voorkomen.

### Toezichtstrategie

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

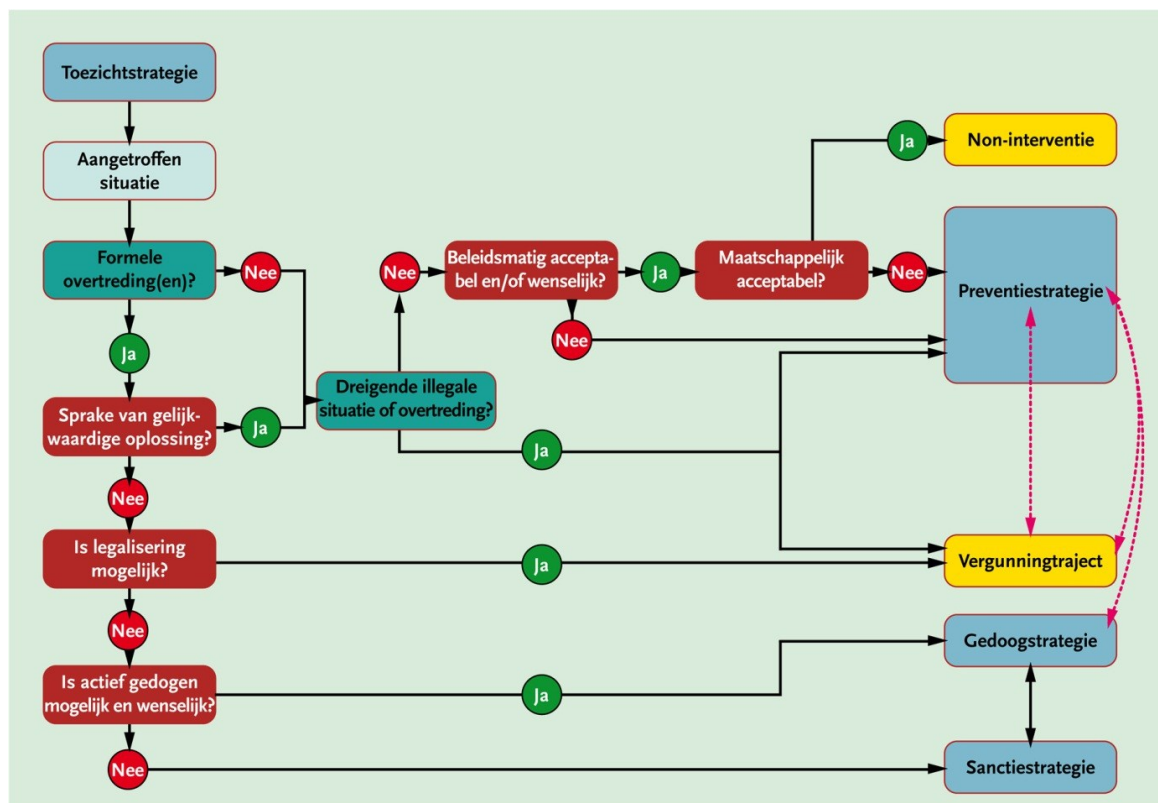
### Sanctiestrategie

omvat de basisaanpak voor bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen (hoe repressief optreden?). De sanctiestrategie is gericht op het herstel van een ongewenste situatie en het waar nodig bestraffen van de veroorzaker hiervan;

### Gedoogstrategie

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

Het complete scala aan mogelijkheden is hieronder schematisch weergegeven:



## 5.2 Sanctiestrategie

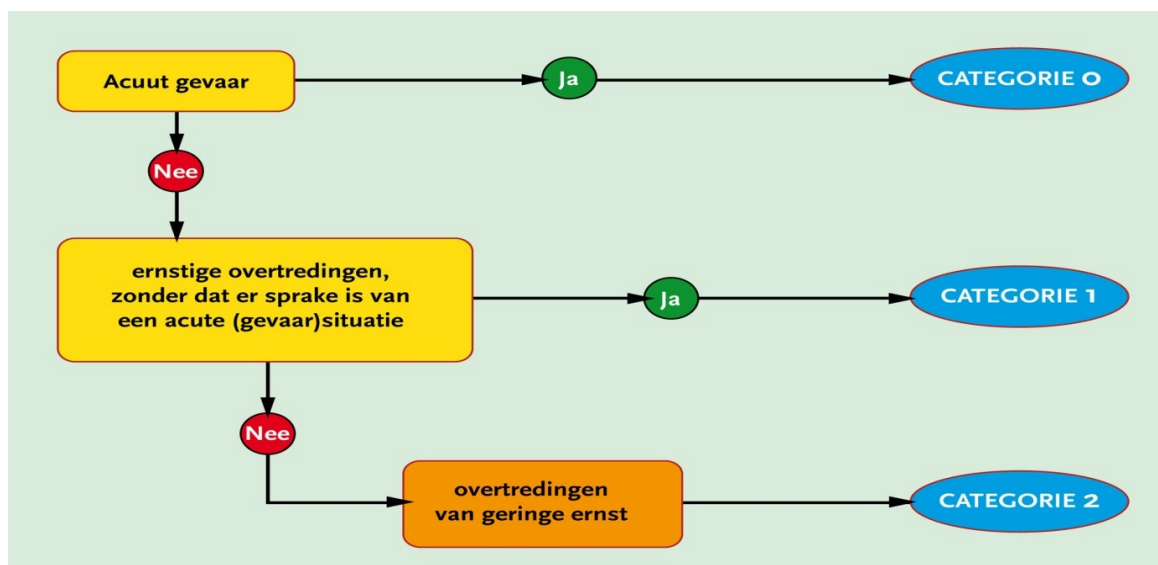
Voor dit Beleidsplan VTH 2013-2015 is de provinciale sanctiestrategie in verhouding het meest relevant.<sup>13</sup> Dit geldt vooral voor het stappenschema op de volgende pagina. De sanctiestrategie beschrijft de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen van wet- en regelgeving en omvat:

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

De basis van de sanctiestrategie wordt gevormd door beslismomenten. 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 op de volgende pagina geeft de werkwijze weer bij handhaving in algemene gevallen. Dit

<sup>13</sup> Zie echter ook de recente ontwikkelingen zoals beschreven onder noot 10.

zorgt voor eenduidigheid richting Utrechtse burgers en bedrijven. In het schema worden bestuursrechtelijk drie categorieën overtredingen onderscheiden, te weten categorie nul, één en twee:



#### Toelichting categorie 0, 1 en 2 indeling:

**Categorie 0:** urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor natuur en milieu en/of de volksgezondheid is in gevaar en/of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen

**Actie:** **direct toepassen bestuursdwang en/of strafrecht**

- geen begunstigingstermijn
- afschrift aan RMT (wanneer overtreding milieu-gerelateerd is)

**Categorie 1:** ernstige overtredingen zonder dat er sprake is van een acute (gevaar-)situatie

**Actie:** **1. Bestuurlijke waarschuwing**

*Indien niet tijdig hersteld:*

2. **Sanctiebeschikking** (opleggen dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan RMT (wanneer overtreding milieu-gerelateerd is)

*Indien niet tijdig hersteld:*

3. **Verbeuren en innen dwangsom / uitvoeren bestuursdwang**

**Categorie 2:** overtredingen van geringe ernst

**Actie:** **1. OMO-brief**<sup>14</sup> (vriendelijke brief met verzoek de overtreding ongedaan te maken; een bestuurlijke waarschuwing wordt op dat moment als een te zwaar middel beschouwd)

*Indien niet tijdig hersteld:*

2. **Bestuurlijke waarschuwing**

*Indien niet tijdig hersteld:*

3. **Sanctiebeschikking** (opleggen dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan RMT (wanneer overtreding milieu-gerelateerd is)

*Indien niet tijdig hersteld:*

4. **Verbeuren en innen dwangsom / uitvoeren bestuursdwang**

Uitzonderingen zijn in principe mogelijk (bijvoorbeeld bij de inwerkingtreding van nieuwe wet- en regelgeving). Denkbaar is dat in dergelijke gevallen een extra waarschuwing wordt gegeven. Anderzijds, wanneer sprake is van een spoedeisend belang, wordt er niet gewaarschuwd en wordt er

<sup>14</sup> 'OMO' staat voor 'ongedaan maken overtredingen'.

door of namens de provincie direct opgetreden. In ieder geval is er sprake van een spoedeisend belang bij dreigende onomkeerbaarheid en bij levensgevaar.

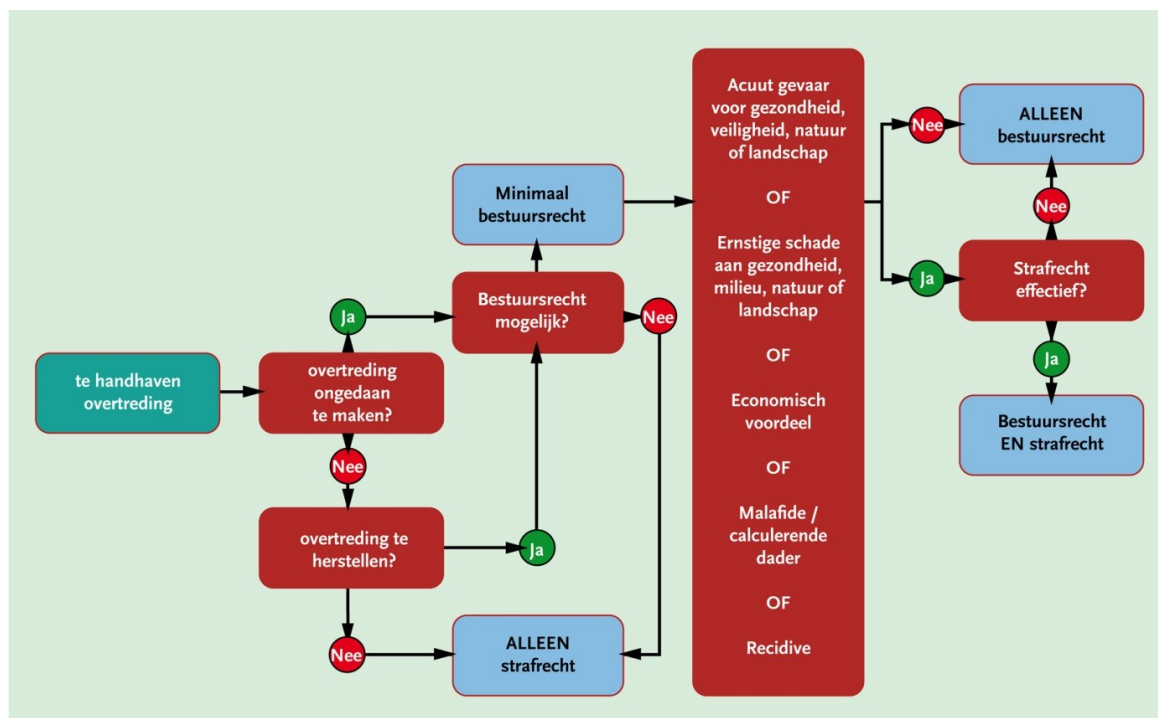
### 5.3 Strafrechtelijk optreden

Hiervoor is de bestuursrechtelijke handhaving als uitgangspunt genomen. Sommige overtredingen kunnen echter beter (primair) strafrechtelijk of gezamenlijk gehandhaafd worden. Hierbij valt te denken aan eenmalige, kortdurende overtredingen of overtredingen met onomkeerbare gevolgen.

#### 5.3.1 Beslismomenten - afweging strafrecht / bestuursrecht <sup>15</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.

Deze omstandigheden maken een overtreding dermate ernstig dat een zogenaamde '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 (zoals hierna beschreven) nagevolgd te worden.

<sup>15</sup> Voor een nadere toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar de op 20 december 2011 door Gedeputeerde Staten vastgestelde provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015.



## 6. Beleidsprioriteiten 2013 - 2015

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

#### Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in de prioriteitstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten.

In de periode 2013 – 2015 zal de provincie bij de uitvoering van haar vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken onderstaande beleidsaccenten leggen:

#### 6.1 Beleidsprioriteiten vergunningverlening, toezicht en handhaving

Op basis van de doorlopen procesketen (risico-analyse, naleefgedrag, kwartaalrapportages, prioriteiten van andere afdelingen, kengetallen en de op 21-8-2012 vastgestelde Kadernota bodem-, water- en milieubeleid), gelden in 2013-2015 als prioriteit:

- Bevordering leefkwaliteit stedelijk gebied: bij de opstelling van het Samenwerkingsprogramma handhaving 2014 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;
- Zoetwatervoorziening: ons staat een intensievere bescherming van de grondwaterkwaliteit voor ogen (zéker in bestaande grondwaterbeschermingsgebieden). Vanaf 2013 wordt het aantal gebiedsschouwen daarom geïntensiveerd. Ten opzichte van 2012 is er de komende paar jaar ook méér capaciteitsinzet voor controles rond het beheer van warmte-koude-opslag-(WKO) installaties. Het energierendement van WKO's kan namelijk beter;
- Uitvoering Stikstofverordening (in samenhang met programmatische aanpak stikstof (PAS), toepassing Ketentoezicht c.a. en toezicht en handhaving provinciale Landschapsverordening;
- Stiltegebieden: toezicht en handhaving in stiltegebieden wordt geïntensiveerd.

#### 6.2 Beleidsprioriteiten algemeen

- Tijdige afgifte vergunningen: ook wat betreft de provinciale Stikstofverordening moet tenminste 90% van de te verlenen vergunningen / ontheffingen binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld. Daartoe wordt het vooroverleg nog nadrukkelijker uitgenut.
- Introductie kritische prestatie-indicatoren: om te bepalen of de provincie wat betreft VTH-taken op de goede weg is, hanteren we vanaf 2013 diverse parameters om de behaalde resultaten te spiegelen. Deze staan telkens ook vermeld in het Jaarprogramma VTH. Zie ook par. 2.6;
- Inzetten op een naleefgedragpercentage-ondergrens van 75%: het betreft het percentage bedrijven, danwel het percentage gecontroleerde 'groene' ontheffingen/vergunningen, waar 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;
- Het jaar 2013 benutten om, samen met vertegenwoordigers van de RUD, na te denken over de wijze van voorbereiding van opdrachtverlening aan de RUD, bijvoorbeeld op basis van zogeheten 'big-eight-sessies': het tot op heden gehanteerde cyclische beleidsproces (op basis van resultaten naleefgedrag) kan ook voor dat doel worden gebruikt. Het jaar 2013 als overgangsjaar richting RUD leent zich goed voor het opdoen van praktijkervaring;
- Provinciale VEH website-onderdelen effectiever inzetten t.b.v. het informeren van specifieke doelgroepen;
- Dialogo tussen provinciale afdelingen: Er worden nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop de inhoudelijke advisering/aansturing vanuit de beleidsafdelingen plaats moet vinden, evenals de terugkoppeling van uitvoeringsresultaten richting de beleidsafdelingen. Daarbij worden de inmiddels opgedane positieve ervaringen met uitgebreid(er) overleg tijdens het voortraject bij de vergunningverlening nadrukkelijk betrokken.
- Verbetering integrale benadering beleid-realisatie-uitvoering: vroegtijdig wettelijke kaders meewegen in beleidsvorming en beleidsrealisatie.

## 7. Monitoring en evaluatie

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

#### Artikel 7.6 Monitoring

1. Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:
  - a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid;
  - b. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
2. In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd.

#### 7.1 Inleiding

Sluitstuk van het adequate handhavingsproces is de verantwoording over alle handhavingsinspanningen en handhavingsresultaten.<sup>16</sup> Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen. Daarmee wordt de beleidscyclus van handhaving (en vergunningverlening) gesloten. Het is belangrijk te weten of het gekozen beleid en de maatregelen succesvol zijn geweest. De resultaten uit het lopende uitvoeringsjaar vormen immers mede de input voor het uitvoeringsprogramma van het nieuwe, daarop volgende jaar. Monitoring<sup>17</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 monitoring en evaluatie verder toegelicht.

#### 7.2 Monitoring

Een goede centrale registratie van handhavings- (en vergunningverlenings-)zaken vergemakkelijkt het vervoltraject (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 meetbare doelstellingen van te voren 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 belangrijk om te monitoren. Voorbeelden hiervan zijn:

- het aantal uren per controle (tijdschrijven – mede in relatie tot kengetallen);
- het aantal klachten (verdeeld over bijvoorbeeld de beleidsitems uit het Jaarprogramma);
- procesgegevens, zoals termijnen van afwikkeling van handhavingscontroles;
- aantal adviezen over de handhaving aan andere bestuursorganen en de daarmee gemoeide uren;
- gegevens van andere handhavingsorganisaties.

<sup>16</sup> Alhoewel op grond van het Besluit omgevingsrecht (nog) niet verplicht, hanteert de provincie dit kwaliteitscriterium ook voor wat betreft haar vergunningverleningsactiviteiten.

<sup>17</sup> Op grond van artikel 7.7 Besluit omgevingsrecht (Bor) is jaarlijkse verslaglegging en evaluatie (van het uitvoeringsprogramma) het uitgangspunt.

### 7.3 Verantwoording

De provincie opteert wat betreft VTH-taken voor kwartaalrapportages. Na afloop van elk kwartaal wordt een rapportage opgesteld waarin tenminste over de hiervoor onder 7.2 (in het eerste blokje) genoemde vijf indicatoren informatie wordt verschaft.

De 4<sup>e</sup> kwartaalrapportage (in de vorm van een 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. Gedeputeerde Staten maken een nieuw Jaarprogramma VTH (samen met het Jaarverslag met daarin de evaluatieresultaten over het voorbije jaar) telkens bekend aan Provinciale Staten. Met de rapportage- en evaluatieverplichting wordt aangesloten bij het in het Besluit omgevingsrecht neergelegde cyclische karakter van het (vergunningverlenings- en) handavingsproces. De evaluatie kan vanzelfsprekend aanleiding zijn om het meerjarige (vergunningverlenings- en) handavingsbeleid tussentijds bij te stellen.

### 7.4 Evaluatie

#### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

##### Artikel 7.7 Rapportage

1. Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:
  - a. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen;
  - b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;
  - c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid.
2. Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
3. Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan provinciale staten.

Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde toezichts- en handavingsacties effectief zijn geweest en de gestelde doelen en prioriteiten zijn gehaald, is evalueren noodzakelijk. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) schrijft voor dat regelmatig moet worden gezien of het beleid aanpassing behoeft. Dit gebeurt in ieder geval naar aanleiding van de cumulatieve 4<sup>e</sup> kwartaalrapportage (als bouwsteen voor het nieuwe uitvoeringsprogramma).

Het handavingsbeleid, 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 handavingstraject 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 Regionale Uitvoerings Dienst (RUD)

### Art. 7.2, eerste lid, Besluit omgevingsrecht

Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in één of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren.

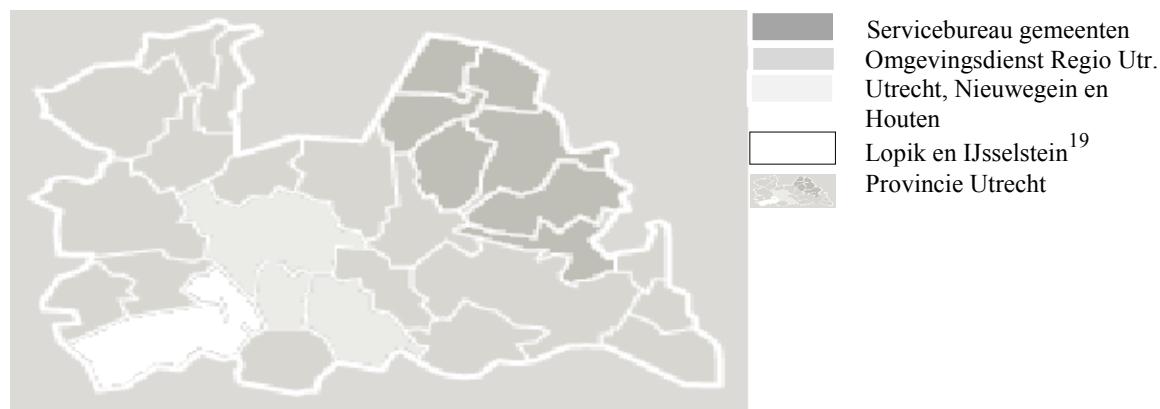
### 8.1 Algemeen

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, heeft de ontwikkeling versneld. Naast effectiviteit en efficiëntie heeft ook het aspect dienstverlening een prominente rol gekregen.

Het advies van de Commissie Mans om uitvoeringsdiensten (RUD's) te organiseren op de schaal van de bestaande veiligheidsregio's is door het kabinet overgenomen en vervolgens in (een niet vrijblijvende) discussie gebracht. In juni 2009 sloten Rijk, IPO en VNG een zogeheten package-deal.

Kern van de package-deal was dat er robuuste uitvoeringsorganisaties (RUD's) moesten worden gevormd binnen een landsdekkende context. Het verplichte basistakenpakket heeft vooral betrekking op milieu- en bodemtaken.<sup>18</sup> Met de komst van de RUD's veranderen veel milieu-inrichtingen van bevoegd gezag. De bevoegdheden worden grotendeels bij gemeenten neergelegd. De provincie blijft bevoegd gezag voor circa 50 grotere milieu-inrichtingen die vallen onder de werking van het IPPC. Daaronder zijn 5 BRZO-bedrijven. De uitvoering van de specialistische BRZO-taken wordt ondergebracht bij de BRZO-RUD Noordzeekanaalgebied (Omgevings Dienst NZKG). Dit geldt ook voor de BRZO-inspectietaken van gemeenten (deze worden nu al door de provincie uitgevoerd).

Hieronder zijn de deelnemende partijen aan de RUD-Utrecht in wording schematisch in kaart gebracht.



Figuur 1: De Utrechtse situatie in kaart gebracht

Binnen voornoemd landelijk proces hebben partijen inmiddels overeenstemming bereikt over een gezamenlijke koers om in 2013/2014 te komen tot één gezamenlijke RUD voor de gehele provincie.

<sup>18</sup> Basistakenpakket 2.3.

<sup>19</sup> De gemeenten Lopik en IJsselstein zijn reeds met de Omgevingsdienst Regio Utrecht in gesprek over aansluiting.

Deze koers is vastgelegd in het Koersdocument 'Samen verder in een regionale uitvoeringsdienst voor de gehele regio Utrecht'.

## 8.2 Wat verwacht de provincie van de RUD?

De provincie Utrecht is voornemens<sup>20</sup> om, naast het verplichte takenpakket, ook alle<sup>21</sup> andere VTH-taken in het omgevingsdomein bij de RUD onder te brengen. Zo wil de provincie bijdragen aan een robuuste RUD. Samenwerking in de RUD garandeert een duurzaam integraal dienstverleningspakket. Met inachtneming van de ontwikkelingen rondom de veranderende overheid, vragen de economische crises en bezuinigingen (en tegelijkertijd ook de eisen rondom kwaliteit en flexibiliteit) om robuustheid en schaalgrootte. De meerwaarde van de RUD is evident:

- Voor de deelnemende partijen als opdrachtgever levert de RUD een bekende en betrouwbare partner op die de leefomgeving en behoeften van de deelnemende partijen goed kent en mee kan bewegen met nieuwe ontwikkelingen. De RUD kan het gehele integrale pakket van omgevingstaken leveren en heeft bredere vakinhoudelijke expertise. Ze levert maatwerk, is transparant in resultaten en kosten en werkt tegen een redelijke prijs-kwaliteitsverhouding;
- Voor de klanten (burgers, bedrijven, partners) is de RUD een aantrekkelijke professionele uitvoeringsorganisatie die in staat is flexibel in te spelen op de klantvraag. Ze kan het gehele integrale pakket van omgevingstaken aanbieden en coördineren (één overheid);
- Voor de deelnemende partijen als eigenaar levert de vorming van de RUD een efficiënte, robuuste, toekomstvaste organisatie op, die nabij georganiseerd is, waarop direct invloed uitgeoefend kan worden en waarbij de bestuurlijke betrokkenheid vanuit alle partners geborgd is.

### 8.2.1 Kernopdracht RUD

De gedefinieerde missie ('De RUD is een moderne, kwalitatief hoogwaardige, dienstverlenende organisatie die 'lean and green'<sup>22</sup> opereert) geeft opdrachtgevers (en medewerkers) duidelijkheid over de vraag waar de RUD voor staat en wat de kernopdracht is:

*'De RUD kent haar werkgebied, zowel geografisch als vakinhoudelijk, als geen ander en heeft een professionele relatie met de provincie, gemeenten, bedrijven en ketenpartners in ons werkgebied. Belangrijke ontwikkelingen van dit moment zijn de toenemende behoefte aan integraliteit in advisering, vergunningverlening en toezicht en handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bouwtaken en milieutaken. Het gaat om ruimtelijke ontwikkeling én duurzaamheid. Het gaat om aansluiten bij de gemeentelijke maat, maar ook om 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 en de partijen in de keten zorgen voor een optimale leefomgeving voor bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.'*

Het succes van de RUD zal mede worden bepaald door de wijze waarop de regie- en monitoringsfunctie rondom dit samenwerkingsverband is ingericht. Regie op en (periodieke) monitoring van de prestaties van een RUD zijn essentieel om als individuele partner en als collectief van de partners 'grip' op de samenwerking te behouden. Alleen dan kunnen de partners aan de RUD het eigenaarschap van het samenwerkingsverband in de dagelijkse praktijk ook gaan doorleven, waardoor lokale autonomie wordt gewaarborgd.

## 8.3 Opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol

De RUD is er vóór, dóór en ván de deelnemende partijen aan de RUD. Dit basisprincipe komt tot uiting in de invulling van de verschillende rollen die rondom de RUD worden ingevuld. De deelnemende partijen vervullen de rol van eigenaar, opdrachtgever en klant. Anderzijds vervult de RUD de rol van opdrachtnemer.

Naast de rol van eigenaar, vervullen de deelnemende partijen ook de rol van opdrachtgever in de richting van een RUD. Zijn de deelnemende partijen enerzijds in hun rol van eigenaar sterk gericht op

<sup>20</sup> Stand van zaken d.d. maart 2013.

<sup>21</sup> Met uitzondering van Vergunningverleningstaken in het groene domein (Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet en Landschapsverordening) .

<sup>22</sup> 'Lean' = efficiënt, effectief, klantgericht en bedrijfsmatig. 'Green' = maatschappelijk verantwoord, betrokken en duurzaam.

de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie in de zin van de Wgr, anderzijds hebben zij in hun rol als opdrachtgever een groot belang bij een kwalitatief hoogwaardig(e) dienst/product versus zo laag mogelijke kosten. Het is hierbij van cruciaal belang dat de deelnemende partijen de opdrachtgeversrol borgen en beleggen in de ambtelijke organisatie. Vanwege dit 'spanningsveld' is het wenselijk dat de rollen van eigenaar (Wgr) en opdrachtgever intern bij de deelnemende partijen op verschillende plaatsen in de organisatie belegd zijn.

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

In de statuten van de Gemeenschappelijke Regeling voor de RUD is een aantal standaard elementen 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. De DVO's bestaan minimaal uit het landelijk verplichte basistakenpakket met daarop aangevuld de overige taken die de deelnemende partij wil afnemen. Binnen de kaders van de DVO maken de deelnemers jaarlijks afspraken met de RUD 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 provincie Utrecht dient ook dit Beleidsplan VTH 2013-2015 als basis voor de opdrachtverlening aan de RUD.

Om dit systeem opdrachtgever-opdrachtnemer goed te laten functioneren, is het noodzakelijk dat de deelnemende partijen een opdrachtgeversrol zullen borgen in hun ambtelijke organisatie. De provincie heeft daartoe een zogeheten 'opdrachtgeversunit' in het leven geroepen. Om de overeengekomen kwaliteit van de taken te borgen, maken wij gebruik van een producten- en dienstencatalogus (PDC). Deze is onderlegger voor de DVO en het jaarprogramma.

#### **8.5 Landelijke kwaliteitscriteria**

Zowel vanuit haar opdrachtgeversrol als vanuit haar regierol professionalisering handhaving fysieke leefomgeving, staat de provincie er op dat de RUD zal voldoen aan de in het Besluit omgevingsrecht neergelegde procedurele professionaliseringscriteria. Dit geldt ook voor de Omgevingsdienst NZKG. Deze organisatie moet bovendien voldoen aan specifieke eisen voor de uitvoering van BRZO-taken. Per 1-1-2015 zal, voor zover nu kan worden overzien, door provincie, gemeenten en waterschappen ook voldaan moeten worden aan een per die datum van kracht wordende set aanvullende (meer inhoudelijke) kwaliteitscriteria (aspecten zoals opleiding en kritische massa). Medio 2013 is daartoe, onder coördinatie van de provincie, een implementatietraject opgestart (te beginnen met een zelfevaluatie annex nulmeting in mei 2013).