

Instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht

Een integrale aanpak in de geest van de komende Omgevingswet

Auteur

ORO-VTH

Datum

22 mei 2018

Samenvatting

Noord-Brabant is een dichtbevolkte provincie. Fabrieken, agrarische bedrijven en particulieren ondernemen activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. Er komt een nieuwe fabriek, een agrarisch bedrijf wil meer dieren houden en een particulier wil bomen kappen. Deze activiteiten kunnen bijvoorbeeld milieuverontreiniging of gevaar tot gevolg hebben. Natuur kan worden aangetast. Daarnaast gaat het ook om langetermijneffecten die ons milieu bedreigen, zoals de klimaatverandering. Wij zetten ons in voor een beter milieu en een beter klimaat. De leefomgeving moet schoon en veilig zijn. Natuur moet in stand worden gehouden. Op energie moet worden bespaard, zo weinig mogelijk afval moet overblijven en de landbouw moet duurzamer.

Om dit allemaal te bereiken moet voor veel activiteiten met gevolgen voor de omgeving een vergunning worden aangevraagd. Soms bij de gemeente of het waterschap en soms bij de provincie. Als een vergunning wordt verleend, dan worden daar regels aan verbonden die moeten worden uitgevoerd en nageleefd. Regelmatig beoordelen wij of deze regels nog actueel zijn. Wij controleren de door ons verleende vergunningen met bijbehorende regels en dwingen zo nodig naleving af. Voor het vastleggen van de gewenste manier van vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben wij dit kader opgesteld. Dit kader gaat over de manier waarop wij met burgers en bedrijven om willen gaan bij vergunningverlening, toezicht en handhaving en de taken die daarbij horen. Ook is aangegeven hoe wij om willen gaan met de klachten van de Brabanders. Daarnaast staat in het kader wat er op het VTH-vlak moet gebeuren als bij een bedrijf bijvoorbeeld brand uitbreekt of giftige stoffen dreigen te ontsnappen.

Regels moeten goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Degene die een bedrijf heeft moet om te beginnen weten wat hij moet doen en wat wel en niet mag. De toezichthouder moet controleren of de regels worden nageleefd. De toezichthouder kijkt daarbij vooral naar die regels waarbij het niet-naleven de meeste milieugevolgen heeft. Handhaven daarvan, dus afdwingen indien dit nodig is, is daarom ook belangrijk. Ook omdat bedrijven geen extra geld mogen verdienen met het niet naleven van regels. Als bedrijven echt niet willen luisteren en hardnekkig blijven overtreden vinden we dat hun vergunning moet worden ingetrokken.

Wij zijn ervan overtuigd dat we onze manier van vergunning verlenen, toezicht houden en handhaven verder moeten aanpassen in het belang van een betere kwaliteit van de leefomgeving, een beter gedeelde verantwoordelijkheid van de zorg voor die leefomgeving en een betere relatie tussen bedrijven en hun omgeving. Hiervoor is een andere manier van denken en doen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving nodig. Dit geldt voor de provincie zelf en de omgevingsdiensten die

de provincie assisteren, maar ook voor de bedrijven en anderen die activiteiten verrichten met gevolgen voor de omgeving. En ten slotte ook bij omwonenden en milieuorganisaties. Meer concreet willen we het volgende:

- Wij richten vergunningverlening, toezicht en handhaving meer op het bereiken van een betere kwaliteit van de omgeving. Niet belangrijke, belemmerende en zeer gedetailleerde regels willen we waar mogelijk vermijden;
- We gebruiken de resultaten van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het ontwikkelen, bijstellen en evalueren van ons omgevingsbeleid.
- Wij bereiden ons voor op de Omgevingswet. Juist bij deze wet staan de milieudoelen meer centraal en niet de regels. Maar, deze wet kent ook meer vrijheid voor de initiatiefnemers van allerlei activiteiten met gevolgen voor de omgeving. Daarom wordt het contact vooraf tussen initiatiefnemers en omwonenden straks nog belangrijker dan nu het geval is en wordt verwacht dat initiatiefnemers meer zelf de zorg voor een beter milieu en een beter klimaat in gaan vullen. Dat kan door ook voor zichzelf extra doelen en regels te stellen en ook zelf toezicht te houden op de naleving van de regels.
- We spreken bedrijven aan op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de leefomgeving. Zo verlangen we dat zij eerst met hun burens gaan praten als er initiatieven voorliggen. Wij vinden het heel belangrijk dat zij daarbij overleggen over de manier waarop een project wordt uitgevoerd. Daarnaast zullen wij bedrijven stimuleren dat zij op eigen initiatief een bijdrage zullen leveren aan verdergaande verbetering van omgevingskwaliteit boven op de naleving van regels.
- Wij houden bij vergunningverlening rekening met gevoeligheden in de omgeving en het nalevingsgedrag van het bedrijf.
- Wij willen vergunningen die meer begrijpelijk en inzichtelijk zijn voor iedereen. Wij zetten in op inzichtelijke aanvragen en inzichtelijke vergunningen en ontheffingen door daar waar het inzicht verloren dreigt te geraken te voorzien in geconsolideerde versies.
- We richten ons toezicht vooral op activiteiten waarbij veel overtredingen plaatsvinden of waarbij het effect op de fysieke leefomgeving groot is.
- We pakken overtreders aan en volgen daarbij nauwgezet de Landelijke Handhavingsstrategie.
- We gaan met behulp van het InterventieKompas (ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) het gedrag dat leidt tot overtreding analyseren zodat inzichtelijk wordt aan welke knoppen we moeten draaien om gewenst gedrag te stimuleren.
- We zetten de 'Stijlwijzer Handhaving' (eveneens ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) in om de stijlgevoeligheid van onze doelgroepen te onderzoeken waarna we die toezichthouder kunnen inzetten die beschikt over de stijl die het effectiefst is.

- We maken gebruik van de ontwikkelingen op het gebied van digitale dataverwerking voor toepassing binnen vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Wij willen dat bedrijven die klachten veroorzaken daarop aangesproken kunnen worden door degenen die de overlast ervaren en zelf aan de slag gaan om deze overlast weg te nemen.
- Wij willen dat bedrijven waar veel incidenten voorkomen zelf meer actie ondernemen om dit te voorkomen.
- Wij willen de vergunningen intrekken van bedrijven die niet willen luisteren en hardnekkig de regels blijven overtreden.

Wij gaan de komende jaren, samen met gemeenten, waterschappen en rijksinspecties de andere manier van vergunningverlening, toezicht houden en handhaven invoeren. De omgevingsdiensten zullen, in opdracht van ons, het meeste hiervan voor hun rekening nemen.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	7
1 INTEGRALE VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING	9
1.1 INLEIDING	9
1.2 DE VERBINDING TUSSEN VTH EN DE PROVINCIALE PROGRAMMA'S.....	10
1.3 SAMENHANG IN HET GEBRUIK VAN VTH-INSTRUMENTEN	12
1.4 EEN AANPAK VANUIT VERSCHILLENDE OVERHEIDSROLLEN	12
1.5 EEN AANPAK SAMEN MET DE PARTNERS.....	13
1.6 DE VERBINDING MET DE WETGEVER	13
1.7 INDICATOREN	13
2 VERGUNNINGVERLENING	14
2.1 INLEIDING	14
2.2 VERGUNNINGVERLENING NAAR TYPERING.....	16
2.3 INZICHT BIJ DOORLOPENDE ACTIVITEITEN	18
2.4 INDICATOREN	19
3 TOEZICHT EN HANDHAVING	20
3.1 INLEIDING	20
3.2 ONZE UITGANGSPUNTEN	21
3.3 VERBREDEN EN VERBETEREN VAN TOEZICHT EN HANDHAVING	22
3.4 INDICATOREN	26
4 BEVORDEREN VAN DE NALEVING UIT EIGEN BEWEGING.....	28
4.1 INLEIDING	28
4.2 BELEID GERICHT OP HET BEVORDEREN VAN DE NALEVING UIT EIGEN BEWEGING	28
4.3 INDICATOREN	28
5 BEVORDEREN VAN DE NALEVING DOOR DE OMGEVING	29
5.1 INLEIDING	29
5.2 BELEID GERICHT OP HET BEVORDEREN VAN DE NALEVING DOOR DE OMGEVING	29
5.3 INDICATOREN	29
6 KLACHTEN EN MELDINGEN.....	30
6.1 KLACHTEN OVER OVERLAST.....	30
6.2 BELEID GERICHT OP DE VERMINDERING VAN DE ERVAREN OVERLAST.....	31
6.3 MELDINGEN VAN OVERTREDINGEN.....	31
6.4 BELEID GERICHT OP MELDINGEN	32
6.5 INDICATOREN	32
7 ONGEWONE VOORVALLEN.....	33
7.1 INLEIDING	33
7.2 BELEID GERICHT OP DE VERMINDERING VAN ONGEWONE VOORVALLEN	33
7.3 INDICATOREN	34
8 PROFESSIONEEL WERKEN	35
8.1 INDICATOREN	35
9 OP WEG NAAR DE OMGEVINGSWET.....	36
9.1 ALGEMEEN	36
9.2 GEVOLGEN VOOR DE VTH-INSTRUMENTEN	36
9.3 GEVOLGEN VOOR DE TAAKUITVOERING	36
9.4 GEVOLGEN VOOR DE ORGANISATIE VAN VTH	37
9.5 CONCLUSIE	37

Voorwoord

Noord-Brabant is een dichtbevolkte provincie. De activiteiten van mensen, bedrijven en organisaties, hebben vrijwel altijd effecten voor anderen in de directe of bredere omgeving van die activiteiten. Het kunnen effecten zijn die rechtstreeks schadelijk zijn en gevolgen hebben voor de veiligheid en de gezondheid van mensen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vervuiling van de atmosfeer met schadelijke gassen, lozing van giftige stoffen in de bodem of het uitstoten van fijn stof in de directe omgeving van woningen. Daarnaast gaat het ook om langetermijneffecten die ons leefmilieu bedreigen, zoals de klimaatverandering. Menselijke activiteiten maken aanspraak op een deel van de schaarse milieugebruiksruimte in onze provincie, aanspraken die vaak concurreren of zelfs conflicteren. Ook Brabant heeft een belangrijke taak bij het borgen van de omgevingskwaliteit en het verdelen van schaarste. We hebben daarbij eigen ambities. Bijvoorbeeld op het gebied van energiebesparing, het circulair maken van de economie en het verduurzamen van de landbouw.

Dit kader heeft betrekking op de toepassing van omgevingsrecht. Het kader heeft echter geen betrekking op onze inhoudelijke beleidsdoelstellingen maar op een deel van het instrumentarium dat nodig is om deze doelen binnen het omgevingsrecht te bereiken. We spreken daarom van een instrumenteel kader met het bijbehorende vakmanschap. De instrumenten waarover dit kader gaat zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving. De wijze van klachtenafhandeling en de reactie op van incidenten wordt hierbij ook meegenomen. Vergunningverlening binnen het omgevingsrecht heeft bijvoorbeeld betrekking op milieu, bouwen of natuur. Met vergunningverlening wordt de schaarse gebruiksruimte verdeeld. Adequaat toezicht borgt dat door naleving van voorschriften inhoudelijke doelstellingen kunnen worden bereikt. Met handhaving van de voorschriften blijft de overheid geloofwaardig en wordt een gelijk speelveld voor initiatiefnemers geborgd. Met vergunningverlening, toezicht en handhaving kunnen we inhoudelijke doelen, zoals een betere leefomgeving optimaal bereiken.

In dit kader kiezen we voor:

- een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving, dit wil zeggen een heldere verbinding met wat we inhoudelijk willen, vergunningverlening, toezicht en handhaving dat elkaar aanvult en versterkt en bij het uitvoeren van onze taken meer samenwerking met onze partners.
- het versterken van de contacten tussen initiatiefnemers en omwonenden en organisaties die opkomen voor de omgevingskwaliteit. Dit met het doel om problemen zoveel mogelijk vooraf in de informele sfeer op te lossen en daarmee tijdrovende formele procedures achteraf te voorkomen.
- vergunningverlening, toezicht en handhaving meer gericht op het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving, maar wel rekening houdende met belangen van initiatiefnemers.
- het zoveel mogelijk benutten van de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers voor de bescherming van de fysieke leefomgeving en die als vertrekpunt te nemen voor ons eigen handelen.

Dit kader vergt niet alleen de aanpassing van de manier van vergunning verlenen, toezicht houden en handhaven en een andere inhoud van vergunningen, toezichtsrapporten en handhavingsbesluiten maar vooral ook een andere houding en nieuwe kennis en vaardigheden van alle betrokkenen. Het gaat dan zowel om initiatiefnemers als medewerkers in dienst van de overheid.

Wij zijn er ons van bewust dat de hier beoogde nieuwe vormgeving van vergunningverlening, toezicht en handhaving niet van vandaag op morgen is gerealiseerd. Daarom bevat dit kader een fasering. De

eerste fase dient te worden gerealiseerd in de periode tot aan het in werking treden van de Omgevingswet. Dit is volgens huidige planning op 1 januari 2021. Dit kader bevat voor deze periode acties die op korte termijn plaats moeten en kunnen vinden of eigenlijk al plaats hadden moeten vinden. Het betreft hier niet alleen de uitvoering van bestaande en nieuwe wettelijke taken maar ook zaken die we zelf belangrijk vinden, zoals inzichtelijkheid van producten en de verbetering van de relatie tussen initiatiefnemer en omgeving. De invulling en uitvoering van dit kader zal de komende jaren de nodige inspanningen vragen, zowel van de eigen provinciale organisatie als van de omgevingsdiensten. We kijken hierbij vooruit naar de Omgevingswet door de vernieuwende gedachten achter deze wet nu al zoveel mogelijk toe te passen. Want het gaat natuurlijk niet primair om de instrumenten waarmee we regels formuleren en de naleving daarvan kunnen afdwingen, maar om de inhoudelijke doelen die we willen bereiken. Maar zonder goede vergunningverlening, goed toezicht en goede handhaving zijn die doelen niet te bereiken.

Ten behoeve van de uitvoering zullen we in de komende maanden een implementatieplan opstellen samen met de omgevingsdiensten.

Aan het eind van elk hoofdstuk van dit kader zijn indicatoren toegevoegd. Met deze indicatoren gaan wij de mate waarin dit kader operationeel is gemaakt, volgen. De indicatoren zien op verleden, heden en toekomst, en dus op:

- het wegwerken van achterstanden;
- het voldoen aan recente wettelijke wijzigingen;
- het voldoen aan eigen ambities;
- het voorbereiden op de Omgevingswet.

Ofschoon dit instrumentele kader geschreven is voor de uitvoering van eigen taken is het de bedoeling dat dit kader een aantal bouwstenen zal bieden voor een Brabantbreed kader voor vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht dat zou moeten worden opgesteld door gemeenten, provincie, waterschappen en andere partners. Bij het opstellen van een gemeenschappelijk kader is onderling vertrouwen en een gedeelde oriëntatie van groot belang. Een Brabantbreed kader heeft ook als voordeel dat dit uniform toegepast worden door onze omgevingsdiensten. Hieraan bestaat binnen deze diensten met een diversiteit aan opdrachtgevers grote behoefte. We willen bevorderen dat binnen het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht de vorming van een gemeenschappelijk kader wordt opgepakt. We stellen daarnaast voor het gemeenschappelijk kader te agenderen voor de bestuurlijke conferentie over samenwerking die na de zomerperiode zal worden gehouden.

1 Integrale vergunningverlening, toezicht en handhaving

1.1 Inleiding

De bedoeling van het omgevingsrecht is dat de gewenste omgevingskwaliteit wordt bereikt en behouden. De instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving, hierna VTH genoemd, zijn, naast algemene regels, kerninstrumenten binnen het omgevingsrecht. Een vergunning is eigenlijk een officiële toestemming van de overheid om een bepaalde activiteit uit te voeren. In dit kader verstaan we onder vergunningen tevens ontheffingen en vrijstellingen. Daarnaast heeft dit kader ook betrekking op het wijzigen van vergunningvoorschriften, het stellen van maatwerkvoorschriften ingevolge het Activiteitenbesluit en het beoordelen van meldingen. Toezicht is in wezen het verzamelen van informatie over activiteiten en vervolgens beoordelen of deze activiteiten voldoen aan de daarvoor geldende regels. Handhaving is ten slotte het 'afdwingen van naleving' in allerlei vormen.

Wij zijn bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving ingevolge een aantal wetten die worden gerekend tot het omgevingsrecht, te weten:

- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo),
- delen van de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder en de Wet inzake de luchtverontreiniging,
- de Wet luchtvaart,
- de Wet natuurbescherming
- de Natuurschoonwet,
- de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden,
- de Waterwet,
- de Wet bodembescherming,
- de Ontgrondingenwet,

alsmede de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten en verordeningen.

Onze VTH-inzet moet voldoen aan wat die wetten en de daarmee samenhangende rechterlijke uitspraken van ons verlangen: de zogenaamde wettelijke basisinzet op VTH. Wij hebben de uitvoering van de VTH-taken in mandaat overgedragen aan de drie Brabantse omgevingsdiensten (zie bijlage 1 voor een specificatie van die taken). Zij ontvangen daartoe jaarlijks van ons een opdracht. De wettelijke basisinzet vormt het belangrijkste deel van deze opdracht. Het omgevingsrecht bevat spelregels voor de inzet van VTH. De set spelregels regelt echter niet alles. Wij hebben hier ook een zekere vrijheid en een eigen verantwoordelijkheid. Dit zie je terug bij onderwerpen als rollen en rolverdeling, de stijl van uitoefening van deze taak en bij de vormgeving van de instrumenten. Met dit kader geven wij invulling aan die vrijheid en verantwoordelijkheid.

1.2 De verbinding tussen VTH en de provinciale programma's

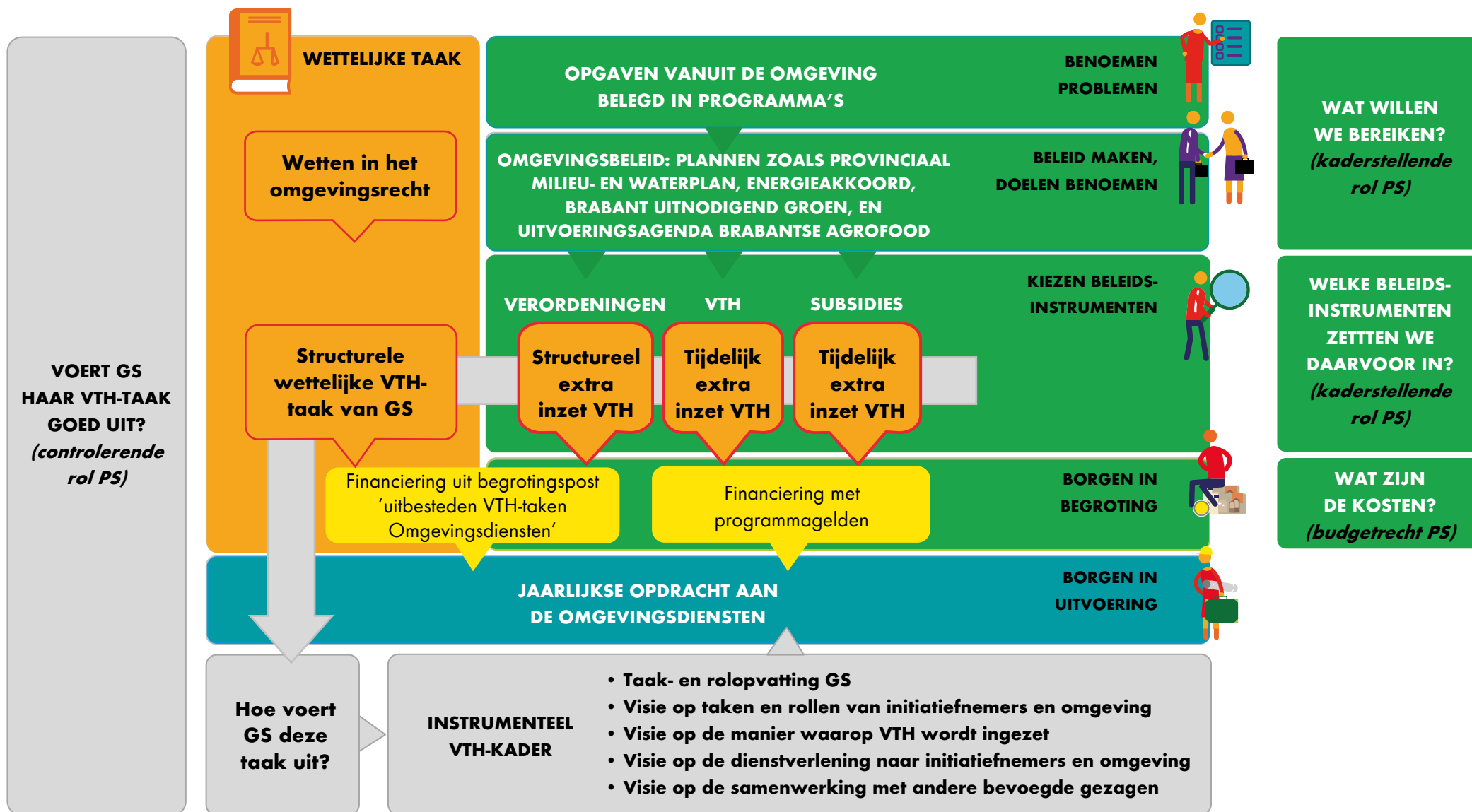
Provinciale programma's hebben bijvoorbeeld betrekking op de provinciale bijdrage aan energie en industrie, gezondheid en landbouw en de introductie van een circulaire economie. Bij de realisatie van de in deze programma's opgenomen doelstellingen speelt VTH een rol. Deze rol is wel beperkt omdat VTH voor een groot wordt gedeelte ingevuld door landelijk geldende eisen. Voor vergunningverlening bijvoorbeeld gelden veel landelijk geldende toetsingskaders. Bovendien gelden er al veel algemene rijksregels voor de activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd. De provincie is hierbij meer een uitvoeringsorganisatie van het rijk. De provincie mag slechts eigen doelstellingen formuleren binnen de beleidsruimte die het rijk aan de provincie overlaat. Onder de Omgevingswet zal deze eigen beleidsruimte groter worden. Dit betekent dat er dan meer met VTH kan dan nu het geval is maar de inzetbaarheid van VTH moet ook dan niet worden overschat.

In onze programma's nemen wij de doelen voor de omgevingskwaliteit op. In diezelfde programma's (dan wel in de daaronder liggende uitvoeringsplannen) nemen wij op welke beleidsinstrumenten we gaan inzetten om die doelen te bereiken. Zo kan bijvoorbeeld gekozen worden voor voorlichting, een verordening, een subsidie of VTH. Soms zal de wettelijke basisinzet op VTH al voldoende bijdragen aan het bereiken van de doelen. In een aantal gevallen zal extra VTH-inzet nodig zijn. In die gevallen vullen we dan vanuit de programma's de opdracht aan de omgevingsdiensten aan. Dit kader gaat ervan uit dat programma's worden vertaald in operationele documenten, zoals beleidsregels, algemene regels en handreikingen. Ten behoeve van de vergunningverleners moet dit geconcretiseerde beleid vervolgens worden toegepast binnen uitvoeringsprogramma's die zijn gekoppeld aan de opdrachten voor de Brabantse omgevingsdiensten.

Een deel van het eigen beleid is nu nog onvoldoende concreet gemaakt om te kunnen worden toegepast door omgevingsdiensten. Je kunt wel beleid maken maar de uitvoering in het veld moet er wel iets mee kunnen doen. We gaan daarom er voor zorgen dat het eigen beleid beter aansluit op de VTH-uitvoering en dat uit deze uitvoering gegevens komen welke nodig zijn voor evaluatie, en zo nodig bijsturing, van het eigen beleid. Op deze manier kunnen de beleidsmakers beoordelen of het beleid ook daadwerkelijk effect heeft. Daarom gaan we ervoor zorgen dat de omgevingsdiensten zodanig rapporteren aan de beleidsmakers dat zij er iets mee kunnen. Beleid en uitvoering mogen geen gescheiden werelden zijn. Daarom moet voor VTH een beleidscyclus worden gehanteerd. Beleid moet worden gerealiseerd via VTH. Het beleid moet daarom ook zodanig worden geformuleerd dat dit kan worden toegepast binnen VTH. Daarnaast moet ons beleid vanzelfsprekend ook worden uitgedragen bij initiatiefnemers door beleidsmedewerkers die als 'ambassadeur' fungeren.

We zullen nieuw provinciaal beleid gaan baseren op een evaluatie van het bestaande beleid. De kennis die is opgedaan bij VTH, wordt daarbij betrokken. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid en nieuwe regels gaan we gebruik maken van een VTH-werkbaarheidsanalyse die duidelijk maakt of en in welke mate de inzet van VTH een bijdrage kan leveren aan de realisatie van het beoogde beleid.

De verbinding tussen VTH en de provinciale opgaven behoort bij de integrale benadering van VTH en wordt weergegeven in figuur 1 op de volgende bladzijde. In de volgende paragrafen komen drie andere invalshoeken aan bod.



Figuur 1. Verbinding tussen VTH en de provinciale opgaven

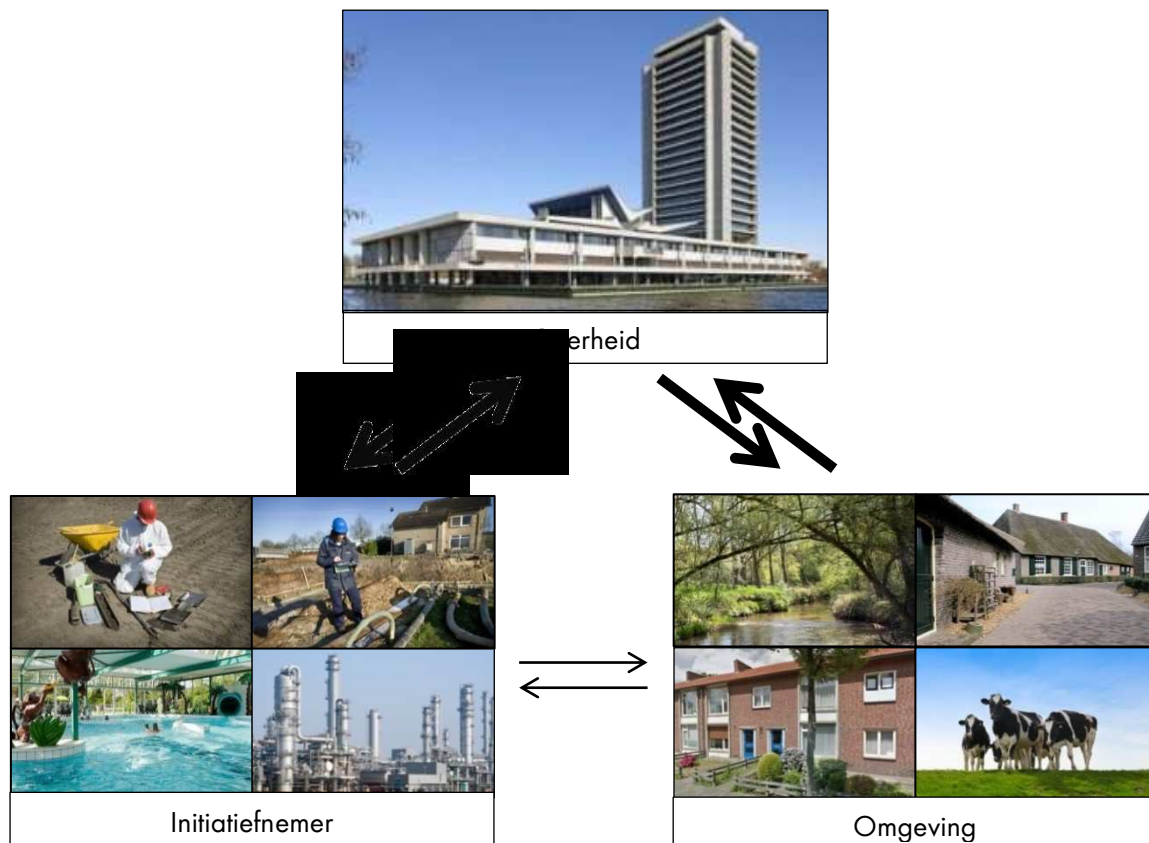
1.3 Samenhang in het gebruik van VTH-instrumenten

De Wet verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving is een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze wijziging is in 2017 in werking getreden. In de nieuwe regelgeving wordt verwacht dat niet alleen toezicht maar ook vergunningverlening programmatisch wordt aangepakt. Dit speelt vooral bij het periodiek controleren of vergunningen wel voldoen aan de nieuwste technische ontwikkelingen, de zogenaamde actualisatie.

Uit de toepassing van VTH moeten, zoals gezegd, gegevens komen waarmee kan worden vastgesteld of het beleid succesvol is of dat het moet worden bijgesteld. Verder dient bij vergunningverlening gebruik te worden gemaakt van gegevens uit het toezicht en de handhaving. Gegevens over nalevingsrisico's zijn mede bepalend voor de vormgeving van een vergunning. Aan succesvol toezicht houden en handhaven gaat het stellen van normen in vergunningen en algemene regels vooraf. Als de normen onduidelijk of onuitvoerbaar zijn, is consequente en effectieve toezicht en handhaving onmogelijk. Bij de besluitvorming op aanvragen om vergunningen en ontheffingen in het omgevingsrecht moet daarom de uitvoerbaarheid worden beoordeeld en een handhaafbaarheidstoets worden uitgevoerd die uitwijst of het beoogde besluit inderdaad te handhaven is. Daarnaast zal een implementatieplan ten behoeve van de invulling van voorliggend kader worden opgesteld samen met de omgevingsdiensten. Wij zullen de samenhang bij het gebruik van VTH-instrumenten borgen via het implementatieplan in de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten.

1.4 Een aanpak vanuit verschillende overheidsrollen

Ten gevolge van een traditionele werkwijze bij VTH zien we nu veel contacten tussen de initiatiefnemer en de overheid. Ook zien nu we veel contacten tussen de omgeving en de overheid. Wat vaak ontbreekt, zijn de directe contacten tussen initiatiefnemer en de omgeving. Deze contacten vinden we juist heel belangrijk. Dit is weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Contacten tussen initiatiefnemer, overheid en omgeving

Met de initiatiefnemer bedoelen we iedereen die een activiteit onderneemt waarop de eisen uit het omgevingsrecht, van toepassing zijn. De initiatiefnemer kan dus een bedrijf zijn maar ook een overheid of een burger. Ook het begrip omgeving vatten we hier ruim op. Hiermee bedoelen we zowel de fysieke als de maatschappelijke omgeving. Iedereen in de maatschappelijke omgeving die in zijn belang kan worden geschaad beschouwen we dus ook als omgeving. De omgeving kan, naast de fysieke omgeving, dus ook bestaan uit bijvoorbeeld uit burgers, belangengroepen en andere overheden. We zien in figuur 2 dat onze VTH-taak een andere inhoud zal moeten krijgen en dat we als overheid ook op andere manieren met initiatiefnemers en hun omgeving om moeten gaan. De 'onbalans' veroorzaakt immers een onnodige belasting van de overheid en erger nog, leidt tot onbevredigende resultaten voor initiatiefnemer en omgeving. Met dit kader willen we de contacten tussen initiatiefnemer en omgeving versterken door hen bij elkaar te brengen, door de wijze waarop we VTH uitvoeren en de VTH-producten vormgeven en beschikbaar stellen.

1.5 Een aanpak samen met de partners

De bevoegdheid voor de inzet van het VTH-instrumentarium is toebedeeld aan verschillende bevoegde gezagen zoals rijksinspecties, waterschappen, gemeenten en provincies. Dit betekent dat we alleen samen doelen kunnen bereiken en wel op een identieke manier. Simpelweg omdat we er niet alleen over gaan. Wij voeren als provincie de wettelijke coördinatie op de VTH-samenwerking. De vorm van samenwerking en de samenstelling van het samenwerkingsverband hangt af van het onderwerp en de verschillende belangen en doelen. Omgevingsdiensten en bijvoorbeeld het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht faciliteren deze samenwerking. Wij willen samen met onze partners in Noord-Brabant komen tot een gezamenlijk instrumenteel VTH-kader. Dan pas kunnen we optreden als één overheid. In 2018 starten we het proces om te komen tot een gezamenlijk instrumenteel VTH-kader.

1.6 De verbinding met de wetgever

Binnen een integrale benadering is het tot slot noodzakelijk om ook de verbinding te leggen naar de wetgever. Gelet op de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving, dienen we juist nu inbreng te leveren aan de totstandkoming van deze nieuwe regelgeving en suggesties aan te dragen voor de uitvoerbaarheid daarvan. De Omgevingswet moet zo worden ingevuld dat vergunningverlening, toezicht en handhaving beter tot hun recht kunnen komen. Bij de uitvoering spelen de omgevingsdiensten een belangrijke rol. We zullen ervoor zorgen dat ervaringen in de uitvoering, al dan niet in IPO-verband, worden gebundeld en teruggekoppeld met het rijk.

1.7 Indicatoren

Het voldoen aan de bestaande en nieuwe wettelijke verplichtingen, is gerealiseerd als:

- i-1. vanaf 2020 de uitvoeringsresultaten van VTH onderdeel uitmaken van de vorming en evaluatie van provinciaal omgevingsbeleid.
- i-2. vanaf 2020 in het provinciaal omgevingsbeleid of de daaraan gekoppelde uitvoeringsplannen, de inzet van VTH is opgenomen.
- i-3. vanaf 2021 de VTH-beleidscyclus, die deels binnen de provinciale organisatie en deels binnen de omgevingsdiensten wordt doorlopen, is gesloten.
- i-4. vanaf 2021 de VTH-uitvoercirkel die binnen de omgevingsdiensten wordt doorlopen, op casusniveau is gesloten. Dit betekent dat vanuit vergunningverlening rekening wordt gehouden met toezicht en handhaving en andersom.

2 Vergunningverlening

2.1 Inleiding

Vergunningverlening is het instrument bij uitstek om maatwerk te leveren voor de juiste balans tussen het benutten van de omgeving bij het verrichten van activiteiten en het beschermen van die omgeving. Vergunningverlening kan betrekking hebben op een momentopname maar ook betrekking hebben op langlopende activiteiten die continu beheer vragen vanuit omgevingsbelangen. Technische ontwikkelingen of nieuw omgevingsbeleid kunnen nopen tot aanpassing van de vergunning. Met name voor de vergunning voor doorlopende activiteiten omdat die vaak voor onbepaalde tijd wordt verleend. De vergunning is in die gevallen slechts verleend voor de startsituatie. Beheer van de vergunde activiteiten leidt tot regelmatige aanpassing van de vergunning.

2.1.1 Ruimte voor ondernemen en innovatie

Naast de Europeesrechtelijk of landelijk ingegeven normen in toetsingskaders dient invulling te worden gegeven aan Brabantse ambities op bijvoorbeeld het gebied van de circulaire economie, klimaatverandering en agrofood. In het licht van die ambities vraagt het bestuursakkoord Beweging in Brabant om het beter benutten van de innovatiekracht van Noord-Brabant. Ook vergunningverlening moet benut worden om daadwerkelijk innovatieve oplossingen een kans te geven. Binnen de juridische ruimte zoeken we daarom naar oplossingen die zowel initiatiefnemers als de omgeving dienen.

2.1.2 Een ander samenspel binnen een andere wereld

Noord-Brabant is een ondernemende provincie. Dit zorgt voor veel dynamiek. We zien een zelfbewuste en goed opgeleide omgeving die participatie in en transparantie van de besluitvormingsprocessen van zowel de initiatiefnemer als de overheid verlangen. Initiatiefnemers nemen gelukkig steeds meer hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, al dan niet onder druk van hun omgeving. Maar helaas is dit lang nog niet in alle gevallen genoeg. Wij willen onderzoeken welke mogelijkheden de Omgevingswet tot zelfregulering kan bieden binnen de vergunde gebruiksruimte en wij willen de bedrijven stimuleren om planmatig aan te geven hoe zij op eigen initiatief een bijdrage zullen leveren aan verdergaande verbetering van omgevingskwaliteit boven op de naleving van regels.

De rol van de provincie als vergunningverlener moet wezenlijk worden veranderd. De provincie blijft vanzelfsprekend altijd eindverantwoordelijk voor haar eigen vergunningen. In dit instrumentele kader wordt daarbij wel de primaire verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor zijn omgeving benadrukt. Helaas gaat dit in de praktijk nog te vaak mis. Een vergunning zonder een goede dialoog met de omgeving vooraf zorgt soms voor een vergunning die leidt tot verwijdering tussen initiatiefnemer en zijn omgeving terwijl die juist zou moeten verbinden. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer dient daarom, juist ook binnen het vergunningverleningsproces, te worden versterkt. Bij maatschappelijke verantwoordelijkheid hoort een initiatief dat past in de landelijke en Brabantse ambities en tot stand komt in samenspraak met de omgeving. Met elkaar praten in een open dialoog, voorafgaand aan vergunningverlening, is beter dan tijdrovend tegen elkaar procederen na vergunningverlening. Een snellere besluitvorming is uitgangspunt in de Omgevingswet.

2.1.3 Een publieke taak vanuit de bescherming van omgevingsbelangen

We kunnen in de omgang met initiatiefnemers kiezen voor een zakelijke, formele stijl of voor een betrokken, samenwerkende stijl. In het eerste geval is het product sec de vergunning, in het tweede geval denken we meer met de initiatiefnemer mee en zoeken we gezamenlijk naar oplossingen. Bij de eerste variant hoort het motto "Wij zijn bevoegd gezag, geen adviseur"; bij de tweede variant het motto "De provincie denkt met u mee". In dit instrumentele kader kiezen we voor een tussenvariant: "een zakelijke uitvoering van de publieke taak met als vertrekpunt de behartiging van de te beschermen omgevingsbelangen".

In hun rapport van juni 2012¹ geven Eijlander en Mans aan dat vergunningverlening geen vorm van dienstverlening is, maar de uitoefening van een publieke taak. Wij onderschrijven dit. Dit betekent echter niet dat wij niet mee mogen denken met de initiatiefnemer. Meedenken is mogelijk zolang het te beschermen omgevingsbelang maar voorop wordt gesteld.

Wij willen niet optreden als verdediger van een initiatief, ook in die gevallen waarin we een eigen belang hebben bij realisatie van het initiatief, zoals bij afval- en mestverwerking. De initiatiefnemer is zelf tijdens het proces van vergunningverlening verantwoordelijk voor de dialoog met de omgeving over het initiatief. Wij leggen verantwoording af over het besluitvormingsproces waarin we de omgevingsbelangen afwegen tegen de belangen van de initiatiefnemer. Te nauwe banden met degene die belang heeft bij verlening van de vergunning moeten we daarom voorkomen. Vergunningverleners moeten in hun rol blijven en zich dus niet alleen richten op het faciliteren van de aanvrager. De juiste houding en loyaliteit van de medewerkers is hierbij uiterst belangrijk. Wij moeten de juiste balans houden tussen servicegerichtheid en onafhankelijkheid met het oog op bescherming van de leefomgeving. Dit betekent ook dat er meer in teams gewerkt dient te worden en dat vergunningverleners regelmatig van bedrijf moeten wisselen.

2.1.4 Het uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening en actualisatie

Wettelijke kwaliteitsdoelstellingen en onze ambities moeten worden bereikt. Verouderde vergunningen kunnen dit belemmeren. Daarom gaan wij regelmatig informatie verzamelen over de milieuprestaties van een initiatiefnemer bij exploitatie van, bijvoorbeeld, een bedrijf en gaan zo nodig tot actie over. Vooral voor doorlopende activiteiten vertaalt dit zich in periodiek onderhoud van de voorwaarden waaronder de vergunningen zijn verleend dan wel in een complete heroverweging van de vergunningen. Informatiebronnen hiervoor zijn onder meer: rapportages van de initiatiefnemers zelf over de effecten op de fysieke omgeving, gegevens uit toezicht en handhaving, signalen uit de maatschappelijke omgeving, zoals klachten en meldingen, nieuwe inzichten over de effecten, nieuwe opvattingen over wat aanvaardbaar is, wijzigingen binnen de fysieke omgeving en nieuwe ambities voor de kwaliteit van de omgeving. Op grond van deze informatie gaan we beoordelen welke acties moeten plaatsvinden bij besluitvorming op een aanvraag of bij actualisatie van eerder verleende vergunningen. We verantwoorden deze exercitie in de considerans van de vergunning of de aanpassing daarvan.

Soms is het gewenst om een verleende toestemming (geheel of gedeeltelijk) in te trekken. Dit geldt in het bijzonder als de initiatiefnemer er geen gebruik (meer) van maakt. We willen in die gevallen actief vergunningen intrekken (uiteeraard binnen de mogelijkheden die de diverse wetten daartoe bieden). Zo voorkomen we dat ongebruikte vergunningen een beslag leggen op beschikbare gebruikruimte en zorgen voor een beperking bij veranderde planologische inzichten.

¹ Kort onderzoek naar de effectiviteit van de vergunningverlening en de handhaving alsmede van het provinciale toezicht in het kader van de Wet milieubeheer

De omgevingsdiensten moeten in opdracht van de provincie handelen op grond van uitvoeringsprogramma's voor vergunningverlening en actualisatie. Het uitvoeringsprogramma moet een duidelijke verbinding bevatten met de gestelde prioriteiten en doelstellingen. Deze prioriteiten en doelstellingen moeten worden ingegeven door het beleid en vloeien voort uit een analyse van risico's die 'in het veld' worden gesignaleerd. Deze analyse is ook per thema of branche uit te voeren. Wij zorgen ervoor dat bekend is welke criteria worden gehanteerd bij de beoordeling van het initiatief en welke bijzondere aandachtspunten de aard van de activiteit oplevert. Ook door de omgeving kunnen bijzondere aandachtspunten voor vergunningverlening worden ingegeven. Met deze aandachtspunten moet al bij het opstellen van de aanvraag rekening worden gehouden. De initiatiefnemer weet dan tevens vooraf of de aanvraag vergunbaar is.

2.2 Vergunningverlening naar typering

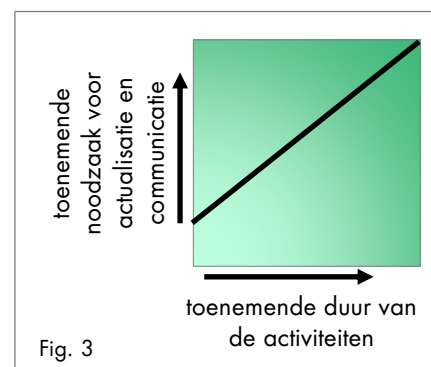
Als hulpmiddel voor een doelmatige en doeltreffende vergunningverlening is een typering zinvol. Aan de hand van diverse typeringen kunnen we meer maatwerk leveren, zowel in het vergunningverleningsproces als in de vergunning. Wij willen de volgende typeringen hanteren:

- de activiteit naar duur,
- de activiteit naar technische complexiteit,
- de aanvrager naar naleefgedrag,
- de activiteit naar impact op de omgeving, en
- de omgeving naar objectieve en subjectieve kwetsbaarheid.

Een analyse vooraf brengt de typering in beeld. In de considerans van de vergunning geven we aan hoe de activiteit, de aanvrager en de omgeving zijn gekarakteriseerd en welke gevolgen dit heeft voor product en proces.

1. Typering van de activiteit naar duur

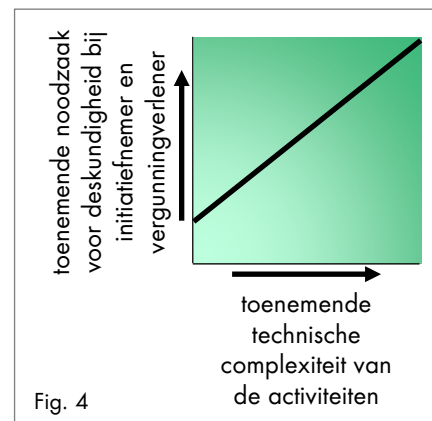
De activiteiten worden ingedeeld in activiteiten met een aflopend karakter (hierna aflopende activiteiten) en activiteiten met een doorlopend karakter (hierna doorlopende activiteiten). Voor aflopende activiteiten is slechts een toestemming nodig voor een eenmalige gebeurtenis of het betreft een eenmalige toets. Voorbeelden zijn de omgevingsvergunning voor bouwen van een opslaghal, de ontbrandingstoestemming voor vuurwerk en de vergunning voor een bodemsanering. Andere vergunningen zien op doorlopende activiteiten. Voorbeelden zijn de Omgevingsvergunning milieu en de Waterwetvergunning. Bij de vergunningen voor een kortlopende activiteit is actualisatie niet aan de orde en vindt communicatie met de omgeving alleen vooraf plaats. Bij doorlopende activiteiten is actualisatie wel aan de orde en kan communicatie nodig zijn tijdens de gehele periode waarin de activiteit voortduurt.



2. Typing van de activiteit naar technische complexiteit

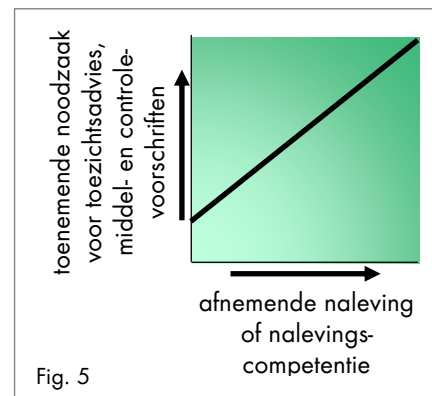
Activiteiten worden getypeerd als technisch complexe dan wel technisch eenvoudige activiteiten. Technische complexiteit betekent de inschakeling van meer deskundigheid in het vergunningverleningsproces en geeft aanleiding voor meer doelvoorschriften, mits de deskundigheid, ook bij de aanvrager zelf, en de handhaafbaarheid van dergelijke doelvoorschriften afdoende is geborgd. Het beschikken over de juiste vakbekwaamheid bij de initiatiefnemer om daarmee risico's voor de omgeving te verkleinen voegen we als mogelijk voorschrift toe aan de vergunning. Voor de omgeving is een kwalitatief hoogwaardige niet-technische samenvatting van de aanvraag hier van extra belang.

Eenvoudige activiteiten vragen minder om deskundigheid, ook bij de aanvrager zelf.



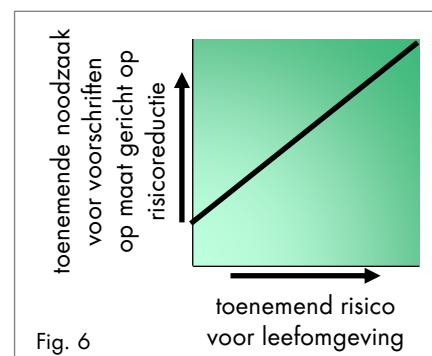
3. Typing van de aanvrager naar naleefgedrag

Bij aanvragers met een slecht naleefgedrag wordt de teugel kort gehouden. Voor deze aanvragers is een scherp omlinjende aanvraag vereist en vergunning met een dictum waarin, in zeer concreet gespecificeerde en kwantitatieve termen, is omschreven wat wel en niet wordt vergund. Verder zijn scherp geformuleerde (middel)voorschriften geboden. Een advies van de aangewezen toezichthouders, waaruit blijkt waar de overtredingsrisico's liggen en hoe deze door de formulering van aanvraag, dictum en voorschriften kunnen worden verminderd, moet worden meegenomen in de afweging. Grote omgevingsrisico's, zeker bij niet-naleving, eisen een behoedzame formulering van voorschriften, waarbij de 'veilige' kant wordt gekozen. Controlevoorschriften zijn geboden. Voor aanvragers met een hoge mate van geborgde zelfsturing en transparantie is echter verlening van een vergunning meer op hoofdlijnen verantwoord en zijn controlevoorschriften in mindere mate noodzakelijk.



4. Typing van de activiteit naar risico's op de omgeving

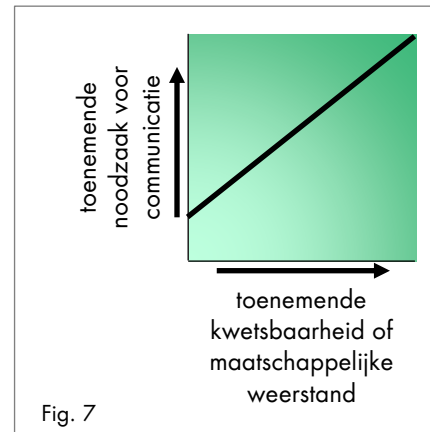
De activiteiten worden ingedeeld naar de grootte van de risico's voor de leefomgeving. Veel activiteiten leveren weinig risico op. In die gevallen volstaan standardeisen en blijft de communicatie met de omgeving beperkt. Indien er sprake is van grote risico's voor de leefomgeving moeten zowel de aanvraag, waarin staat aangegeven onder welke condities een activiteit zal worden ondernomen, als de voorschriften, gericht zijn op reductie van deze risico's. In de considerans van de vergunning identificeren wij de belangrijkste risico's met hun omvang.



5. Typering van de omgeving naar objectieve en subjectieve kwetsbaarheid

De omgeving wordt ingedeeld naar objectieve en subjectieve kwetsbaarheid. Voor wat betreft de fysieke leefomgeving houdt dit in of er op relatief korte afstand sprake is van kwetsbare objecten. Dit is belangrijker naarmate de potentiële impact van een activiteit groter is. Het gaat hier om de objectieve typering van de omgeving. Daarnaast moet worden geïnventariseerd of er sprake is van weerstand in de maatschappelijke omgeving, al dan niet op goede gronden. Het kan zijn dat er invloeden van de activiteit op de omgeving worden gevreesd of dat er zelfs sprake is van NIMBY-effecten. Het kan zijn dat er veel klachten zijn of dat er een actiegroep actief is. Hier betreft het de subjectieve typering van de omgeving. De typering van de omgeving is vooral belangrijk voor de vormgeving van het besluitvormingsproces. Bij een kwetsbare omgeving of veel maatschappelijke weerstand moet de omgeving vroegtijdig bij een initiatief worden betrokken en dient er intensiever en meer op maat worden gecommuniceerd met de omgeving. De communicatie met de omgeving maakt wezenlijk deel uit van het besluitvormingsproces. Dit proces is daarmee dus niet alleen gericht op de interne processen bij de overheid en de samenwerking tussen overheden.

In een aantal gevallen is een dialoog tussen aanvrager en omgeving geboden, voorafgaande aan de besluitvorming. Het is aan de initiatiefnemer de dialoog gestalte te geven, niet aan de overheid. In een aanvraag moet duidelijk zijn wat de resultaten zijn van een dialoog tussen de aanvrager en omgeving. De dialoog geeft ook input voor de typering van de kwetsbaarheid van de omgeving.



2.3 Inzicht bij doorlopende activiteiten

Doorlopende activiteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is zijn vaak complex. Het gaat dan bijvoorbeeld om grotere industriële bedrijven welke een aanmerkelijke invloed op de omgeving kunnen hebben. Deze bedrijven wijzigen daarbij regelmatig hun activiteiten. Toepasselijke algemene regels en vergunningvoorschriften worden ook regelmatig gewijzigd. Door een opeenstapeling in de tijd van steeds maar nieuwe vergunningen en nieuwe voorschriften raakt het inzicht in het geheel aan geldende verplichtingen zoek. Inzicht is noodzakelijk, voor vergunningverleners, toezichthouders, handhavers, omwonenden, belangenorganisaties, adviseurs, rechters en, niet in de laatste plaats, de initiatiefnemer zelf. Op elk moment moeten zij inzicht hebben in de activiteiten die op enig tijdstip zijn vergund en welke voorschriften op deze activiteiten van toepassing zijn. Duidelijk moet zijn wat de gevolgen en risico's van de vergunde activiteiten zijn.

Vanuit het oogpunt van gewenst inzicht zullen wij:

1. verlangen dat de aanvraag bestaat uit één consistente set van samenhangende documenten, die geen aanvullingen of correcties bevat van andere documenten uit de set. Zo is het slechts indienen van de set documenten, welke het resultaat zijn van gebruik van de landelijke voorziening Omgevingsloket Online, niet voldoende. In een apart document dient de aanvrager een overzicht van deze documenten te geven waarbij richtinggevende benamingen worden gehanteerd. In de niet technische samenvatting van de aanvraag moet uitleg worden gegeven en moet helder worden samengevat waarvoor vergunning wordt gevraagd.

2. verlangen dat elke aanvraag tot wijziging van de vergunning wordt gepresenteerd in twee documenten te weten:
 - a. een beschrijving van de aangevraagde wijzigingen.
 - b. een geconsolideerde versie van de aanvraag, dat wil zeggen een beschrijving die de volledige inrichting omvat en die is bijgewerkt met alle wijzigingen in activiteiten, beschermende maatregelen en voorzieningen en effecten voor de omgeving.
3. Indien de aanvrager, nadat het ontwerp van de vergunning is gepubliceerd, verzoekt tot wijzigingen van de aanvraag, deze slechts in behandeling nemen indien deze wijzigingen van ondergeschikte aard zijn. In alle andere gevallen dient de eerdere aanvraag te worden ingetrokken en een nieuwe gewijzigde aanvraag te worden ingediend.

Daarnaast willen we inzicht realiseren en behouden door:

1. de aanvraag, de considerans van de vergunning en de aan de vergunning verbonden voorschriften in te richten aan de hand van de landelijke en provinciale toetsingskaders.
2. in de considerans van een vergunning systematisch uiteen te zetten:
 - a. de aangevraagde activiteiten;
 - b. de beschermende maatregelen en voorzieningen;
 - c. de resterende effecten van de aangevraagde activiteiten op de omgeving;
 - d. de aanvaardbaarheid van deze effecten gelet op de wettelijke kaders;
 - e. de voorschriften die nodig zijn om een aanvaardbaar niveau te bereiken en te borgen, zoals eisen voor omgevingskwaliteit, vakbekwaamheid, organisatie en voorzieningen.
3. in een dictum van het besluit op de aanvraag expliciet aan te geven waarvoor vergunning wordt verleend en waarvoor eventueel geweigerd, en onder welke condities dit gebeurt.
4. in een voorschriftenpakket expliciet normen op te nemen.
5. een geconsolideerde versie van de vergunning bij te houden waarin telkens de consequenties van een beslissing op een wijzigingsaanvraag worden verwerkt.

2.4 Indicatoren

Met inzet van vergunningverlening beogen we de nadelige gevolgen voor de leefomgeving te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. De kwaliteit van de leefomgeving wordt echter niet alleen beïnvloed door vergunningverlening. De kwaliteit van de leefomgeving is dan ook geen geschikte indicator om vast te stellen of het gevoerde beleid succesvol is. Het beleid kan positief hebben bijgedragen terwijl andere factoren (bv economische factoren, ruimtelijke keuzes) dit effect teniet hebben gedaan.

Het voldoen aan de bestaande en nieuwe wettelijke verplichtingen, is gerealiseerd als:

- i-5. we vanaf 2020 de vergunningverlening voor doorlopende activiteiten risicogericht en programmatisch uitvoeren.

In het licht van de komende Omgevingswet is het onze ambitie:

- i-6. om in alle vergunningprocedures Wabo-milieu zichtbaar vast te leggen hoe de initiatiefnemer tijdens het proces invulling heeft gegeven aan zijn verantwoordelijkheid voor de dialoog met de omgeving over het initiatief.
- i-7. om bij alle vergunningprocedures Wabo-milieu, het proces en product vorm te geven naar de 5 typeringen voor vergunningverlening.
- i-8. dat alle ingediende aanvragen en verleende vergunningen inzichtelijk zijn.

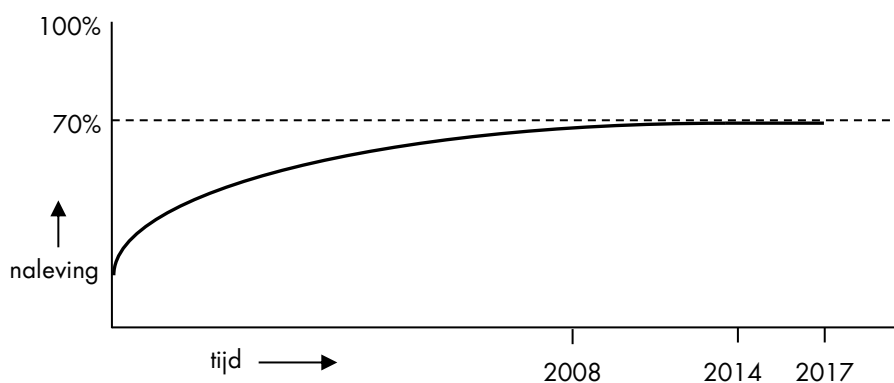
3 Toezicht en handhaving

3.1 Inleiding

Met toezicht en handhaving stellen we vast of wettelijke voorschriften worden nageleefd en treden we op tegen overtredingen. Toezicht moet plaats vinden op grond van een probleemanalyse en vervolgens een prioritering aan de hand van inhoudelijke doelstellingen. We moeten toezicht houden met behulp van een vooraf opgesteld jaarlijks uitvoeringsprogramma aan de hand van toezichtsplannen per bedrijf, per branche of categorie activiteit. Daarbovenop moeten we toezicht houden naar aanleiding van klachten en meldingen die bij ons binnenkomen. Bij zware overtredingen en bij overtredingen die niet in de toezichtsfase worden hersteld, willen we overgaan tot handhaven dat erop gericht is om de overtreding te beëindigen en, in een aantal gevallen, de overtreder te (laten) straffen. We volgen daarbij de Landelijke handhavingsstrategie.

We lopen met onze huidige manier van toezicht houden tegen een plafond van de effectiviteit en efficiëntie aan. De laatste vijftien jaar hebben we bereikt dat wet- en regelgeving beter worden nageleefd. Zo is zowel het aantal overtredingen als de ernst van de overtredingen gemiddeld afgenomen. Nu stabiliseert de spontane naleving zich rond 70%. Dat wil zeggen dat bij circa 70% van de eerste controles geen enkele overtreding wordt aangetroffen.

De volgende figuur laat de bereikte verbetering zien:



Figuur 8. Ontwikkeling van de naleving in de tijd

Uit deze figuur concluderen we dat we uitgaande van de huidige manier van toezicht houden en de daarbij behorende gelijkblijvend inzet van menskracht en middelen geen verdere verbetering mogen verwachten.

Om verder te komen moeten we het toezicht anders inrichten. En we moeten meer weten van menselijk gedrag dat samenhangt met het plegen van overtredingen. Over dit onderwerp is de laatste jaren veel gepubliceerd omdat zowel toezichthoudende organisaties als de wetenschap beseffen dat een andere wijze van toezicht nodig is. Niet alleen om een betere naleving te bewerkstelligen maar ook om een meer doelmatige inzet van mensen en middelen te kunnen bereiken. Of een persoon of onderneming die onder toezicht staat wet- en regelgeving naleeft wordt bepaald door een groot aantal factoren, te weten:

- kennis van de regels (bekendheid, duidelijkheid, omvang),
- afweging van voor- en nadelen (economisch, financieel, immaterieel, informele controle, pakkans, sancties),
- uitvoerbaarheid van de regels,

- normenkader (acceptatie regels, gedragsgetrouwheid), en
- irrationele factoren (eigenbelang, tunnelvisie, zelfbedrog).

De laatste twee factoren bepalen of een initiatiefnemer, uit eigen overtuiging de regels wil naleven (de zogenaamde intrinsieke motivatie). De overige factoren zijn vooral beweegredenen van buitenaf (de zogenaamde extrinsieke motivatie). De intrinsieke motivatie bepaalt het gewoontegedrag en is veruit het belangrijkste voor het al dan niet naleven. Extrinsieke motivatie, bijvoorbeeld opgewekt door het uitoefenen van handhaving, kan dit gewoontegedrag doorbreken. Maar zodra de extrinsieke motivatie dooft zal het gewoontegedrag zich weer vertonen.

Toezicht houden moeten we allemaal doen. Zowel de overheid als de omgeving kan de initiatiefnemer extrinsiek motiveren. Onderzoek wijst uit dat in sommige situaties de prikkels die van de omgeving uitgaan krachtiger werken dan de prikkels van de overheid. In dit hoofdstuk gaan we in op de prikkels die wij willen bieden, voornamelijk door de inzet van toezicht en handhaving. In de volgende hoofdstukken komen aan bod hoe we het uitgaan van prikkels uit de omgeving (hoofdstuk 4) respectievelijk de naleving uit eigen overtuiging (hoofdstuk 5) willen beïnvloeden.

3.2 Onze uitgangspunten

Wij zijn verplicht om toezicht te houden en te handhaven. We willen en kunnen niet altijd alle activiteiten in de gaten houden. We willen dat niet in die situaties waarin we vanuit een gerechtvaardigd vertrouwen mogen handelen. We kunnen dat niet omdat we daarvoor niet genoeg mensen en middelen hebben. Het is zaak de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Hiertoe hanteren we het volgende.

1. Risicogericht toezicht

We richten ons toezicht vooral op activiteiten waarbij veel overtredingen plaatsvinden of waarbij het effect op de fysieke leefomgeving groot is. We gebruiken daarbij de door ons vastgestelde methode² om de risico's van overtreding vast te stellen en onze beschikbare capaciteit te verdelen. Sinds 2014 is er op het gebied van het omgevingsrecht en daarmee voor onze VTH-taak veel gewijzigd. De veranderingen in de risico's die samenhangen met deze en toekomstige wijzigingen brengen we periodiek in beeld. De vertaling van de verkregen capaciteitsverdeling naar een concreet jaarlijks uitvoeringsprogramma wordt samen met de omgevingsdiensten voorbereid en door ons vastgesteld.

2. Overtreders aanpakken

Toezicht vindt in beginsel onaangekondigd plaats. Zo hebben we steeds een zo reëel mogelijk beeld van de mate waarin regels worden nageleefd. Als we een overtreding constateren, pakken we die onverkort aan. Eerst proberen we de overtreder aan te zetten de overtreding zelf ongedaan te maken. Als die daarmee geen of te weinig tempo maakt, zetten we bestuurs- of strafrechtelijke middelen in. We volgen daarbij nauwgezet het stappenplan uit de Landelijke handhavingsstrategie en de Brzo-handhavingsstrategie en stemmen daarbij onze wijze van optreden zo nodig af met andere handhavingspartners.

3. Samenwerken

In Noord-Brabant werken we al lang actief samen met andere partijen die ook toezicht houden en handhaven. Sinds 2013 vindt agendavorming en afstemming van de Brabantbrede samenwerking plaats in het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht Noord-Brabant (BPO). Het BPO is een bestuurlijk overleg van de VTH-partners (bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties). Aan het BPO nemen

² Methode voor de risicogerichte verdeling van de toezichtsmiddelen voor het omgevingsrecht; R.J.C.H. Wolfs, 3 juni 2014
GS-besluit van 8 juli 2014, C2149952

vertegenwoordigers deel van: de provincie Noord-Brabant, de Brabantse gemeenten, de Brabantse omgevingsdiensten, de Waterschappen, het Openbaar Ministerie, de politie, de veiligheidsregio's, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Rijkswaterstaat en de terreinbeherende organisaties.

Binnen het BPO worden speerpunten gekozen en prioriteiten bepaald waarbij door een gezamenlijke aanpak een grotere bijdrage kan worden geleverd aan de veiligheid en leefbaarheid van onze omgeving. Het BPO is het enige overleg in Brabant met partners op bestuurlijk niveau als het gaat om VTH. Het BPO is daarmee de plek voor informeren, opiniëren en afstemmen op VTH-gebied.

De strategische doelen kunnen worden bereikt wanneer alle partners hun verantwoordelijkheid in de keten nemen. Het BPO is geen uitvoeringsorganisatie, heeft geen middelen en kan geen besluiten nemen over de uitvoering door de VTH-partners in Brabant. Wel is het uitgangspunt dat de BPO-leden hun achterban vertegenwoordigen en namens hen richting geven aan de speerpunten van het BPO.

Tot slot: om de informatie-uitwisseling in de samenwerking op uitvoeringsniveau te ondersteunen willen we het informatiesysteem Inspectievew Milieu inzetten. Dit dekt de behoefte echter niet volledig. Daarom wordt in de komende jaren gewerkt aan verbetering van de datasystemen, de opslag van informatie en de ontsluiting en analyse daarvan.

3.3 Verbreden en verbeteren van toezicht en handhaving

De komende jaren willen we onze wijze van toezicht houden en handhaven op verschillende onderdelen verbreden en verbeteren.

1. Gedragsanalyse

De traditionele toezichts- en handhavingsaanpak grijpt vooral aan op rationeel gedrag. Als we als overheid ook het onbewuste gedrag betrekken in ons handelen, valt daarmee mogelijk winst te boeken. Het InterventieKompas zoals ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid³ is een hulpmiddel waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt aan welke knoppen we moeten draaien om gewenst gedrag te stimuleren. We willen dit instrument inzetten om het gedrag van een aantal doelgroepen te analyseren en daarvoor een geschikte koers uit te stippelen.

2. Toezichts- en handhavingstijl

De initiatiefnemers zijn niet allemaal even gevoelig voor dezelfde toezichts- en handhavingstijl. Wat bij de een goed werkt, heeft bij de ander juist een averechts effect. Daarom moeten we beschikken over diverse toezichts- en handhavingstijlen. We hebben op dit moment nog weinig inzicht in de stijlgevoeligheid van de diverse doelgroepen. Bovendien hebben we op dit moment nog weinig zicht op de stijlen waarover de toezichthouders en handhavers beschikken. Beide willen we in kaart brengen. We willen daarvoor de door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid ontwikkelde methode 'Stijlwijzer Handhaving' gebruiken.

3. Borging van de naleving

Overtredingen komen onder meer voort uit 'niet weten', 'niet kunnen' en 'niet willen'. Om het 'niet weten' te ondervangen blijven we voorlichting geven over regels. Om het 'niet kunnen' te ondervangen willen we meer aandacht besteden aan de uitvoerbaarheid van de regels. Bij 'niet willen' wordt handhavend opgetreden.

Enkele bedrijven hanteren een nalevingsmanagementsysteem. De kans op overtreden is met een dergelijk systeem kleiner geworden maar natuurlijk niet uitgesloten. Mocht toch worden overtreden

³ Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een onafhankelijke stichting die partijen in het veiligheidsdomein en veiligheidsprofessionals helpt om Nederland veiliger en leefbaarder te maken.

dan zorgt een goed werkend intern managementsysteem ervoor dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt (hierdoor is bestuursrechtelijk ingrijpen niet nodig) en worden maatregelen getroffen ter voorkoming van herhaling (leren en verbeteren). Het voordeel van een betere beheersing van de naleving is minder risico's voor het bedrijf en de omgeving. Dergelijke bedrijven stellen ons in staat om het toezicht op de naleving deels te verleggen naar toezicht op de werking van het systeem dat voor de naleving moet zorgen. Het voordeel daarvan is dat we een beter zicht krijgen op de naleving. Maar ook van bedrijven die geen eigen nalevingsmanagementsysteem hanteren verwachten we dat zij de naleving van wet- en regelgeving in hun bedrijfsvoering zeker stellen. Ons overheidstoezicht is immers niet bedoeld om het bedrijf te ontzorgen.

Onze toezichthouders dienen te onderzoeken hoe vaardig de initiatiefnemer is in regelnaleving en zo nodig generieke aanwijzingen te geven om die vaardigheden te vergroten. Dit levert voor initiatiefnemers een zinvolle terugkoppeling op waarmee ze hun naleefprestaties structureel kunnen verbeteren. De respons op deze terugkoppeling is bruikbare informatie over de indeling op de gedrags-as van de Landelijke Handhavingsstrategie en daarmee voor de keuze van de interventie bij overtredingen. Bij alle toezichtbezoeken die zien op de naleving van de Wabo stellen we al vanaf 2017 vast of en in welke mate initiatiefnemers zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor de naleving door deze te borgen in hun bedrijfsvoering. We gaan dit omgevingsrechtbreed (uitgezonderd de kortlopende activiteiten) uitrollen zodat er vanaf 2020 bij alle toezichtsbezoeken aandacht is voor de borging van naleving. Op voorgaande wijze ontwikkelen we het toezicht dat aanvankelijk puur regelgericht van aard was via de risicogerichte aanpak van de laatste jaren naar een waardegedreven toezicht gericht op verbetering in brede zin. Fouten zijn er niet alleen om te herstellen maar juist om van te leren. In de ideale situatie niet alleen door de initiatiefnemer maar binnen de gehele eigen bedrijfssector of branche.

4. Handhavingscommunicatie

Met handhavingscommunicatie beïnvloeden we het gedrag van initiatiefnemers. Het effect van handhavingscommunicatie staat of valt met de wijze waarop onze informatie overkomt. Er bestaan verschillende studies⁴ naar het effect op de naleving van diverse communicatievormen zoals:

- Educatieve communicatie (voorlichting) dat bijdraagt aan een correcte toepassing van regels en zo onbedoelde overtredingen voorkomt.
- Dreigende communicatie bedoeld om de inschatting van de kosten van overtredingen of de baten van naleving te vergroten.
- Normatieve communicatie waarmee de normen van de meerderheid van de doelgroep wordt benadrukt of rechtvaardiging van de regelgeving en/of handhaving wordt gegeven.

Communicatie over de pakkans wordt effectief geacht in de praktijk. We willen daarom zelf experimenteren met communicatie over de pakkans bij de groep initiatiefnemers die willens en wetens de regels aan de laars lapt. Hierbij maken we gebruik van indringende gesprekken op managementniveau over en weer. Op basis van een evaluatie beslissen we of we deze communicatie willen blijven inzetten.

5. Dwangsom

Met de last onder dwangsom beschikken we over een bijzonder sanctiemiddel. Wie niet wil luisteren, doet dat wellicht wel onder de dreiging van een financieel verlies. Nadeel is dat door het opleggen van de last onder dwangsom de overtreding nog niet wordt weggenomen. In die gevallen waarbij het

⁴ Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid - Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek; Judith van Erp, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2007

beëindigen van de overtreding niet urgent is zullen we dit middel niet schuwen en verbeurde dwangsommen innen, behalve in gevallen waarbij nadrukkelijk sprake is van overmacht. We houden de richtlijnen voor het vormgeven van een dwangsombeschikking actueel. Hiertoe blijven we de jurisprudentie op dit gebied volgen en voorbeelden met elkaar delen.

6. Bestuursdwang

Bestuursdwang is de manier om snel een einde te maken aan een ongewenste situatie. Wij kunnen daarmee zelf, onafhankelijk van de overtreder, optreden. In beginsel kunnen we de kosten van bestuursdwang op de overtreder verhalen. Aan deze sanctie kleven echter risico's, bijvoorbeeld wanneer gevaarlijke stoffen of dieren moeten worden vervoerd of installaties moeten worden stilgelegd. Worden er fouten gemaakt dan kunnen we daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Doen we niets, dan dreigen anderen ons aansprakelijk te stellen wegens falend toezicht. Ondanks deze complicaties willen we de toepassing van bestuursdwang de komende jaren verder ontwikkelen. We actualiseren op korte termijn ons draaiboek bestuursdwang met het doel de risico's die dit instrument met zich meebrengt verder te beperken. Ook hier blijven we de jurisprudentie op dit gebied volgen en voorbeelden met elkaar delen.

7. Intrekking van de vergunning als sanctie

Indien bestuursdwang en dwangsom onvoldoende effect sorteren overwegen we intrekking van de vergunning als sanctie. Het instrument intrekking zal alleen worden ingezet als het niet anders kan omdat de bedrijfseconomische gevolgen van intrekking aanmerkelijk plegen te zijn. We willen tot intrekking overgaan als de initiatiefnemer gedurende een lange periode stelselmatig overtredingen pleegt met aanmerkelijke gevolgen voor de omgeving. Tevens moet zijn gebleken dat bestuursdwang, dwangsom en eventuele inzet van strafrechtelijk instrumentarium niet effectief is. Dit kan het geval zijn wanneer deze instrumenten niet leiden tot gedragsverandering of wanneer, keer op keer, dwangsommen niet zijn te innen en de kosten van bestuursdwang niet zijn te verhalen.

8. Strafbeschikking uitvaardigen

Op grond van de Wet OM-afdoening kan de directeur van een omgevingsdienst zelf een zogeheten bestuurlijke strafbeschikking uitvaardigen. Dat gebeurt in de vorm van een boete. Vanaf mei 2012 is een beperkt aantal feiten in het kader van de provinciale handhaving van het omgevingsrecht aangewezen voor deze vorm van lik-op-stuk-sanctionering. Het gaat bijvoorbeeld om:

- Wet milieubeheer, niet tijdig melden ongewone voorvallen of niet tijdig nemen van noodmaatregelen na een zodanig voorval.
- Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden; onder andere het ontbreken van risicoanalyse en -beheersing, het niet voldoen aan eisen voor de waterkwaliteit en eisen voor het voorkomen van besmetting met legionella.
- Ontgrondingenwet; het ontgronden zonder vergunning of melding.
- Wet natuurbescherming; illegale kap van houtopstanden.

Deze bevoegdheid, hoewel nog beperkt, heeft het instrumentarium completer gemaakt en stelt de directeur in staat bij een aantal categorieën overtredingen in beginsel onafhankelijk van het Openbaar Ministerie bestraffend op te treden. Omdat de bevoegdheid voor het inzetten van dit instrument bij de directeur van de omgevingsdienst ligt vinden wij het als opdrachtgever voor de uitvoering van handhaving noodzakelijk om over het gebruik daarvan afspraken (welke overtredingen met welke prioriteit) te maken.

9. Uitsluiten met de Wet BIBOB

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) biedt ons de mogelijkheid om te voorkomen dat we onbedoeld en ongewild strafbare activiteiten faciliteren. Indien

uit een integriteitstoets blijkt dat een initiatiefnemer (of diens naaste relaties) herhaaldelijk de regels heeft overtreden kunnen wij de omgevingsvergunning intrekken of voorschriften aan de omgevingsvergunning verbinden, gericht op het wegnemen of het beperken van het gevaar.

Ofschoon de Wet BIBOB strikt genomen geen handhavinginstrument is, maar bedoeld om onze integriteit te beschermen, heeft het als effect dat het begaan van overtredingen op voorhand wordt beperkt. Ten behoeve van de uitvoering hebben wij de Beleidsregel toepassing Wet Bibob Noord-Brabant vastgesteld.

We willen een betere informatie-uitwisseling tussen onze eenheid BIBOB en onze omgevingsdiensten realiseren voor die gevallen waarin bij vergunningverlening, toezicht en handhaving activiteiten aan de orde zijn die betrekking hebben op de afvalstoffenbranche, de meststoffenbranche, de vuurwerkbranche en andere branches die in de Beleidsregel toepassing Wet Bibob Noord-Brabant als potentieel criminogeen zijn aangemerkt.

10. Integraal toezicht, integrale normering

We willen streven naar een verdere integratie van het toezicht. Dat kan eigenlijk alleen als er ook sprake is van integrale normering. Uitsluitend integratie op uitvoeringsniveau maakt slechts de opeenstapeling van complexe uitvoeringsregels zichtbaar. Het stellen van regels kent haar grenzen. Het is eenvoudigweg niet mogelijk om elk risico af te dekken met regels. Door integratie van regelgeving en toezicht moeten de toezichthouders de naleving van voorschriften beoordelen in onderlinge samenhang. De complexiteit en de noodzakelijke expertise leiden er echter toe dat in veel situaties niet langer één enkele toezichthouder alle controles kan uitvoeren. Zoals nu al bij het Brzo-toezicht willen wij ook elders waar nodig en mogelijk in multidisciplinair teamverband gaan werken. Wij zullen daarbij verlangen van de omgevingsdiensten planmatig toezicht verlangen, zowel op bedrijfsniveau als brancheniveau.

11. Toezicht met moderne hulpmiddelen

Toezicht op locatie kost relatief veel tijd vanwege de reisafstanden. Soms zijn objecten niet goed fysiek te controleren. In weer andere gevallen is het tijdsbestek te kort om een goed beeld van de situatie te krijgen. Voor al deze gevallen kan toezicht met moderne hulpmiddelen een alternatief zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld over systemen die de nodige informatie op afstand kunnen tonen. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan elektronische monitoring van emissies en immissies. De ontwikkelingen op het gebied van digitale dataverwerking brengen zinvolle toepassingen voor VTH binnen bereik. Tot slot noemen we hier digitale cartografische toepassingen die werkelijke situatie toetsen aan normstellingen. In de periode 2013-2017 hebben we enkele pilots uitgevoerd. De ervaringen daarmee willen we gaan gebruiken om tot verdere praktijktoepassing te komen. Verder volgen we de ontwikkelingen en blijven we zoeken naar mogelijkheden om deze voor de VTH-werkzaamheden in te zetten.

12. Een gezamenlijke aanpak van criminaliteit

Handhaving bij (georganiseerde) criminaliteit is een apart probleem. Het gaat hier om calculerend en crimineel gedrag waarbij (ook) schade aan de omgeving wordt toegebracht en de veiligheid en gezondheid van de mens in het geding is. Bij vrijwel alle zwaardere milieudelicten is sprake van verwevenheid van legale en illegale activiteiten. Dat maakt het extra moeilijk zicht te krijgen op de milieucriminaliteit. Het leidt er bij onze strafrechtelijke partners (politie en justitie) toe dat zij zich noodzakelijkerwijs meer zijn gaan focussen op deze criminaliteit en minder ondersteuning kunnen bieden bij het ongedaan maken van reguliere overtredingen. Om onze strafrechtelijke partner op het juiste moment in positie te brengen is het nodig dat onze VTH-medewerkers in staat zijn de signalen

die wijzen op deze verwevenheid te herkennen. Wij willen dat de omgevingsdiensten hiervoor specifieke training inzetten.

Daarnaast moeten, zeker bij de zwaardere zaken, de strafrechtelijke handhavers een beroep kunnen doen op de expertise van de bestuursrechtelijke handhavingspartners en andersom. Hiertoe is in 2014 in Noord-Brabant en in 2017 landelijk een convenant afgesloten tussen de omgevingsdiensten en onze strafrechtelijke partners⁵ en vinden overleggen plaats op uitvoeringsniveau. In de handhavingssamenwerking is afgesproken ook overleggen op het strategische en tactische niveau in te stellen. Wij willen daaraan actief bijdragen. We zien namelijk voor onze VTH-medewerkers een belangrijke oog- en oorfunctie. Een goede aanpak aan de voorkant leidt tot een effectieve aanpak aan de achterkant, waaronder aan onze kant een eventuele intrekking of verscherping op grond van de Wet Bibob. Wij zullen van de omgevingsdiensten verlangen dat zij over een actueel document beschikken waarin is beschreven hoe de aanpak van probleembedrijven op operationeel niveau gestalte wordt gegeven.

3.4 Indicatoren

De inzet van toezicht en handhaving beoogt de naleving te verbeteren. De naleving wordt echter niet alleen beïnvloed door toezicht en handhaving. Het is dan ook geen geschikte indicator om vast te stellen of het gevoerde beleid succesvol is. Uitvoering van het beleid kan positief hebben bijgedragen terwijl andere factoren (bv economische) dit effect teniet hebben gedaan. Het monitoren van de naleving is uiteraard wel zinvol om onze aanpak te toetsen en onze inzet te sturen. De wijze waarop we de naleving monitoren is uiteengezet in bijlage 2.

Het voldoen aan de bestaande en nieuwe wettelijke verplichtingen, is gerealiseerd als:

- i-9. we in 2019 vanuit onze coördinerende rol hebben gezorgd voor een goede samenwerking tussen alle handhavingspartners in Noord-Brabant.
- i-10. we vanaf 2019 op strategisch, tactisch en operationeel niveau afstemming plegen over de samenwerking van bestuursrecht en strafrecht en actief invulling geven aan de gemaakte afspraken.
- i-11. we vanaf 2020 beschikken over een beleidslijn voor het intrekken van vergunningen, anders dan via de Bibob-lijn.

Het eerder ingezette beleid, mede in licht van de komende Omgevingswet, is succesvol ingevoerd als:

- i-12. vanaf 2019 de jaarlijkse risicogerichte toedeling van toezichtsmiddelen is gebaseerd op een actuele risicobeoordeling. Actueel wil zeggen dat de (gewijzigde) risico's als gevolg van wetswijzigingen die zich in het voorafgaande jaar hebben voorgedaan zijn vastgesteld en doorgevoerd.
- i-13. vanaf 2019 de Landelijke handhavingsstrategie uniform wordt gevolgd en de overtredingen en de daarbij met toepassing van deze strategie gekozen interventies reproduceerbaar zijn vastgelegd.
- i-14. we in 2019 beschikken over een geactualiseerd draaiboek dat mede gericht is op het beperken van de risico's die het inzetten van bestuursdwang met zich meebrengt.
- i-15. we vanaf 2021 nieuwe moderne hulpmiddelen voor toezicht in de dagelijkse praktijk inzetten.

In het licht van de komende Omgevingswet is het onze ambitie om:

- i-16. een meerjarige praktijkproef te houden waarbij we de stijfgevoeligheid van initiatiefnemers hebben vastgesteld en waarbij we bij de uitoefening van de TH-taak bij ten minste drie doelgroepen deze stijl hebben toegepast en deze praktijkproef te evalueren.

⁵ Noord-Brabant: Convenant gegevensuitwisseling 2014; Landelijk: Convenant gegevensuitwisseling en samenwerking 2016

- i-17. het InterventieKompas in te zetten en de resultaten daarvan te evalueren.
- i-18. bij alle initiatiefnemers (uitgezonderd initiatiefnemers van zeer kortlopende en eenmalige activiteiten), in het toezicht vast te stellen in welke mate zij de naleving van wet- en regelgeving zeker stellen in de bedrijfsvoering en hen informatie te geven over het verbeteren daarvan.
- i-19. bij relevante doelgroepen de bijdrage op de naleving van communicatie over de pakkans uit te proberen en te evalueren.

4 Bevorderen van de naleving uit eigen beweging

4.1 Inleiding

Ons beleid is gericht op de beïnvloeding van het gedrag van initiatiefnemers zodat ze de regels naleven. Dit beïnvloeden zal succesvoller zijn naar mate de kennis over naleefgedrag effectiever kan worden ingezet. In het bijzonder is antwoord nodig op de vraag waarom een initiatiefnemer een regel al dan niet uit eigen beweging wil naleven. Als we er vervolgens in slagen de wil om uit eigen beweging na te leven te bevorderen, kan naar verwachting een duurzaam beter resultaat op het gebied van de naleving worden bereikt. Op het terrein van toezicht en handhaving van het omgevingsrecht is hiermee nog amper ervaring opgedaan. Het meeste effect valt te verwachten bij de groep onverschillige initiatiefnemers (vallend onder de gedragscategorie B van de landelijke handhavingsstrategie); het zou mogelijk moeten zijn hen op te laten schuiven naar de groep goedwillende initiatiefnemers (gedragscategorie A van de landelijke handhavingsstrategie).

4.2 Beleid gericht op het bevorderen van de naleving uit eigen beweging

1. Aandacht in de aanvraag om vergunning

Voor zover het desbetreffende vergunningstelsel dat toelaat zullen wij van initiatiefnemers verlangen dat zij in een aanvraag opnemen:

- Het beleid dat de aanvrager voert op het gebied van de leefomgeving, waaronder de zorg voor de maatschappelijke omgeving en de visie op de regelnaleving.
- De maatregelen en voorzieningen die worden getroffen om de naleving zeker te stellen, waarbij ten minste wordt ingegaan op:
 - de benodigde deskundigheid van personeel en de borging daarvan,
 - de vastlegging van de van toepassing zijnde regels en het beheer daarvan,
 - een gedragscode voor medewerkers t.a.v. regelnaleving,
 - het interne toezicht op regelnaleving, en
 - de opvolging van de bevindingen uit het interne toezicht.

2. In verbinding met branches

Onderzoek laat zien dat naleving uit eigen beweging bij veel doelgroepen effectief is te stimuleren door hen op positieve wijze aan te spreken op regelnaleving. Bij de branches waarbij de meeste winst te behalen valt zullen vormen van nalevingsassistentie en een andere wijze van communicatie worden aangeboden. Jaarlijks willen we in samenspraak met de brancheorganisatie en de omgevingsdiensten een bijeenkomst organiseren waarin de milieu- en omgevingsproblematiek van de branche centraal staat.

4.3 Indicatoren

In het licht van de komende Omgevingswet is het onze ambitie:

- i-20. om een verschuiving van de groep onverschillige initiatiefnemers naar de groep goedwillende initiatiefnemers te verkrijgen.
- i-21. dat alle vergunningaanvragen (voor zover het betreffende stelsel dat toelaat) informatie bevatten over het beleid van de aanvrager op het gebied van de leefomgeving en de maatregelen en voorzieningen die gericht zijn op regelnaleving.
- i-22. om jaarlijks branchebijeenkomsten te houden waarbij de milieu- en omgevingsproblematiek van de branche centraal staat.

5 Bevorderen van de naleving door de omgeving

5.1 Inleiding

Het handelen van een initiatiefnemer die onder toezicht staat, wordt niet alleen door die initiatiefnemer zelf bepaald. De omgeving kan daarop een stimulerende of juist remmende invloed hebben. Het gaat dan om de beroepsgroep of bedrijfstak waarvan iemand deel uitmaakt, leveranciers en afnemers (klanten), bedrijfsadviseurs, financiers, verzekeraars, personen die wonen of verblijven in de (naaste) omgeving en belangengroepen.

Een voorbeeld is de succesvolle BOB-campagne waarmee het aantal jongeren dat met alcohol op een auto bestuurt fors is gedaald. Het succes is vooral te danken aan de onderlinge afspraken die binnen vriendengroepen worden gemaakt om zich bij toerbeurt bij het uitgaan te onthouden van alcohol en minder aan een overheid die wijst op de gevaren van alcohol in het verkeer.

Een voorbeeld dichterbij huis is de Burenraad Moerdijk. Gefaciliteerd door het Havenbedrijf Moerdijk en onder leiding van een onafhankelijk voorzitter praten inwoners van Moerdijk, bedrijven van het industrieterrein Moerdijk en vertegenwoordigers van de overheden met elkaar. De deelname van de inwoners heeft invloed op het handelen van de bedrijven. Vergroot het vertrouwen onderling en verminder het aantal klachten ingediend bij de overheid is de gedachte.

5.2 Beleid gericht op het bevorderen van de naleving door de omgeving

Wij willen omwonenden en belangenorganisaties stimuleren initiatiefnemers, zoals bedrijven, actief en positief te beïnvloeden om de regels na te leven. Hiertoe willen we de omgeving faciliteren door vergunningen, evenals de resultaten van toezicht en handhaving, digitaal beschikbaar te stellen.

5.3 Indicatoren

Het voldoen aan de bestaande en nieuwe wettelijke verplichtingen, is gerealiseerd als:

- i-23. we vanaf 2021 alle beschikbare VTH-informatie aan de omgeving kunnen aanbieden.

6 Klachten en meldingen

6.1 Klachten over overlast

Activiteiten van initiatiefnemers kunnen zowel positieve als negatieve effecten hebben op de omgeving. Om de negatieve effecten te voorkomen dan wel tot een aanvaardbaar niveau te beperken wordt in het omgevingsrecht eisen aan die activiteiten gesteld. Het respecteren van de regels is in de meeste gevallen afdoende om overlast te voorkomen. Helaas wordt er toch regelmatig overlast ervaren. Jaarlijks ontvangen wij circa 1.700 klachten die worden toegeschreven aan activiteiten van initiatiefnemers waarvoor wij het bevoegd gezag zijn.

Wij hebben een wettelijke taak in het behandelen van deze klachten. Wij hebben hiervoor het klachtensysteem samen ingericht en zetten toezichthouders in die vrijwel steeds direct onderzoeken waar de bron van de klachten ligt en wat de oorzaak daarvan is. Wij bieden daarmee een hoog serviceniveau. Dit heeft er ongewild aan bijgedragen dat we vaak het eerste aanspreekpunt zijn geworden bij problemen. Omwonenden wenden zich veelal niet eerst tot de initiatiefnemer om de overlast aan te kaarten maar laten dit primair over aan de overheid. Ons klachtenonderzoek leidt ons meestal niet naar de daadwerkelijke oorzaak van de klacht. Tussen het uiten van de klacht en het ter plaatse uitvoeren van een klachtenonderzoek door onze toezichthouder zit enige tijd. Vaak is de gemelde overlast dan al niet meer waarneembaar en levert een onderzoek bij de initiatiefnemer waarover de klacht is geuit niets bruikbaars meer op.

Slechts in 30-35% van de gevallen vinden we een veroorzaker en bij weer een beperkt deel daarvan kunnen we de oorzaak concreet vaststellen. We zijn langs deze weg niet zo efficiënt in het wegnemen van de overlast. We willen graag dat de verantwoordelijkheden meer daar komen te liggen waar ze thuis horen. Dat wil zeggen dat initiatiefnemers zelf primair aan de lat staan om eventuele overlast voor de omgeving te voorkomen en als deze zich toch voordoet in onderling overleg op te lossen. Dat is ook veel effectiever. Wanneer een klacht direct een initiatiefnemer bereikt kan deze zelf nagaan of er sprake is van een afwijkende bedrijfsvoering of onbedoelde overtreding van regels en deze direct aanpakken. Ook als hier geen sprake van is, is het voor de initiatiefnemer zinvol om te weten of zijn activiteiten leiden tot overlast zodat er, mogelijk in onderling overleg, naar een oplossing kan worden gezocht. In situaties waarin dit niet lukt, zijn wij als overheid aan zet.

Om tot een effectievere aanpak van de ervaren overlast te komen is het zinvol te kijken naar zowel de oorzaak van de klachten als de context waarin zich klachten voordoen.

We stellen vast dat een deel van de klachten simpelweg het gevolg is van normoverschrijding waardoor de omgeving aan meer belasting wordt blootgesteld dan toegestaan. Maar ook als er geen normen worden overschreden kan er zich overlast voordoen. Bijvoorbeeld als gevolg van een buitengewone activiteit of een ongewoon voorval bij een initiatiefnemer. Een buitengewone activiteit is een legale activiteit die buitengewoon is omdat deze normaliter niet wordt uitgevoerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan het affakkelen van gassen in de chemische industrie om onveilige situaties te voorkomen. We zien dat dergelijke activiteiten vooral leiden tot klachten uit de omgeving als deze onverwachts (dus onaangekondigd) plaatsvinden.

Ongewone voorvallen zijn onvoorziene gebeurtenissen in de bedrijfsvoering die kunnen leiden tot milieuschade en overlast maar die op grond van de wet niet aangemerkt kunnen worden als overtreding van regels.

Tot slot stellen we vast dat bij veel klachten sprake is van een verstoorde relatie tussen een initiatiefnemer en zijn omgeving. Het fenomeen van de notoire klager, waar wij in onze dagelijkse

praktijk ook mee te maken hebben, is vrijwel altijd te koppelen aan een verstoorde relatie. Een verstoorde relatie gaat veelal samen met een lage tolerantie. Zo zullen bijvoorbeeld geurbeleving, geluidsniveaus en verkeersbewegingen die in een situatie waarbij sprake is van een goede relatie aanvaardbaar worden geacht, bij verstoorde verhoudingen voor de omgeving minder of zelfs onaanvaardbaar zijn. Dit is een aspect om rekening mee te houden bij de klachtenbehandeling. Tegelijkertijd moeten we er op bedacht zijn om klachten, die in een dergelijke situatie geuit worden, niet op voorhand toe te schrijven aan een lagere tolerantie. Er kan wel degelijk sprake zijn van normoverschrijding, een buitengewone activiteit of een ongewoon voorval.

6.2 Beleid gericht op de vermindering van de ervaren overlast

Gelet op het voorgaande willen we de ervaren overlast en daarmee samenhangend het aantal klachten verminderen door:

- daar waar de vergunningstelsels dat toelaten, aan initiatiefnemers voor te schrijven dat zij:
 - een telefonisch meldpunt voor klachten inrichten en zelf een klachtenmanagementsysteem hanteren.
 - bijzondere bedrijfsactiviteiten die aanleiding kunnen geven tot klachten vooraf actief kenbaar moeten maken aan hun omgeving.
- er actief op toe te zien dat een initiatiefnemer naar aanleiding van ongewone voorvallen maatregelen en voorzieningen treft ter beperking van de gevolgen voor de omgeving en ter voorkoming van herhaling.
- in situaties waarin sprake is van een verstoorde relatie tussen initiatiefnemer en omgeving bij te dragen aan de verbetering daarvan bijvoorbeeld door de inzet van communicatie.
- initiatiefnemers en omgeving te stimuleren tot en te helpen bij het opzetten van een geschikte vorm om met elkaar in contact te komen en te blijven. We maken daarbij gebruik van de methoden die zijn opgeleverd in het onderzoeksproject 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van bedrijven'⁶.

Verder mag uiteraard verwacht worden dat onze inzet op het verbeteren van de naleving tevens effect heeft op de vermindering van het aantal overlastsituaties.

6.3 Meldingen van overtredingen

Naast klachten ontvangen we via het meldpunt s@men ook meldingen over (vermeende) overtredingen en illegale activiteiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om motorcrossen in natuurgebieden, afvaldumpingen in het buitengebied en verstoringen van beschermde dieren. Het is goed te constateren dat anderen zich de kwaliteit van de leefomgeving aantrekken en inbreuken daarop aan ons melden. Zo beschikken we over meer ogen en oren dan we zelf vanuit het toezicht op de been kunnen brengen. Vanuit deze optiek zien we graag een toename van de meldingsbereidheid. Helaas zien we ook hier dat meldingen ingezet worden als middel om activiteiten van anderen te frustreren, bijvoorbeeld als gevolg van een verstoorde relatie. Verder zien we dat de kwaliteit van de meldingen niet altijd voldoende is, bijvoorbeeld door onvoldoende kennis van de melder. Al met al blijkt na onderzoek dat bij een groot deel van de meldingen geen sprake is van overtredingen van voorschriften of illegale activiteiten. In termen van een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving is het rendement van het onderzoek van dergelijke meldingen dan ook laag.

⁶ 'Omwonenden betrekken bij de milieuprestaties van bedrijven'⁶; Een onderzoek naar de selectie van een geschikt instrument' I&O Research, april 2014

6.4 Beleid gericht op meldingen

We willen blijven stimuleren dat mensen (vermeende) overtredingen en illegale activiteiten bij ons melden. We bieden daarvoor laagdrempelige faciliteiten aan zoals s@men en de BuitenBeter-app. Wel willen we gaan onderzoeken hoe we de kwaliteit van de meldingen kunnen verbeteren. Daartoe moeten de meldingen systematisch worden geanalyseerd zodat we precies weten wie tot onze doelgroep behoort en welke informatie verbetering behoeft.

6.5 Indicatoren

In het licht van de komende Omgevingswet is het onze ambitie:

- i-24. om bij alle initiatiefnemers die in enig jaar voorkomen in de top tien van initiatiefnemers die de meeste klachten veroorzaken, binnen één jaar in de vergunning een telefonisch klachtenmeldpunt, klachtenmanagement en communicatie over bijzondere werkzaamheden te hebben voorgescreven; uiteraard voor zover wet- en regelgeving dat toelaten.
- i-25. in situaties waarin sprake is van een verstoorde relatie tussen initiatiefnemer en omgeving bij te dragen aan verbetering daarvan, bijvoorbeeld door de inzet van communicatie.
- i-26. om de verbeterpunten op het melden van overtredingen en illegale activiteiten in beeld te brengen en daarvoor een verbeterplan vast te stellen.

7 Ongewone voorvallen

7.1 Inleiding

De Wet milieubeheer geeft voorschriften voor ongewone voorvallen. De wet bevat geen definitie van het begrip ongewoon voorval. Uit de jurisprudentie blijkt dat het gaat om 'elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten; dit begrip omvat daardoor zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting als ongelukken en calamiteiten'. De wettelijke voorschriften beogen de milieugevolgen van een ongewoon voorval te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken en bovendien lering te trekken uit het voorval zodat maatregelen en voorzieningen worden getroffen om de kans op herhaling te verminderen. Wij zien toe op de naleving van deze voorschriften.

We registreren een toename van het aantal bij ons gemelde ongewone voorvallen. Er is de afgelopen jaren door ons met gerichte communicatie ingezet op het doen melden van ongewone voorvallen. Het beeld is dat initiatiefnemers hier zorgvuldiger mee omgaan waardoor voorvallen die eerder niet werden gemeld ons nu wel bereiken. Maar de toename kan ook een andere grondslag hebben. Vanuit het toezicht merken we dat diverse initiatiefnemers in de afgelopen jaren minder hebben geïnvesteerd in onderhoud en vernieuwing waardoor de faalkans van voorzieningen groter is geworden. Waar dit overigens leidt tot overtreding van voorschriften pakken we deze uiteraard aan. Naar onze mening valt er nog winst te boeken op het voldoende lering trekken uit ongewone voorvallen door alle mogelijke oorzaken, of ze nu technisch of organisatorisch van aard zijn dan wel te maken hebben met cultuur, in ogenschouw te nemen. Als dit niet goed gebeurt, kunnen ook niet de juiste maatregelen en voorzieningen worden getroffen om herhaling te voorkomen.

Ongewone voorvallen die zich binnen de context van de Wet milieubeheer voordoen kunnen zich ook voordoen bij activiteiten waarop andere wetten uit het omgevingsrecht van toepassing zijn. Wij verlangen ook van die initiatiefnemers dat zij de oorzaak en de effecten van ongewone voorvallen onderzoeken en maatregelen treffen om de gevolgen te niet te doen dan wel te beperken en herhaling te voorkomen.

7.2 Beleid gericht op de vermindering van ongewone voorvallen

Aangezien we geen goed onderbouwd beeld hebben van de oorzaak van ongewone voorvallen en de daartegen getroffen maatregelen starten we in 2019 met de registratie daarvan zodat we in de toekomst in staat zijn hier beleidsgerichte analyses mee uit te kunnen voeren en zo nodig doelgerichtere acties te kunnen ondernemen om (repeterende) ongewone voorvallen te reduceren. Ondertussen willen wij blijven stimuleren dat initiatiefnemers, zoals bedrijven, ongewone voorvallen melden en blijven er actief op toe zien dat ze deze onderzoeken en de juiste maatregelen treffen. In geval van repeterende ongewone voorvallen, dient het bedrijf tevens te bezien hoe ongewoon het ongewone voorval nog is. We willen zorgen voor een positieve bekrachtiging van de melding door ons te richten op het leereffect en het bereiken van een juiste cultuur binnen een bedrijf. We gebruiken de evaluatie van ongewone voorvallen om afhankelijk van het omgevingsrisico (kans op herhaling maal effect van herhaling), onze bevoegdheid tot het ambtshalve verbinden van voorschriften aan vergunningen in te zetten ten einde dit risico te beperken. Wij beschikken over een document waarin is beschreven hoe wij in de uitvoeringspraktijk omgaan met ongewone voorvallen.

7.3 Indicatoren

In het licht van de komende Omgevingswet is het onze ambitie om:

- i-27. de kenmerken en oorzaken van ongewone voorvallen en de getroffen maatregelen en voorzieningen systematisch te registreren en beleidsgericht te analyseren.
- i-28. bij initiatiefnemers waar zich repeterende ongewone voorvallen voordoen binnen één jaar na vaststelling daarvan een interventiestrategie op te stellen en uit te voeren (zoals het aan de vergunning verbinden van voorschriften) gericht op het voorkómen van dergelijke ongewone voorvallen.

8 Professioneel werken

De Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Noord-Brabant⁷, stelt eisen aan de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. In deze verordening zijn eisen opgenomen voor de vakinhoudelijke deskundigheid, kritieke massa (aantal medewerkers met een specifieke deskundigheid) en frequentie (de tijd dat men bezig is met een specifieke taak). Wij toetsen regelmatig of wijzelf en de omgevingsdiensten voldoen aan deze eisen. Eventuele tekortkomingen worden via een verbeterprogramma aangepakt. De VTH-medewerkers moeten niet alleen beschikken over vakkennis en kennis van de initiatiefnemers en hun activiteiten maar ook over essentiële vaardigheden als onafhankelijkheid, overtuigingskracht, oordeelsvorming, omgevingsbewustzijn, bestuurlijke sensitiviteit en doel- en resultaatgerichtheid.

Verder dienen nieuwe kennis en vaardigheden te worden geïntroduceerd om VTH kwalitatief beter en met meer effect uit te voeren. Het gaat daarbij om kennis en vaardigheden om succesvol:

- de initiatiefnemer zorg te laten nemen voor de omgeving en hem daarop aan te spreken (of het nu gaat om maatschappelijke acceptatie van voorgenomen activiteiten, het voorkomen en verminderen van overlast of het naleven van regels).
- De maatschappelijke omgeving te bewegen om ook zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de leefomgeving.

Het gaat daarbij ook over:

- andere toezichts- en handhavingstijlen,
- kennis van naleefgedrag,
- auditvaardigheden om vast te stellen in welke mate een initiatiefnemer de naleving in zijn eigen bedrijfsvoering heeft zeker gesteld, en
- communicatievaardigheden (van het bevorderen van het contact tussen initiatiefnemer en zijn omgeving tot conflicthantering).

Het komt de efficiency ten goede als medewerkers niet steeds ingewerkt dienen te worden op voor hen nieuwe bedrijven, projecten enzovoorts. Anderzijds moeten uit het oogpunt van onafhankelijke oordeelsvorming en belangenwering te nauwe banden worden voorkomen. Gelet hierop vindt rotatie van VTH-medewerkers plaats, zodanig dat zij in beginsel niet langer dan vijf jaren bij een bedrijf betrokken zijn.

8.1 Indicatoren

Het eerder ingezette beleid, mede in licht van de komende Omgevingswet, is succesvol ingevoerd als:

- i-29. we vanaf eind 2019 beschikken over een gedragscode voor de medewerkers vergunningverlening en een protocol 'Rotatie van medewerkers vergunningverlening, toezicht en handhaving' dat is gericht op een effectieve en efficiënte inzet van die medewerkers en het behouden van onafhankelijkheid.

⁷ PS-besluit van 23-09-2016, documentnummer 145/16

9 Op weg naar de Omgevingswet

9.1 Algemeen

De mogelijkheden van het huidige wettelijke instrumentarium moeten optimaal benut worden om de voorgestane ambities te realiseren. Onder de komende Omgevingswet zal daartoe meer ruimte zijn. De komende Omgevingswet is beter gericht op het bereiken van een betere omgevingskwaliteit en het realiseren van initiatieven dan nu het geval is. Regels mogen daarbij geen onnodig beletsel vormen. De Omgevingswet kent een aantal nieuwe instrumenten. Naar verwachting zal de Omgevingswet in de behoefte aan meer bestuurlijke afwegingsruimte voorzien. Uitgangspunt daarbij is dat ruimte wordt gecreëerd door, goed gemotiveerd, gebruik te maken van de beleidsvrijheid en de bandbreedtes die regels bieden. Ook is in de Omgevingswet een experimenteerbepaling opgenomen en kan in een aantal gevallen worden gesaldeerd en gecompenseerd. Hiermee is het voor de provincie mogelijk om een vergunning af te geven voor experimenten die gericht zijn op een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving maar die door de regulier geldende regelgeving niet mogelijk zijn. Zo nodig willen wij, vooruitlopend op de Omgevingswet, het rijk verzoeken de afwijkingsmogelijkheden uit de Crisis- en Herstelwet in te zetten met als doel experimenten te bevorderen, in de geest van de komende Omgevingswet, welke naar verwachting zullen leiden tot een meer veilige en gezonde leefomgeving of groene groei. In de volgende paragrafen worden de meest relevante wijzigingen als gevolg van de herinrichting van het omgevingsrecht met de introductie van de Omgevingswet geschetst.

9.2 Gevolgen voor de VTH-instrumenten

Het stelsel van de Omgevingswet is nog in ontwikkeling. Maar enkele gevolgen zijn al duidelijk. Voor VTH zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

- De samenhang tussen vakgebieden
De voorgenomen samenhangende belangenafweging zorgt ervoor dat grenzen tussen milieu, ruimtelijke ordening, water en andere domeinen vervagen.
- Een verticale integratie
De Omgevingswet beoogt meer samenhang tussen beleidsniveaus (visie, plan, etc.). Er is een betere aansluiting bij de beleidsfase noodzakelijk voor efficiënte uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving.
- Nieuwe instrumenten
Er komen enkele nieuwe instrumenten, waaronder het (advies in het) omgevingsplan, de bijbehorende omgevingsplanactiviteit waarvoor een vergunning zal worden vereist en omgevingswaarden. VTH-medewerkers moeten leren werken met deze instrumenten, en leren te adviseren over de keuzes en inzetbaarheid.
- Lokale normstelling
De gemeente krijgt een prominentere rol ten aanzien van lokale normstelling, ook als het gaat om activiteiten waar wij bevoegd gezag voor zijn.

9.3 Gevolgen voor de taakuitvoering

De invoering van de wet en het bijbehorende instrumentarium hebben consequenties voor de taakuitvoering. De volgende zaken zijn van belang:

- De verschuiving van taken
Taken verschuiven, er komt meer zeggenschap bij lokale overheden, wat een extra processtap kan betekenen. De processen en behoeften moeten helder in beeld gebracht worden. Bestuurlijk is aansturing op een soepele overgang naar nieuwe processen nodig.

- De verandering van procedures voor vergunningverlening
Voor complexe situaties blijft de situatie grofweg gelijk, maar voor veel overige gevallen wordt de procedure (veel) korter. In hoeverre dit haalbaar is en voor welke onderdelen dit zal gelden is afhankelijk van nog te verschijnen regelgeving en van keuzes van (gemeenten en) provincie.
- Vooroverleg
Het vooroverleg gaat meer tijd vergen. Omgevingsdiensten moeten proactief betrokkenheid organiseren bij dit vooroverleg. Overigens wordt de tijd die vooroverleg 'aan de voorkant' kost naar verwachting 'aan de achterzijde' teruggewonnen, bijvoorbeeld door een kleinere kans op bezwaar en beroep.
- Open normen: kansen en risico's
Het werken met open normen is relatief nieuw en kan niet voor ieder thema toegepast worden. Afhankelijk van de (nog te maken) keuzes kan het voor ontwikkelruimte dan wel risico's zorgen. De organisatie van middelen, mogelijkheden en de bereidheid tot gezamenlijke verkenning is nodig.

9.4 Gevolgen voor de organisatie van VTH

De Omgevingswet en de gevolgen voor de taken van omgevingsdiensten hebben vooral betekenis voor:

- Competenties
Naast vakinhoudelijke kennis wordt er 'zachte' vaardigheden gevraagd. Dit is iets dat niet per definitie in de uitvoering en competenties van VTH-taken wordt meegenomen. Om de zorg voor de leefomgeving uit te kunnen blijven voeren met de VTH-taken, complementair advies en de nieuwe instrumenten, zijn deze andere competenties noodzakelijk.
- Inrichtingen worden deels vervangen door 'activiteiten'
Het inrichtingenbestand moet daarom vervangen worden door een inrichtingen- en activiteitenbestand. De geografische referentie is belangrijk voor de uitvoering van de VTH-taken. Een regionaal afgestemde aanpak heeft hierbij de voorkeur, om doublures en tegenstrijdigheden in aanpak en resultaat te voorkomen.
- Digitalisering
Er zijn goede systemen nodig om de VTH-taken efficiënt uit te kunnen voeren. Ontwikkelpunten zijn de informatiehuizen, geografische informatiesystemen en digitale samenwerkingsruimten.
- Samenwerking
De beoogde samenhang en de nieuwe instrumenten nopen tot intensivering van de samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld door inhoudelijke verkenning en praktijkproeven tot samenwerking. Bestuurlijk kan visievorming en het aangaan van samenwerkingsafspraken nuttig zijn.

9.5 Conclusie

De tendens om ruimte te bieden aan initiatieven en te kijken hoe deze inpasbaar zijn, vindt zijn neerslag in de komende Omgevingswet, waarbij maatwerk en bestuurlijke afwegingsruimte veel aandacht krijgen. De wijze van dienstverlening wordt daarmee nog belangrijker. De Omgevingswet biedt ruimte om de risicogerichte VTH-uitvoering door te ontwikkelen naar een door waarden gedreven VTH-uitvoering. Met het voorliggende VTH-kader sorteren we daar op voor.

Bijlage 1

Beschrijving van de aard en omvang van de VTH-taken

In deze bijlage wordt per wetsdomein een uitgebreide kwalitatieve beschrijving gegeven van de taken per 01-01-2018.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Algemeen en Brzo

- Het voeren van procedures voor een Milieu-effect-rapportage (MER).
- Het behandelen van aanvragen om een omgevingsvergunning (uitgebreide en reguliere procedure).
- Het beoordelen van meldingen op grond van het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer, het Bouwbesluit (sloop en asbestverwijdering), het Gebruiksbesluit (brandveiligheid) en het Besluit bodemkwaliteit.
- Het opstellen van maatwerkvoorschriften (Activiteitenbesluit).
- Het periodiek actualiseren van verleende omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften.
- De domino-aanwijzing op grond van artikel 8, Brzo 2015.
- Het beoordelen van veiligheidsrapportages Brzo.
- Deelname aan en invoeren van resultaten van het landelijk programma Brzo+.
- Het behandelen van meldingen en ontheffingen in het kader van de PMV onderdeel hergebruik stortplaatsen.
- Beoordelen van (sanerings-)plannen, rapportages, protocollen enz. die voortvloeien uit de voorschriften gesteld bij of krachtens de Wabo.
- Het valideren van EPRTR-verslagen en het daartoe onderzoeken van de juistheid en volledigheid van meet- en registratiesystemen. (EPRTR = European Pollutant Release and Transfer Register) en het opstellen van een evaluatieverslag voor toetsing en zo nodig bijstelling van provinciaal beleid.
- Het rapporteren van vergunde geluidsruimte op het industrieterrein Moerdijk ten behoeve van het provinciale zonebeheer.
- Het jaarlijks rapporteren over geurklachten en geurcontouren per bedrijf ten behoeve van het toetsen en zo nodig bijstellen van provinciaal geurbeleid.
- Het actueel houden van de landelijke RIE-database.
- Invoeren, actueel houden en autoriseren van risico-informatie over inrichtingen in het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen en Risicokaart.
- Het behandelen van aanvragen om een ontheffing van het stortverbod op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa).
- Advisering externe veiligheid Belgische milieuaanvragen i.h.k.v. het Verdrag van Helsinki.
- Adviseren in procedures voor een EVOA-beschikking (EVOA = Europees Verordening Overbrenging Afvalstoffen).
- Behandelen van aanvragen om ontheffing van het Besluit geluidproductie sportmotoren (Bgs).
- Het beheren van het systeem Amice ten behoeve van het toezicht op en de handhaving van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, een en ander in overeenstemming met het met ministerie van VROM gesloten convenant.
- Het houden van toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de Wabo (en het Brzo).
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.

- Het behandelen van handhavingsverzoeken.
- Het opstellen van het Brzo-Jaarverslag.
- VTH-werkzaamheden ter voorbereiding op de sluiting van Wm-stortplaatsen.
- Het controleren van de validiteit van Amice, het landelijk registratiesysteem voor de afgifte en ontvangst van afvalstromen; een en ander conform het met het ministerie afgesloten convenant.
- Het (eens per 4 jaar) op hoofdlijnen controleren of bedrijven voldoen aan de meerjarenafspraken energie (MJA-E).
- Het evalueren van de output en de effecten van het toezicht en de ingezette interventies per branche en het daarover jaarlijks rapporteren voor de toetsing en zo nodig de bijstelling van het provinciaal beleid.
- Het leveren van informatie voor Bibob-onderzoeken.
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de Wabo (Algemeen en Brzo).
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Vuurwerkbesluit

- Het beoordelen van meldingen.
- Het beschikken op aanvragen om een ontbrandingstoestemming voor vuurwerkevenementen.
- Het uitvoeren van de (wettelijke) taken van de vuurwerkcoördinator
 - het vertegenwoordigen van de provincie Noord-Brabant in de Landelijke Werkgroep Vuurwerk Coördinatoren (LWVC),
 - het vertegenwoordigen van de provincie Noord-Brabant in de Landelijke Werkgroep Vuurwerk Coördinatoren (LWVC) - vuurwerkbranche overleg,
 - coördinatie, stimulering, voortgangs- en kwaliteitsbewaking van het geheel aan toezichtactiviteiten betreffende vuurwerk binnen de provincie,
 - het coördineren van het opstellen van een jaarlijks provinciebreed uitvoeringsprogramma (controle vuurwerkopslagen en evenementen) wat ook kan dienen als kader voor de gemeentelijke controles en de bestuursondersteunende activiteiten van de politie,
 - de coördinatie van activiteiten van politiekorpsen en provincie,
 - het coördineren en uitzetten van vergunningverleningszaken op het gebied van vuurwerkopslagen en vuurwerkevenementen,
 - het coördineren van wijzigingen ten aanzien van het Vuurwerkbesluit en Ministeriele regeling (MR) op het gebied van opslagen en evenementen,
 - het uitvoeren van onderzoek aangaande vuurwerk vraagstukken ter ondersteuning van vuurwerkwerkzaamheden,
 - het coördineren van nieuwe landelijke ontwikkelingen op vuurwerk gebied in de richting van vergunningverlening, toezicht, handhaving en overige partners,
 - informeren hoofdofficier van justitie via de Wet Bibob (vergunningverlening opslag inrichtingen) en conform Landelijke handhavingsstrategie.
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens het Vuurwerkbesluit.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, PMV-verbod varend ontgassen

- Het behandelen van ontheffingsaanvragen van het verbod op het varend ontgassen.
- Het houden van toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de PMV voor het varend ontgassen.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen en overeenkomstig de Landelijke Handhavingsstrategie optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, PMV Hergebruik stortplaatsen

- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels voor hergebruik van stortplaatsen.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet milieubeheer, Hoofdstuk 8.2 Nazorg gesloten stortplaatsen

- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de Wm op het gebied van de nazorg van stortplaatsen met een sluitingsverklaring.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet Luchtverontreiniging, SMOG-regeling

- Uitvoeren van de actuele Smogregeling aan de hand van het 'Draaiboek Smog en luchtkwaliteit 2015 Noord-Brabant'.

Wet geluidhinder, Besluit geluidproductie sportmotoren

- Behandelen van ontheffingsaanvragen van het verbod op het gebruik van een sportmotor.
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens het Besluit geluidproductie sportmotoren.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet geluidhinder, Stiltegebieden

- Het op basis van meldingen houden van toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de PMV voor Stiltegebieden.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet Luchtvaart

- Behandelen van aanvragen voor ontheffing o.b.v. artikel 8a.51 Wet luchtvaart (dat wil zeggen aanvragen om tijdelijk en uitzonderlijk gebruik te mogen maken van een terrein, niet zijnde een bestaande luchthaven, voor het opstijgen en landen met een luchtvaartuig).
- Beoordelen van meldingen naar aanleiding van de besluiten, waarin wordt aangegeven wanneer en waar er activiteiten plaatsvinden. Zo nodig worden partners geïnformeerd.
- Registreren van nameldingen naar aanleiding van de besluiten.
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de Wet luchtvaart.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet natuurbescherming, onderdeel houtopstanden

- Administratief afhandelen van meldingen van voorgenomen vellingen
- Behandelen van ontheffingen herplantplicht en overige speciale verzoeken.
- Uitvoeren frontdesk met informatievoorziening voor derden.
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de Wet natuurbescherming voor houtopstanden.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet natuurbescherming, onderdeel gebiedsbescherming

- Behandelen van vergunningaanvragen, inclusief verklaringen van geen bedenkingen (vvgb).
- Interne adviezen provinciale Wabo-procedures en verzoeken om instemming.
- Behandelen PAS-verzoeken van andere provincies.
- Behandelen van ingebrekestellingen en daarmee samenhangend beroepszaken.
- Archivering, monitoring en werking PAS-systeem voor meldingen.
- Behandelen van verzoeken om af te wijken van de Verordening natuurbescherming.
- Uitvoeren helpdesk die ondersteuning biedt bij:
 - Plantoetsen en advisering bij grotere provinciale / gemeentelijke inpassings- en bestemmingsplannen,
 - Advisering andere Omgevingsdiensten in relatie tot taken onder bevoegdheid provincie op gebied van gebiedsbescherming (uitzondering toezicht en handhaving),
 - Advisering Belgische autoriteiten op het gebied van vergunningen en MER voor Belgische activiteiten,
 - Beantwoording vragen over vergunningplicht/aanhaken in relatie tot vergunningsvrije projecten/andere handelingen waaronder Europese subsidieverklaringen.
- Behandelen van bezwaar/beroepsprocedures van voor 1 juli 2015 (pre-PAS aanvragen) inclusief de verzoeken ontvangen na 1 juli 2016 maar voor 1 maart 2017 die nog vallen onder het overgangsrecht (ex artikel 67a Natuurbeschermingswet 1998):
 - lopende verzoeken en beroepsprocedures, inclusief het mogelijk opnieuw in behandeling nemen van deze aanvragen,
 - behandelen verzoeken o.a. doorgestuurd van andere provincies.
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de Wet natuurbescherming voor gebiedsbescherming.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.

- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet natuurbescherming, onderdeel faunabeheer

- Behandelen van ontheffingaanvragen.
- Advisering over uitvoeringsaspecten "Samenwerking Faunabeheereenheid conform werkafspraken.
- Sluiting jacht bij bijzondere weersomstandigheden, conform provinciaal beleid, Verordening natuurbescherming en werkafspraken.
- Rapportage aan EZ/EU aanleveren bij PNB.
- Beoordelen van de jaarlijkse beheersrapportage van de Faunabeheereenheid Noord-Brabant.
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de Wet natuurbescherming voor faunabeheer.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet natuurbescherming, onderdeel soortenbescherming

- Behandelen van ontheffingaanvragen voor ruimtelijke ingrepen (met inbegrip van afgifte Verklaringen van geen bedenkingen aan gemeenten en adviezen in het kader van provinciale Wabo-taak).
- Behandelen van ontheffingaanvragen voor onderzoek, onderwijs en overige.
- Helpdeskfunctie en ondersteuning.
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de Wet natuurbescherming voor soortenbescherming.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen en in overeenstemming met de Landelijke Handhavingsstrategie optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet natuurbescherming, Cross compliance

- Het uitvoeren van gespecialiseerd toezicht en handhaving conform de landelijke Werkinstructies Cross Compliance bij bedrijven bij door de NVWA geselecteerde bedrijven en het rapporteren hierover aan de NVWA, en aldus voldoen de Europese verplichting om gecombineerde controles door handhavingspartners uit te voeren op het gebied van landbouw, milieu, natuur en dierenwelzijn
- Het doorsturen van álle in het reguliere toezicht op de Wet natuurbescherming (onderdeel gebiedsbescherming) geconstateerde overtredingen aan de NVWA (ook de bevindingen van inspecties die niet op de door de NVWA geleverde lijst voorkomen).
- Het doormelden aan de NVWA van de overtredingen Wet natuurbescherming, onderdeel houtopstanden (niet voldoen aan meldplicht en/of herplantplicht).

Natuurschoonwet

- Adviseren in het kader van de Natuurschoonwet aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland van het Ministerie Economische Zaken (EZ).

Waterwet (Inclusief PMV, onderdeel grondwaterbescherming)

- Behandelen van aanvragen voor:
 - industriële onttrekkingen groter dan 150.000 m³ per jaar,
 - openbare drinkwatervoorziening, en
 - open bodem-energiesystemen (zogenaamde koude-warmteopslag; KWO).
- Het beoordelen van meldingen voor activiteiten binnen grondwaterbeschermingsgebieden.
- Beoordelen en registreren van:
 - Waterwetvergunningen in Landelijk Grondwater Register (LGR) en in BodemenergieOnline,
 - jaaronttrekkingen KWO-systemen in BOL,
 - aanvragen en meldingen PMV in een digitale samenwerkingsomgeving.
- Registratie heffingsplichtige onttrekkingen en uitvoeren grondwaterheffing.
- Evaluatie van (onttrekkings)gegevens.
- Behandelen van verzoeken tot schadevergoeding, ex artikel 7.18 Waterwet.
- Operationeel beheer grondwatermonitoring (Primaire grondwatermeetnet, Provinciale grondwaterkwaliteitsmeetnet (PMG), Beleidsmeetnet verdroging (BMV) en het KRW-meetnet).
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van de regels gesteld bij of krachtens de Waterwet en de PMV, onderdeel grondwaterbescherming.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet hygiëne en veiligheid bad- en zwemgelegenheden

- Het samen met partners uitvoering geven aan het zwemwaterbeheer in overeenstemming met het rapport: "Taken en verantwoordelijkheden zwemwaterbeheer in Noord-Brabant".
- Het nemen van een aanwijzingsbesluit en functietoekenning zwemfunctie oppervlaktewater.
- Het behandelen van ontheffingsverzoeken, om niet te hoeven voldoen aan bepaalde regels van de wet.
- Het beoordelen van kennisgevingen voor nieuwbouw- en renovatieplannen voor zwembaden.
- Het vaststellen van de veiligheidssituatie bij alle zwemplassen aan de hand van een landelijk gestandaardiseerde onderzoeksmethode.
- Het verstrekken van publieksinformatie over het veilig en hygiënisch gebruik. Deze informatie wordt verstrekt via publicatieborden per zwemplas en via een landelijke website. De borden worden beheerd (controleren op de aanwezigheid, leesbaarheid, volledigheid en juistheid en zo nodig herplaatsing en herstel)
- Het houden van risicogericht toezicht op een veilig en hygiënisch gebruik van plaatsen waar gelegenheid wordt geboden om te zwemmen. Dit betreft zowel badinrichtingen als oppervlaktewater. Het toezicht is deels administratief (waterkwaliteitsgegevens) en deels fysiek.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Wet bodembescherming

- Behandelen van aanvragen tot het saneren van een bodem.
- het opleggen van gedoog-, onderzoeks- en saneringsbevelen.
- Beoordelen van meldingen op grond van:
 - het Besluit Uitvoering Saneringen en artikel 28 lid 3 Wet bodembescherming,
 - het Besluit bodemkwaliteit.
- Intekenen en controleren bodeminformatiesysteem Nazca

- Verwerken kadastrersplitsingen en verwijderen kadastrale aantekeningen (zonder beschikking op evaluatie)
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van regels gesteld bij of krachtens de Wet bodembescherming.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Ontgrondingenwet

- Behandelen van aanvragen voor het winnen van oppervlakedelfstoffen.
- Beoordelen van meldingen voor het winnen van oppervlakedelfstoffen.
- Het voeren van administraties van financiële zekerstellingen voor ontgrondingen.
- Monitoren, evalueren en rapporteren hoeveelheid gewonnen delfstoffen en voorraden in de provincie.
- Het houden van risicogericht toezicht op de naleving van regels gesteld bij of krachtens de Ontgrondingenwet.
- Het met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen optreden tegen overtredingen.
- Het behandelen van gedoogverzoeken.
- Het behandelen van handhavingsverzoeken.

Klachtenbehandeling

- Het risicogericht beoordelen en indelen van en de direct noodzakelijke opvolging geven aan alle klachten binnen het omgevingsrecht.
- Het jaarlijks evalueren van de ontvangen klachten en de daaraan gegeven opvolging alsmede het daaraan betekenis geven voor de beleids- en VTH-processen (zoals aanpassen beleidsregels aanpassen vergunningen, anders inrichten van het toezicht enz.).

Behandeling ongewone voorvallen en calamiteiten

- Het risicogericht onderzoeken en behandelen van ongewone voorvallen en calamiteiten binnen het omgevingsrecht.
- Het jaarlijks evalueren van de ongewone voorvallen en calamiteiten en de daaraan gegeven opvolging evenals het daaraan betekenis geven voor de beleids- en VTH-processen.
- Het adviseren van de kantoniers op het gebied van ongewone voorvallen op wegen waarop de Provinciale Wegenverordening van toepassing is.

Bijlage 2

Monitoring van overtredingen

Hieronder is uiteengezet hoe de mate en ernst van overtreding binnen een wetsdomein wordt vastgesteld.

1. Per wetsdomein (zoals Wabo en Whvbz) worden alle objecten ingedeeld in categorieën die een maat zijn voor de kans op overtreding (koplopers, middenmoters en achterblijvers). Dit geschiedt door toezichthouders op basis van hun kennis en ervaring met het object. De lijst wordt vervolgens jaarlijks geactualiseerd op basis van de VTH-gegevens uit het voorafgaande jaar. Voor de indeling worden criteria opgesteld en gehanteerd; de criteria houden rekening met de karakteristieken van de activiteiten en de wet.
2. Jaarlijks wordt door de omgevingsdiensten per wetsdomein en uit elke categorie (zoals bedoeld onder punt 1) 10% á 25% van de objecten aselekt gekozen. Het resterende toezichtsbudget wordt risicogericht ingezet.
3. Jaarlijks worden per wetsdomein de resultaten van de in het afgelopen jaar gehouden eerste controles verzameld. Hieruit worden de mate van overtreding en de ernst van de overtreding bepaald per categorie. De mate van overtreding per wetsdomein wordt bepaald door het gewogen gemiddelde te nemen van de resultaten per categorie.

Begrippen

- Controledruk : aantal uren per kalenderjaar dat is besteed aan 1^e controles
- Ernstige overtreding : overtreding in de LHS-categorie 3 of 4
- De mate van overtreding : het quotiënt van het gewogen aantal overtredingen in een kalenderjaar en de controledruk in dat kalenderjaar
- De ernst van overtreding : het quotiënt van de som van het gewogen aantal ernstige overtredingen en de som van het gewogen aantal overtredingen