



provincie :: Utrecht 



# ***Jaarverslag 2012***

## ***Jaarprogramma***

### ***Vergunningverlening***

#### ***en***

### ***Handhaving***

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Utrecht op 14 mei 2013

# Inhoudsopgave

---

<b>1.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
1.1	Toezicht en handhaving op kleursporen - algemeen	
1.2	Jaarprogramma V&H 2012 – resultaten op hoofdlijnen	
1.3	Regie op kwaliteit omgevingsrecht	
1.4	Leeswijzer	
<b>2.</b>	<b>Doel en Methodiek</b>	<b>6</b>
2.1	Aanleiding	
2.2	Doel en doelgroep van het Jaarverslag	
2.3	Methodiek	
<b>3.</b>	<b>Resultaten vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving</b>	<b>8</b>
3.1	Vergunningverlening	
3.2	Handhaving	
3.3	Algemene items	
<b>4.</b>	<b>Resultaten regie op kwaliteit omgevingsrecht 2011 en 2012</b>	<b>12</b>
4.1	Terugblik	
4.2	Provinciale regiewerkzaamheden	
4.3	Toetsing gemeentelijke jaarprogrammering handhaving fysieke leefomgeving 2011 en jaarverslagen 2010	
4.4	Toetsing gemeentelijke jaarprogrammering handhaving fysieke leefomgeving 2012 en jaarverslagen 2011	
4.5	Conclusie 2012	
	<b><u>Bijlage:</u></b>	<b>15</b>
	<b>Resultaten Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu</b>	
	<b>A. Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu</b>	
	<b>B. Achtergronden Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu</b>	
	<b>C. Financiering Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu</b>	
	<b>D. Resultaten BSM-M in 2012</b>	
	<b>E. Financiële aspecten uitvoering BSM-M in 2012</b>	
	<b>F. Vooruitblik naar 2013</b>	

# 1. Samenvatting

---

De provincie Utrecht voert jaarlijks een groot aantal activiteiten uit om de kwaliteit van de leefomgeving in stand te houden en waar mogelijk te verbeteren. Naast planvorming, realisatie en vergunningverlening, is toezicht en handhaving nodig. Met toezicht en handhaving (al dan niet in samenwerking met andere handhavingpartners) wil de provincie o.a. milieuhinderlijke activiteiten voorkomen, natuurwaarden behouden, de biodiversiteit vergroten, de fysieke veiligheid borgen en gezondheidsrisico's minimaliseren.

In het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving 2012 zijn provinciale vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingsactiviteiten opgesomd om in 2012 uitgevoerd te gaan worden. In het voorliggende Jaarverslag is op hoofdlijnen beschreven welke (handhavings Samenwerkings-) activiteiten daadwerkelijk in 2012 zijn uitgevoerd en met welk resultaat. Daarnaast is in hoofdstuk 4 beschreven met welk resultaat de provincie in 2012 invulling heeft gegeven aan de haar wettelijk toegekende regierol voor de professionalisering van de handhaving (milieu en fysieke leefomgeving).

## 1.1 Toezicht en handhaving op kleursporen - algemeen

Toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving is onderverdeeld in vier kleursporen: 'grijs' (milieu), 'blauw' (grondwater- en zwemwaterkwaliteit), 'groen' (natuur) en 'rood' (bouwen, ruimtelijke ordening). De in het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving 2012 benoemde vergunningverlenings- en handhavingsactiviteiten zijn mede gebaseerd op een eind 2011/begin 2012 opgestelde risico-analyse voor deze 4 kleursporen. De risico-analyse verschaft, voor zover de provincie daarvoor bevoegd gezag is, helderheid welke activiteiten/inrichtingen bij niet of onvoldoende naleving van de regelgeving, het meest risicovol zijn. Een dergelijke risico-analyse is een kapstok bij het bepalen/verdelen van de beschikbare toezichts- en handhavingscapaciteit, met als (algemeen) achterliggend doel het provinciebreed realiseren van een adequaat naleefgedrag.

In 2012 werkten wij nog niet met een te realiseren percentage voor naleefgedrag als doelstelling. In 2013 gaan wij dat voor het eerst wel doen. In 2013 werken wij toe naar een naleefgedrag-percentage van tenminste 75%. Dat betekent dat bij 75% van het aantal gecontroleerde bedrijven en gecontroleerde 'groene' ontheffingen/vergunningen, de bij de eerste controle aangetroffen (majeure) overtredingen binnen de daarvoor bestemde termijn ongedaan moeten zijn gemaakt zónder toepassing van bestuursdwang. In het Jaarverslag 2013 zullen wij de resultaten vermelden.

In de Provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015 *'Effectief handhaven'* staat hoe de provincie optreedt bij het constateren van overtredingen. Hierin is beschreven wanneer de provincie bestuursrechtelijk en wanneer zij strafrechtelijk optreedt. In 2012 heeft de provincie op dit beleidsveld 10x proces-verbaal opgemaakt en heeft ze 4 bestuurlijke strafbeschikkingen milieu uitgedeeld.

Ook zijn er in 2012, in het bijzonder bij het 'grijze' kleurspoor, diverse vormen van vernieuwend toezicht ingezet. Zo wordt er waar mogelijk gewerkt met het onderscheid tussen 'koplopers', 'middenmoters' en 'achterblijvers'. Dit aanvullend aan en deels in de plaats van klassieke vormen van toezicht. Het doel van het vernieuwend toezicht is het verlagen van de toezichtslast (voor bedrijven) en het neerleggen van een grotere verantwoording bij bedrijven.

Met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 werd de provincie bevoegd voor het 'rode' kleurspoor. In 2012 was de provincie, voorzover bevoegd gezag, verantwoordelijk voor de bouw-, gebruik- en ruimtelijke ordeningsaspecten van 155 inrichtingen. Voor deze bedrijven moest/moet de provincie vergunningverlening, toezicht en handhaving over de volle breedte organiseren. Hoewel de wettelijke bevoegdheid bij de provincie ligt, zijn er afspraken met gemeenten gemaakt over de uitvoering van de taken die voorheen door gemeenten werden gerealiseerd. Tot op heden zijn de ervaringen hiermee wisselend, maar overwegend positief. Er wordt in overleg met de ketenpartners doorlopend gewerkt aan verbeteringen op het gebied van samenwerking. De veel voorkomende wijzigingen in wet- en regelgeving worden door de uitvoerende organisaties daarbij vaak als stoorzender ervaren.

Sinds 1 juli 2012 maakt de provincie Utrecht bij haar handhavingsactiviteiten gebruik van een nieuw instrument: de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSB-M). De komst van het nieuwe instrument Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu is het gevolg van landelijke afspraken over een veranderende inzet van bestuursrecht en strafrecht. Afgesproken is dat de milieupolitie zich meer gaat richten op de opsporing van middelzware milieucriminaliteit en dat bestuurlijke instanties kleinere milieu-overtredingen voortaan met eigen buitengewone opsporingsambtenaren gaan afhandelen.

## **1.2 Jaarprogramma V&H 2012 – resultaten op hoofdlijnen**

- Vergunningverlening was in 2012 met de haar ter beschikking gestelde uren goed in staat om de in het Jaarprogramma 2012 opgesomde activiteiten uit te voeren. Zowel wat betreft de 'groene' (natuur-) regelgeving als de 'grijze' (milieu-, bodem- en water-)regelgeving, lag de urenbesteding, incidentele uitzonderingen daargelaten, goed op schema. Dankzij middelen uit de Voorjaarsnota 2011 is goede voortgang gemaakt met het wegwerken van achterstanden uit vorige jaren.
- Handhaving werkte voortvarend aan het uitvoeren van alle voor 2012 geprogrammeerde toezichts- en handhavingstaken op 19 beleidsterreinen. Meerdere items (o.a. Ontgrondingen en Natuurbeschermingswet) vergden vanwege complexe zaken (bijv. 'Brothers' in Bunnik, golfbaan Hoogland) veel extra ureninzet. Deze extra werkzaamheden resulteerden op meerdere beleidsterreinen direct in kleinere en grote werkachterstanden in het reguliere werk (o.a. bij Boswet, Natuurbeschermingswet, Landschapsverordening (wateren), Wabo, PMV, Ontgrondingen).
- Sinds 2010 is er weer sprake van een stijging van het aantal klachten via de provinciale milieuklachtentelefoon (2010-600, 2011-750, 2012-900). Dit is deels veroorzaakt door stankklachten vanuit Bunschoten. Hierop is gericht actie ondernomen. De geconstateerde trend maakt duidelijk dat de provinciale toezichts- en handavingsaandacht niet mag verslappen.
- Het geprogrammeerde zestal handhavings-samenwerkingsprojecten is voortvarend ter hand genomen. De jaarlijkse handhavingsestafette is en blijft een succesnummer. Het ketenmeldpunt heeft minder meldingen ontvangen. Nog te weinig partijen voelen zich eigenaar van deze problematiek.

## **1.3 Regie op kwaliteit omgevingsrecht**

De wettelijke taak van de provincie als regisseur professionalisering (milieu)handhaving is sinds 2010 flink veranderd. Vooral door de volgende twee ontwikkelingen:

- Ten eerste leidde de inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010 tot een verbreding van de regietaak. Deze taak had daarvoor alleen betrekking op milieuvergunningverlening, milieutoezicht en milieuhandhaving. Sinds de inwerkingtreding omvat deze taak de volledige verlening, toezicht en handhaving van omgevingsvergunningen (d.w.z. de fysieke leefomgeving met inbegrip van ruimtelijke ordening). Zie verder hoofdstuk 4.
- Ten tweede zijn landelijk in alle provincies in 2011 en 2012 stappen gezet richting de vorming van grootschalige regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Met als achterliggend rijksdoel het realiseren van een kwaliteitsverbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Binnen de landelijke kaders wordt gezocht naar structuren die aansluiten bij de behoeften van deelnemende gemeenten en

provincie. Provinciale Staten behandelden in dit verband op 10-12-2012 het 'Koersdocument Regionale Uitvoeringsdienst'.

#### **1.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 schetst achtergrond en doelstelling van dit Jaarverslag 2012 Vergunningverlening en Handhaving. In hoofdstuk 3 zijn de in 2012 geboekte resultaten van vergunningverlening, toezicht en handhaving(ssamenwerking) op de diverse wetten en verordeningen in de fysieke leefomgeving op hoofdlijnen beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de inspanningen in het kader van de wettelijke provinciale regiefunctie inzake de landsbreed ingezette professionalisering van de handhaving uitgewerkt. De resultaten van de invoering van de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu zijn als bijlage opgenomen.

## 2. Doel en Methodiek

---

### 2.1 Aanleiding

Als Gedeputeerde Staten zijn wij verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van regelgeving voor de leefomgeving voor zover de provincie voor die regelgeving bevoegd gezag is. Regels zijn nodig om milieubelasting door (bedrijfsmatige) activiteiten te beperken, natuurwaarden te beschermen en de beeldkwaliteit van de fysieke leefomgeving te garanderen en te bevorderen. De VTH-taken van de provincie zijn gericht op het reguleren van activiteiten, het voorkómen van overtredingen en het bevorderen van goed naleefgedrag. In 2012 hebben wij, al dan niet samen met andere handhavingpartners, veel toezichts- en handhavingstaken uitgevoerd om risico's van niet-naleven te beheersen. In de voorliggende jaarrapportage melden wij op hoofdlijnen de resultaten en effecten van de provinciale inzet. Het afleggen van verantwoording over alle activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving is verplicht op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor).<sup>1</sup>

Tot de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 golden de wettelijke doelstellingen van het landelijke professionaliseringstraject handhaving uitsluitend voor milieutaken. Ná 1 oktober zijn de criteria ook gaan gelden voor VTH-taken in relatie tot de fysieke leefomgeving (ruimtelijke ordeningsaspecten - met name relevant voor gemeenten). Overigens hebben wij de professionaliseringscriteria al vanaf het begin toegepast op alle provinciale toezichtstaken die een relatie hebben met de leefomgeving. Dus ook op de eigen provinciale 'groene' regelgeving op basis van de provinciale Landschapsverordening (voorheen de provinciale Verordening bescherming Natuur en Landschap) en VTH-taken in relatie tot 'blauwe' provinciale regelgeving (bijv. de bescherming van de grondwaterkwaliteit op basis van de Provinciale Milieuverordening).

### 2.2 Doel en doelgroep van het Jaarverslag

Dit Jaarverslag geeft op hoofdlijnen inzicht in de in 2012 neergezette prestaties in relatie tot de vastgestelde doelen en taken en plaatst ze in het licht van zowel actuele ontwikkelingen als ook trends vanuit voorgaande jaren. Majeure afwijkingen worden verklaard. Wij maken dit Jaarverslag bekend aan Provinciale Staten. Daarmee voldoen wij aan de wettelijke verplichting uit art. 7.7 van het Besluit omgevingsrecht.

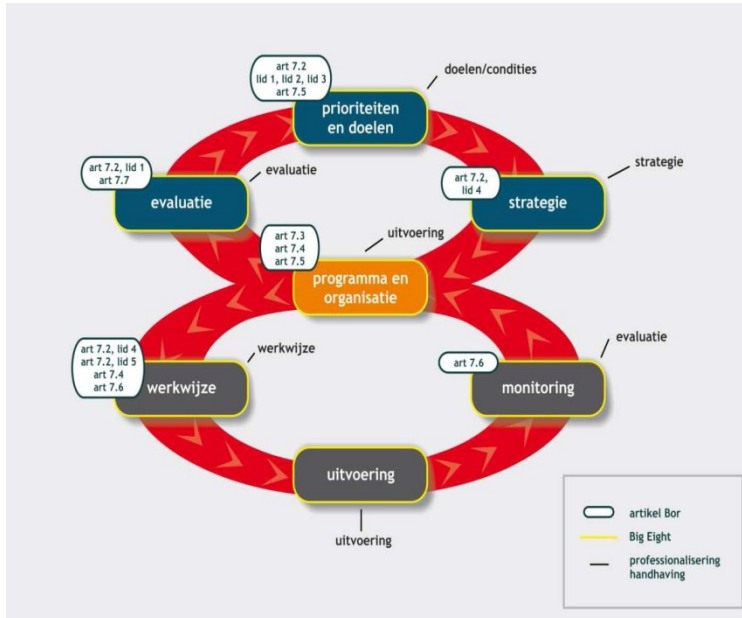
### 2.3 Methodiek

Het transparant formuleren en uitvoeren van handavings- en vergunningenbeleid blijft een belangrijke opgave. Het opzetten en uitvoeren van respectievelijk handavingsbeleid en het jaarlijks handavingsuitvoeringsprogramma gebeurt aan de hand van een aantal stappen. De stappenstructuur wordt de 'dubbele regelkring' of 'the Big 8' genoemd (gevisualiseerd in de figuur op de volgend pagina). Het vaststellen en uitvoeren van beleid voor vergunningverlening en handhaving gebeurt via een cyclisch proces. Na vaststelling wordt het (deels via het traject van vergunningverlening) uitgevoerd. Vervolgens wordt toezicht gehouden op de nakoming van vergunning- en/of ontheffingsvoorschriften. Waar nodig wordt handhavend opgetreden. De toezichts-

---

<sup>1</sup> Bor, artikel 7.7, tweede lid: Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in art. 7.3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens art. 7.2, eerste lid, gestelde doelen.

en handhavingspraktijk verschaft inzicht in het naleefgedrag in het Utrechtse. Op basis van kwartaal- en/of managementrapportages wordt lopende het jaar van uitvoering gemotiveerd overwogen of bijstelling van beleid (en regelgeving) tussentijds of in het daarop volgende jaar noodzakelijk is. Daarmee is de beleidscirkel rond.



*Figuur: Dubbele regelkring met artikelen uit het Bor*

Ergo: De professionalisering van de handhaving is opgebouwd rond de hierboven afgebeelde zogeheten 'Big 8'. Deze cyclus van meerjaarlijkse beleidsbepaling en jaarlijkse activiteitenuitvoering vormt de basis voor onze strategische afweging, jaarlijkse programmering, monitoring en verantwoording van toezichts- en handhavingsactiviteiten. Het voorliggende Jaarverslag is één van de schakels in deze cyclus.

### 3. Resultaten vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving

---

Wij hebben op 27 maart 2012 het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving 2012 vastgesteld. De afdeling Vergunningverlening en Handhaving (VEH) stond aan de lat om dit jaarprogramma uit te voeren. Hieronder wordt ingezoomd op de meest in het oog springende uitvoeringservaringen. Het hoofdstuk bevat conclusies en leermomenten t.b.v. het Jaarprogramma VTH 2013.

#### 3.1 Vergunningverlening

- Vergunningverlening is goed in staat gebleken om de in het Jaarprogramma 2012 opgesomde activiteiten uit te voeren. Met inzet van middelen uit de Voorjaarsnota 2011 is goede voortgang gemaakt met het wegwerken van de achterstanden uit vorige jaren. De Voorjaarsnotamiddelen 2011 zijn deels ook aangewend voor een verbeterslag bij het digitaliseren van de Wabo-processen.
- Het nieuwe Faunabeheerplan dat door de FaunaBeheerEenheid wordt opgesteld, vordert gestaag.
- De evaluatie van de Stikstofverordening is vorig jaar door Provinciale Staten in positieve zin vastgesteld. Utrecht is in den lande de eerste met een goed werkende maatwerkoplossing. Agrariërs worden actief gestimuleerd om hun uitbreidingen te melden, hetgeen resulteert in een zeer groot aantal meldingen. Hierdoor zijn niet alle meldingen binnen de gestelde termijnen afgedaan. Ook is veel energie gestoken in het opschonen van de door gemeenten aangeleverde bestanden.
- Wat betreft de nieuwe provinciale Landschapsverordening is de nadruk komen te liggen op informatieverschaffing (via de website en het beantwoorden van vragen). Bij LSV-hoofdstuk IV (wateren) is de actualisering van ontheffingen achter op schema gebleven. Bij hfdst. V (kleine landschapselementen) is achterstand bij de opstelling van de zogeheten waardenkaart. De taak is veel arbeidsintensiever dan tevoren was ingeschat.
- Het aantal ontgrondingsaanvragen is ten opzichte van 2011 met 50% gedaald (waarschijnlijk i.v.m. de economische recessie in combinatie met de deregulerings-tendens). Vergunningverlening voor de grote projecten (zoals Ruimte voor de Lek) ligt op schema. Provinciale Staten stelden op 2 juli de nieuwe Ontgrondingsverordening vast.
- Het aantal aanvragen voor WKO-systemen (warmte-koude-opslag) stijgt. Zowel in innovatieprojecten als bij nieuwbouw wordt steeds meer gekeken naar het toepassen van WKO-systemen. De complexiteit van de ingediende aanvragen neemt toe. De achterblijvende actualisatie van de 25 onttrekkingsvergunningen is inmiddels opgepakt. Omdat de geactualiseerde PMV pas in 2013 is vastgesteld, speelde deze geen rol in de werkzaamheden van 2012.
- In het kader van de opgestelde Bodemvisie zijn gemeenten gestimuleerd om Masterplannen op te stellen waarin het duurzaam gebruik van de ondergrond gebiedsgericht wordt gestimuleerd. De recessie lijkt ook invloed te hebben op het aantal binnenkomende aanvragen voor bodemsanering. Daar staat tegenover dat de vergunningverleners regelmatig in het voortraject van grote projecten zijn betrokken (o.a. van Rijkswaterstaat). Dit heeft een positief effect op de integrale aanpak van deze projecten en bevordert de kwaliteit van de vergunningaanvragen en levert een positieve bijdrage aan de handhaving: verschillen van inzicht worden in een eerder stadium al uitgesproken en afgehandeld.
- Wat betreft de nieuwe Wabo-wetgeving heeft de provincie nog steeds een stimulerende en coördinerende rol. Van de partners (gemeenten) heeft de provincie nadrukkelijk de credits gekregen over de manier waarop de provincie haar Wabo-coördinatie-taken vervult.



- Procedurele verbetering ten opzichte van 2011: Overall gezien werd in 2012 89% van de aangevraagde vergunningen binnen de termijn verstrekt<sup>2</sup> (binnen een range van 71% (groene regelgeving) tot 95% (zowel milieu- als bodemregelgeving). Dat betekent een verbetering ten opzichte van 2011 (toen was er nog een overall-score van 85%).

### 3.2 Handhaving

Handhaving werkte in 2012 voortvarend aan het uitvoeren van haar landelijk en/of door Provinciale Staten vastgestelde toezichts- en handhavingstaken. Bij de Stikstofverordening, het onderdeel 'ophogen en dempen' in de provinciale Landschapsverordening, het onderdeel transportcontroles en de werkzaamheden op basis van zowel het Besluit Risico's Zware Ongevallen als de Wet bodembescherming, is toezicht en handhaving volgens plan verlopen. We lichten er enkele items uit:

- Bij de Wet Bodembescherming; bodemsanering ligt het merendeel van de werkzaamheden goed op schema. In 2012 hebben wij de locaties bodem (die niet goed of niet volledig in Elvhis zijn opgenomen) nader bekeken en aangepast (project achterstanden Bodem). Voor die taak zijn de extra middelen uit de Voorjaarsnota 2011 ingezet, waardoor het grootste deel van de achterstand kon worden weggewerkt. Begin 2012 ging het nog om 1.083 deelzaken. Eind 2012 waren het er nog maar 300, waarvan 220 zaken lopende onderzoeken/saneringen. De 80 deelzaken die nu nog als achterstanden kunnen worden aangemerkt, worden in 2013 opgepakt. Er is sprake van een goed naleefgedrag;
- De uitwerking van Systeemgericht toezicht verloopt volgens plan.
- Toezicht en handhaving Whvbz-taken (Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden) loopt goed. Het spontane naleefgedrag is matig en er moeten regelmatig bestuurlijke waarschuwingen worden uitgedeeld. Bij alle zwemwaterlocaties zijn nieuwe publieksborden geplaatst en de zwemwatersite van de provincie Utrecht is verbeterd en geactualiseerd;
- De jaarlijkse handhavingsestafette was ook in 2012 onverminderd de meest in het oog springende provinciale 'core-business' op het gebied van handhavingssamenwerking;
- De meeste andere handhavingssamenwerkingsprojecten liepen naar wens: de gebundeld aangeboden opleidingsfacilitering had veel aftrek. Wel weten bij 'ketenhandhaving verontreinigde grond' zich nog te weinig handhavingpartners probleem eigenaar. Energiehandhaving bij bedrijven en de geplande drie gebiedsschouwen in grondwaterbeschermingsgebieden liepen vertraging op;
- Het aantal gevalideerde milieuklachten vertoont sinds een aantal jaren weer een stijgende lijn (2010-600, 2011-750, 2012-900). Dit is voor een deel veroorzaakt door stankklachten vanuit Bunschoten. De geconstateerde trend maakt duidelijk dat de provinciale toezichts- en handhavingaandacht niet mag verslappen.

Bij meerdere toezichts- en handhavingssystemen moest er in 2012 op onderdelen tegen achterstanden in de werkzaamheden worden aangekeken. De volgende beleidsitems lichten we er uit:

- Bij de onderdelen handhaving Boswet en Landschapsverordening (reclameborden en recreatie-voertuigen) is ingezet op het opschonen van de werkvoorraad, resp. het inventariseren van overtredingen. Er is werkachterstand bij de Boswet. Bij het onderdeel reclameborden is sprake van slecht naleefgedrag. Met behulp van inhuur konden eerder in 2012 opgelopen werkachterstanden deels worden ingehaald.
- Bij de Natuurbeschermingswet is veel tijd besteed aan een aantal specifieke handhavingzaken, waaronder de complexe zaak 'Brothers'. Regulier werk (o.a. controle 40 Nb-wetvergunningen) kwam daardoor onder druk te staan.
- Bij ontgroningen is veel extra aandacht gaan zitten in een beperkt aantal projecten. Het gaat hier om locaties waar sprake was van verschillende handhavingverzoeken, media-aandacht en vragen uit Provinciale Staten (o.a. Molenpolder, Jachthaven Bunschoten, Golfbaan Hoogland). Daardoor bleef er minder tijd over voor reguliere toezichts- en handhavingstaken op dit terrein.

<sup>2</sup> Vergunningverlening inzake de Stikstofverordening heeft dit gemiddelde naar beneden getrokken. Door een onverwacht groot aantal meldingen, kon een deel van de vergunningen niet binnen de wettelijke termijn afgehandeld worden.

- Wat betreft Wabo/Wet milieubeheer is er achterstand ontstaan in het uitvoeren van de geplande reguliere jaarlijkse controles. Deels betreft het administratieve achterstand. Daarnaast vergden veel complexere bedrijven meer uren dan was voorzien (o.a. Johnson, Pothuizen, Amstelhoek, Van de Groep), waardoor meerdere andere provinciale inrichtingen niet konden worden gecontroleerd.

### **3.3 Algemene items**

#### **3.3.1 Automatiseringssysteem Elvhis**

Inmiddels zijn alle werkprocessen van de afdeling VEH opgenomen in het workflowsysteem ('Elvhis') op basis van Squit XO. In 2012 is veel energie gestoken in het verder stroomlijnen van de processen in het systeem, waarmee het systeem onze vergunningverlening en handhaving optimaal ondersteunt en tegelijkertijd kwaliteitsborging brengt. Daarnaast zijn aan de hand van gewenste sturingsinformatie de managementrapportages verder ontwikkeld. Op een aantal punten is het 'vullen' van het systeem nog redelijk bewerkelijk en is door verdergaande benutting van de mogelijkheden van het systeem meer efficiëncywinst te boeken. Daar wordt in 2013 verder aan gewerkt.

#### **3.3.2 RUD-ontwikkelingen**

De vaststelling van het Koersdocument voor de RUD Utrecht en besluitvorming over onze deelname in de BRZO-RUD in het Noordzeekanaalgebied, boden afdeling VEH een eerste perspectief op de toekomst.

De meerwaarde van samenwerking binnen de RUD's wordt onderschreven, maar het werkveld heeft behoefte aan concrete invulling. Vooral initiatieven op het gebied van informatiegestuurde handhaving en ketenhandhaving zijn gebaat bij een helder en voor alle betrokken partijen spoedig beschikbaar komend eindplaatje.

#### **3.3.3 Bestuurlijke bijeenkomst december 2012**

Het doel van deze bestuurlijke bijeenkomst was enerzijds om bestuurders te informeren over de huidige stand van zaken rond de RUD-Utrecht en diverse hiermee samenhangende landelijke ontwikkelingen. Anderzijds om met hen te discussiëren over hoe samen de handavings-samenwerking te gaan organiseren in het RUD-tijdperk. Het was een geslaagde bijeenkomst waarbij aan het ambtelijke Kernoverleg Handhaving opdracht is gegeven om diverse onderwerpen verder uit te werken (rekening houdend met het resultaat van de bestuurlijke discussie en in nauwe afstemming met het proces van de RUD-vorming). Verder is gevraagd om de provinciebrede Intentieverklaring Handhavingssamenwerking 2005-2012 opnieuw stilzwijgend met (maximaal) twee jaar te verlengen. Het is de bedoeling om binnen die nieuwe tweejarige periode in overleg met de bestuurders de Intentieverklaring aan te passen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Regionale Uitvoeringsdienst.

#### **3.3.4 Uitbreiding 'groene' regie**

De provincies hebben met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu middels een convenant 'nalevingsstrategie handhaving groene wetten' afgesproken dat provincies een regierol nemen in het versterken van de handhaving van de 'groene' wetten. Dit traject is in 2010 gestart. In 2011 moest iedere provincie een 'groene regisseur' aanwijzen. De groene regisseur bevordert dat de handhaving meer programmatisch wordt uitgevoerd. Samen met de terreinbeherende organisaties is een risico-analyse uitgevoerd van de overtredingen die zijesignaleerd hebben. Hieruit is gezamenlijk een drietal prioriteiten benoemd. In 2013 wordt voor deze prioriteiten onderzocht op welke wijze de naleving kan worden verbeterd. Daarnaast zal de provincie als groene regisseur de samenwerking met andere partners bevorderen.

#### **3.3.5 Buitengewone opsporingsambtenaren (boa's)**

De provincie Utrecht is coördinator voor de groene buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's) van de provincie en andere organisaties. Dat wil zeggen dat de afhandeling van alle strafrechtelijke

procedures door de coördinatoren wordt gecontroleerd en doorgezonden. Op 1 juli 2012 is de bestuurlijke strafbeschikking in gebruik genomen waarmee een nieuw handhavingsmiddel ter beschikking is gekomen. Een bestuurlijke strafbeschikking is vergelijkbaar met een boete voor een verkeersovertreding waarmee de (13) aangestelde en aangewezen Buitengewone opsporingsambtenaren van onze provincie voor een groot aantal groene en grijze overtredingen direct een boete kunnen opleggen zonder veel administratieve werkzaamheden te hoeven verrichten en assistentie van politie achterwege kan blijven. Eind 2012 zijn de eerste overtredingen op deze wijze verwerkt. Voor de grijze wetgeving was het bestuursrechtelijke optreden tot op heden met name gericht op preventieve handhaving. Met de BSB-M wordt ook repressief optreden een algemeen middel. Voor de groene handhaving betekent deze mogelijkheid vooral tijdwinst ten opzichte van het opstellen van een volledig proces-verbaal.

## **4. Resultaten regie op kwaliteit omgevingsrecht 2011 en 2012**

---

Vanwege de per 1-10-2010 in werking getreden Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), was 2011 wat betreft professionalisering milieuwethandhaving een 'overgangsjaar'. Om die reden heeft het voorliggende jaarverslag betrekking op een tweejarige periode (2011 en 2012).

### **4.1 Terugblik**

De provincie heeft op grond van art. 5.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een regierol voor de professionalisering van de milieuwethandhaving. Dit traject loopt al vanaf 2002. In 2005 werden ruim 50 procedurele professionaliseringscriteria benoemd en vastgelegd in het Besluit Kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (Staatsblad 2005, 493). Met de inwerkingtreding van de Wabo is laatstgenoemd besluit vervangen door het (wat betreft procedurele kwaliteitscriteria vergelijkbare) Besluit omgevingsrecht (Bor – Staatsblad 2010, 143).

Van de provincie wordt als regisseur verwacht, dat zij daadwerkelijk actief handelt wanneer er door één of meerdere gemeenten of waterschappen –procedureel gezien– niet op een professionele wijze wordt gehandhaafd. Vanzelfsprekend moet de provincie er op toezien dat ook de eigen provinciale handhavingsorganisatie haar verplichtingen op dit punt naar behoren nakomt.

Met de inwerkingtreding van de Wabo (per 1-10-2010) is de uitvoering van de provinciale regietaak in een stroomversnelling beland. De scope van de professionaliseringscriteria is sindsdien verbreed van het 'grijze' (milieu)kleurspoor naar ook het 'rode' ruimtelijke ordeningsterrein. Tot 1-10-2010 had de provinciale regietaak betrekking op drie milieudiensten (waaraan toen nog 24 gemeenten hun milieutaken hadden uitbesteed), vijf 'losse' gemeenten (Utrecht, Lopik, IJsselstein, Nieuwegein en Houten), twee waterschappen (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Waterschap Vallei en Eem) en de provincie als handhavingsorganisatie zelf. Na 1-10-2010 gelden de landelijke procedurele professionaliseringscriteria dus ook voor gemeentelijke handhavingsuitvoeringsprogramma's omgevingsrecht op basis van bijv. art. 10.1 Wet ruimtelijke ordening (d.w.z. de fysieke leefomgeving). De provincie toetst derhalve vanaf 2011 (naast de gebruikelijke milieuhandhavingsprogrammering en verslaglegging) nu jaarlijks ook 26 gemeentelijke jaarprogramma's handhaving omgevingsrecht (fysieke leefomgeving) met bijbehorende jaarverslagen aan de professionaliseringscriteria uit het Besluit omgevingsrecht.

### **4.2 Provinciale regiewerkzaamheden**

De wettelijke verplichting om te professionaliseren geldt sinds de inwerkingtreding van de Wabo voor alle wetgeving binnen de reikwijdte van de Wabo voor zover dat in die wetten is bepaald. Gemeenten en waterschappen worden, indien de programmerings- en jaarverslagleggingsdocumenten daartoe aanleiding geven, in principe door de provincie bezocht (controletaak) en gedurende het jaar gemotiveerd om samen te werken op het gebied van (milieu)handhaving en te voldoen aan de geldende kwaliteitsnormen voor toezicht en handhaving.

Medio 2010 eindigde de laatste (3<sup>e</sup>) serie van provinciale auditbezoeken aan handhavingspartners. Op deze manier is vanaf 2007/2008 in 3 jaar tijd vastgesteld of elke milieudienst, elk waterschap en de niet bij een milieudienst aangesloten gemeenten al dan niet aan de landelijke procedurele kwaliteitscriteria voldeden. Naar aanleiding van de auditresultaten hebben de betrokken handhavingspartners vervolgens waar nodig verbeteringen aangebracht in hun procedurele werkwijze. Met als resultaat dat aan elke handhavingspartner tot 2010 een 100% score kon worden toegekend.

Vanwege de met de Wabo naar het totale fysieke leefomgevingsterrein verbrede professionaliseringsscope, is in augustus 2010 gestart met een begeleidingstraject voor gemeenten om hun handhavingsbeleidsprogrammering en -verslaglegging ook wat betreft dit 'rode' kleurspoor zo spoedig mogelijk Waboproof te krijgen. Op 25-8-2010 is een informatiemorgen georganiseerd waaraan ruim 80 gemeentelijke collega's deelnamen.

Vervolgens is elke gemeente vanaf eind 2010 in de gelegenheid gesteld om op kosten van de provincie 8 uur te sparren met een extern adviesbureau. Doel: als gemeente zicht krijgen in welke mate het eigen handhavingsbeleid omgevingsrecht (dus inclusief fysieke leefomgeving) al voldeed aan de landelijke procedurele kwaliteitscriteria uit het Besluit omgevingsrecht. In juni 2011 leverde het externe adviesbureau het provinciebrede plaatje op. Het overall-beeld bleek gunstiger dan vooraf gedacht. Met de RUD op komst (waar veel milieutaken van gemeenten, milieudiensten en provincie naar toe zullen worden overgeheveld), is in 2011 door de provincie vanuit regie-oogpunt betrekkelijk weinig aandacht besteed aan de milieuprogrammering 2011 en milieujaarverslaglegging 2010 door gemeenten.

#### **4.2.1 Kleine deelactiviteiten in 2011**

De provincie heeft in 2011 een initiatief van de voormalige Milieudienst N-W Utrecht gefaciliteerd om samen met de gemeenten Woerden, Montfoort, Lopik en Oudewater te komen tot een sluitende en compleet nieuwe risico-analyse. Deze kwam medio 2011 gereed. Veel gemeenten hebben dit product vervolgens gebruikt als uitgangspunt bij de voorbereiding van hun eigen programmering en verslaglegging.

In december 2011 actualiseerde de provincie haar eigen, nog uit 2008 daterende risico-analyse. Het resultaat is gebruikt als onderlegger voor het provinciale Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving 2012.

### **4.3 Toetsing gemeentelijke jaarprogrammering handhaving fysieke leefomgeving 2011 en jaarverslagen 2010**

Gemeenten, waterschappen en provincie zijn op basis van art. 7.7 van het Besluit omgevingsrecht verplicht om periodiek te rapporteren over het bereiken van de met ieders handhavingsbeleid (art. 7.2 Bor) voor ogen staande doelen. Gemeenten moeten hun jaarlijkse (integrale) handhavingsuitvoeringsprogramma aan de gemeenteraad bekend maken (art. 7.3 Bor). Met het bekend maken van de voorliggende rapportage aan Provinciale Staten geven wij op gelijknamige wijze op provinciaal niveau hieraan gestalte.

In 2011 hebben de meeste gemeenten en waterschappen de bij hen opgevraagde stukken (Uitvoeringsprogramma Fysieke Leefomgeving 2011 (= dus excl. Milieu) en Jaarverslag 2010) ter beoordeling aan de provincie toegezonden. Alleen de gemeenten Leusden, Soest, Zeist, Wijk bij Duurstede, Renswoude, Veenendaal en Utrechtse Heuvelrug bleven in 2011 nog (onder opgaaf van valide redenen) in gebreke. De meeste van hen verkeerden op dit punt nog in een opstartfase. Ook de beide fusiegemeenten Stichtse Vecht en De Ronde Venen konden e.e.a. nog niet leveren. De documenten van alle andere gemeenten zijn in het 3<sup>e</sup> kwartaal van 2011 beoordeeld en voorzien van commentaar, adviezen en concrete aanbevelingen. Een tiental gemeenten bleek nog niet te beschikken over een deugdelijke risico-analyse handhaving fysieke leefomgeving als basis voor het

kunnen werken volgens de beleidscyclusgedachte. Op die leemte hebben wij in 2012 ingespeeld (zie par. 4.4).

#### **4.4 Toetsing gemeentelijke jaarprogrammering handhaving fysieke leefomgeving 2012 en jaarverslagen 2011**

Het jaar 2012 was voor de provincie het laatste 'overgangsjaar' waarin de provinciale regierol (vanwege het door gemeenten moeten kunnen inspelen op de verbrede scope van de professionaliseringscriteria) zich toespitste op vooral stimuleren, adviseren, enthousiasmeren en faciliteren.<sup>3</sup> Als voorbeeld van dit laatste aspect heeft de provincie gemeenten in de gelegenheid gesteld om op 50/50 kostenbasis met behulp van een extern bureau, voor de eigen gemeente een visueel aansprekende risico-analyse op te stellen. Negen gemeenten hebben van dit aanbod gebruik gemaakt. Met dit resultaat wordt nu vrijwel provinciebreed van één en dezelfde risico-analyse-systematiek gebruik gemaakt.

Daarnaast heeft de gemeente Wijk bij Duurstede de provincie midden 2012 verzocht om assistentie bij het opstellen van een jaarprogramma 2013 VTH fysieke leefomgeving met een onderliggend beleidsplan 2013-2015. Beide documenten zullen in 2013 ter vaststelling aan B&W worden aangeboden.

#### **4.5 Conclusie 2012**

Het resultaat over 2012 is bemoedigend. Voor zover kon worden waargenomen, voldoen ze (met uitzondering van 3 gemeenten) allemaal al aan de basale procedurele professionaliseringscriteria uit het Besluit omgevingsrecht. Er is sprake van een stijgende lijn. Gemeenten die op dit punt achterstanden hebben, komen (voor zover van toepassing en/of wanneer de omstandigheden zich niet tussentijds wijzigen) in 2013 met voorrang in aanmerking voor een auditbezoek.

---

<sup>3</sup> Vanaf medio 2013 zal de provincie, met ondersteuning van een onafhankelijk adviesbureau, weer starten met het uitvoeren van auditbezoeken bij die gemeenten die hun professionaliseringszaken in 2012 het minst vergaand op orde hadden.

# BIJLAGE: Resultaten Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu

---

## A. Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu

Sinds 1 juli 2012 maakt de provincie Utrecht bij haar handhavingsactiviteiten gebruik van een nieuw instrument: de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSB-M). Deze paragraaf beschrijft de achtergronden van het nieuwe instrument en de eerste ervaringen ermee. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft voor de invoering van de BSB-M ook een startsubsidie ter beschikking gesteld. Dit hoofdstuk fungeert – conform de gemaakte subsidieafspraken - daarom tevens als formele verantwoording van de in 2012 ontvangen subsidie.

## B. Achtergronden Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu

De komst van het nieuwe instrument Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu per 1 mei 2012 is het gevolg van landelijke afspraken over een veranderende inzet van bestuursrecht en strafrecht. Afsproken is dat de milieupolitie zich meer gaat richten op de opsporing van middelzware milieucriminaliteit en dat bestuurlijke instanties kleinere milieu-overtredingen voortaan met eigen boa's gaan afhandelen. Om dit te vergemakkelijken is de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSB-M) in het leven geroepen. Dit is een soort strafrechtelijke boete, die het bestuur kan opleggen. De buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in dienst van het bestuur hoeven hiervoor geen uitgebreid proces-verbaal op te maken, maar kunnen volstaan met een mini-pv. Het betrokken bestuur voert – na een kleine check – de gegevens in de computer in en zet deze door naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Deze stuurt de overtreder een acceptgirokaart met het boetebedrag. Is de overtreder het niet eens met de boete, dan kan hij in verzet bij Justitie. De overtredingen waarvoor een BSB-M kan worden opgelegd, staan op een landelijke lijst die jaarlijks wordt geactualiseerd. Ook de boetebedragen zijn landelijk vastgesteld. Deze zijn erg hoog.

## C. Financiering Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu

Bij de landelijke afspraken tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de instanties die bevoegd zijn om een BSB-M uit te vaardigen, behoort de afspraak dat men gezamenlijk werkt aan een structurele vergoedingsregeling voor de uitvoering van de BSB-M vanaf 2014. Ook niet rechtstreeks BSB-M-bevoegde instanties zoals gemeenten en particuliere terreinbeherende instanties kunnen via een samenwerkingsovereenkomst met een BSB-M-bevoegd gezag gebruik maken van de BSB-M en via die weg ook in aanmerking komen voor een vergoeding. Dit is vooral van belang voor de instandhouding van zogenaamde 'groene boa's' in het vrije veld. De opleidingskosten van deze boa's zijn voor particuliere terreinbeherende instanties inmiddels zo hoog, dat men dreigt vanwege de financiën geen boa's meer in dienst te nemen. De inkomsten uit de BSB-M mogen o.a. ingezet worden voor deze opleidingskosten en voorzien daarmee in een financieringsprobleem en in het zeer wenselijke behoud van 'groene boa's' in het vrije veld.

Voor 2012 en 2013 heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor de invoering van de BSB-M een tijdelijke subsidieregeling in het leven geroepen. De provincie Utrecht heeft voor 2012 € 39.579,- aangevraagd en ontvangen.

## D. Resultaten BSB-M in 2012

De provincie Utrecht heeft de BSB-M per 1 juli 2012 ingevoerd in de eigen handhavingstaakuitvoering. Alle 14 boa's in dienst van afdeling Vergunningverlening en Handhaving hebben de opleidingsmodule BSB-M gevolgd. Aan alle provinciale bedrijven is een voorlichtende brief gestuurd over de inzet van het nieuwe instrument. Ook op een voorlichtingsavond voor bedrijven is aandacht besteed aan de BSB-M. Daarnaast is de komst van het instrument bekend gemaakt via de provinciale pagina in huis-aan-huis-bladen.

In het najaar zijn gesprekken opgestart met alle betrokken 'groene' handhavingsinstanties en gemeenten over een samenwerkingsovereenkomst voor het gebruik van de BSB-M. De start van de formele samenwerking wordt voorzien in het voorjaar van 2013.

Om te zien hoe het instrument ontvangen wordt bij (potentiële) overtreders is een zgn. tracebuzz geplaatst met zoektermen rond de BSB-M. Deze tracebuzz geeft dagelijks aan wat in de diverse sociale media wordt gezegd en gemeld over de BSB-M. In 2012 betrof dit alleen formele aankondigingen en informerende teksten.

In 2012 hebben de provinciale boa's 'slechts' 4 bestuurlijke strafbeschikkingen milieu uitgevaardigd. Alle 4 zijn uitgevaardigd in het 'groene' domein. Er zijn nog geen BSB's Milieu aangekondigd in het grijze (het inrichtingsgebonden) domein. Dit heeft te maken met de wijze waarop binnen Utrecht de BSB-M wordt toegepast. Een BSB-M wordt alleen aangekondigd als normaliter een proces-verbaal zou zijn opgemaakt. Dit doen we tot nu toe in het grijze domein erg weinig.

Meer inzet van het strafrecht gebeurt in het groene domein. Er heeft door de BSB-M dus (nog) geen drempelverlagende werking plaatsgevonden voor een frequentere inzet van het strafrecht. Het is landelijk ook nog niet duidelijk of dit de bedoeling is.

Van de 4 aan het CJIB aangeboden BSB's Milieu heeft er één geleid tot een verzet-procedure. Een 2<sup>e</sup> wordt verwacht. Aanleiding voor het verzet ligt duidelijk in de hoogte van het boetebedrag. Overtreders schrikken zich 'rot'. De boetes zijn veel hoger dan men gewend was te moeten betalen na afhandeling van een gewoon proces-verbaal voor dezelfde overtreding. Of van deze hogere boetes ook een grotere preventieve werking uitgaat, is momenteel nog niet te overzien.

## E. Financiële aspecten uitvoering BSB-M in 2012

In de herfst van 2012 is door de provincie Drenthe een voorstel gedaan om vanuit de provinciale BSB-M subsidies € 20.000,- te reserveren op een Drentse rekening. Doel is om vanuit deze gezamenlijke financiering de opleiding van groene boa's – in het kader van de nieuwe groene regierol van de provincies – door de provincies centraal te bekostigen en te organiseren. Begin 2013 vinden gesprekken plaats of deze voorgestelde opleidingsvorm haalbaar is.

Met inbegrip van deze reservering heeft in 2012 de provincie Utrecht de volgende kosten gemaakt voor de invoering en uitvoering van de BSB-M:

Opleiding 14 eigen boa's (cursus + examengeld)	: € 20.250,-
Reservering opleiding groene boa's	: € 20.000,-
Boa-registratiesysteem	: € 4.135,-
Uren boa-coördinator	
(394 uur voor alle activiteiten, waarvan 200 uur geschreven op BSB-M)	: € 11.344,-
<u>Bonnenboekjes, communicatie, inzet beleidsmedewerkers, tracebuzz</u>	: PM
Totaal	: € 55.729,-

## F. Vooruitblik naar 2013

In het voorjaar van 2013 zullen met gemeenten en groene handhavingpartners samenwerkingsovereenkomsten worden afgesloten, waarmee binnen Utrecht de hoeveelheid grijze en groene boa's die een BSB-M mogen uitvaardigen met resp. 10 en circa 35 personen zal toenemen. Met name in het vrije veld zal dit naar verwachting een flinke toename van de hoeveelheid uitgevaardigde BSB-M-beschikkingen opleveren.

In het tweede kwartaal van 2013 zal een informatieavond worden georganiseerd voor bedrijven die voor de Wabo onder provinciale bevoegdheid vallen. Bedrijven worden geïnformeerd over wijzigingen in wet- en regelgeving en de gevolgen daarvan voor de bedrijfsvoering. Tevens wordt ingezoomd op de komst van de RUD. Deze informatieavond is een vervolg op een in november 2012 gehouden succesvolle bijeenkomst. Er bleek toen een duidelijke behoefte aan herhaling.

Aan het einde van 2013 zal naar verwachting de RUD Utrecht in werking treden. De gehele provinciale boa-organisatie, inclusief BRS-systeem, zal dan overgaan naar deze nieuwe organisatie. De bevoegdheid om een BSB-M uit te vaardigen verdwijnt dan bij de provincie en komt in handen te liggen van de directeur RUD. Er zullen dan ook weer nieuwe samenwerkingsovereenkomsten moeten worden afgesproken.

Landelijk wordt in 2013 ook een landelijk uniforme sanctiestrategie ontwikkeld, met een voor iedereen verplichtend karakter. Deze sanctiestrategie zal ook ingaan op het gebruik van de BSB-M. Of dit leidt tot een ander gebruik van de BSB-M dan nu volgt uit de huidige sanctiestrategie van de provincie Utrecht, valt nog niet te overzien.