

*VTH beleid provincie Fryslân*

*2019-2023*

*Vastgesteld door GS d.d. 9 april 2019*  
*Ter kennisname aan Provinciale Staten d.d. 9 april 2019*

# Inhoud

Inleiding.....	3
Samenvatting .....	4
1 Doel VTH-beleid.....	4
1.1 Doel, functie en status VTH-beleid .....	6
1.2 Beleidsruimte in de wettelijke bevoegdheid .....	6
1.3 Evaluatie VTH-beleid 2011-2018.....	6
1.4 Taken en bevoegdheden.....	7
1.5 Ontwikkelingen.....	7
1.6 Producten van het VTH-beleid .....	8
2 Programmatisch werken.....	9
3 Visie en uitgangpunten VTH beleid.....	11
3.1 Het provinciale takenpakket en de veranderingen .....	11
3.3 Robuuste organisatie als wettelijk vereiste .....	12
3.4 Realiseren van beleidsambities van de provincie .....	13
3.5 Mogelijk maken van ontwikkelingen .....	14
4 Inzet VTH-instrumentarium.....	15
4.1 Wettelijk en beleidsmatig uitvoeringskader .....	15
4.2 Inzet van VTH-instrumenten.....	16
5 Doelen en middelen .....	26
6 Beleidsmatige ambities en risico's bepalen prioriteiten .....	29
6.1 Bestuurlijke thema's .....	29
6.2 Prioriteiten op basis van naleefgedrag.....	29
7 Bijlagen .....	46
7.1 Overzicht wettelijke taken.....	46
7.2 Risicoanalyses .....	46
7.3 Overzicht herkomst strategieën.....	47
7.4 Gedoogstrategie provincie Fryslân 2019-2023 .....	47
7.5 Evaluatie actiepunten VTH-beleid 2011-2014.....	47

## Inleiding

Voor u ligt het VTH-beleid 2019-2023. VTH staat voor vergunningen, toezicht en handhaving. In deze inleiding nemen we u mee in de wereld van de VTH. We leggen hier in het kort het systeem, enkele belangrijke begrippen en de werkzaamheden op het gebied van VTH uit.

De provincie Fryslân heeft verschillende wettelijke taken op het gebied van VTH. Het doel van dit beleid is richting geven aan wat we tot 2023 gaan doen. We stellen doelen en maken inzichtelijk welke middelen we hiervoor hebben.

De provincie voert een deel van de VTH-taken zelf uit. Het gaat om vaarwegen, wegen, vergunningverlening Waterwet en Wet natuurbescherming, ruimtelijke ordening, coördinatie en regie. Overige taken liggen bij de uitvoeringsdiensten. De VTH-taken bij de bedrijven, waar de provincie bevoegd gezag is (het bestuursorgaan dat rondom bedrijven besluiten en beschikkingen neemt en vergunningen afgeeft), worden voor het merendeel uitgevoerd door omgevingsdiensten, ofwel regionale uitvoeringsdiensten. Omgevingsdiensten zorgen, in opdracht van gemeenten en provincies, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu. Fryslân werkt samen met twee omgevingsdiensten, de FUMO en de Omgevingsdienst Groningen-Brzo Noord (ODG). De FUMO houdt toezicht op 50 IPPC-bedrijven en de ODG op de 11 Brzo-bedrijven. De FUMO houdt naast toezicht op de provinciale bedrijven ook toezicht op andere milieugebieden. Bijvoorbeeld op (zwem)water, bodem, natuur en (vaar)wegen. Eén daarvan is vergunningverlening in het kader van Groene Regelgeving ter bescherming van natuur.

Er zijn verschillende wetten van belang op het gebied van VTH. De belangrijkste hier zijn de Wabo (wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en het besluit omgevingsrecht (bor)<sup>1</sup>. Deze wetgeving bevat kwaliteitseisen voor zowel het beleid, de organisatie als ook de kwaliteit van personeel. Daarbij gaat het vooral om eisen op het gebied van leren van de voorbije periode (evaluatie, jaarverslag), analyse van wat de komende periode nodig is (risicoanalyse en prioritering), het bepalen van de beste aanpak van de prioriteiten (strategie) en vervolgens om de uitvoering (jaarprogramma).

De provincie is bevoegd gezag voor IPPC- en Brzo-bedrijven en zij houdt toezicht op de naleving van de voorschriften bij deze bedrijven. Per 1-1-2019 zijn er in Fryslân 50 IPPC-bedrijven en 11 Brzo-bedrijven. IPPC<sup>2</sup>-bedrijven zijn grote industriële ondernemingen (bijvoorbeeld grote zuivelbedrijven en chemische bedrijven). Brzo staat voor Besluit risico's zware ongevallen. Dit besluit behandelt bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde. Naast provinciale bedrijven zijn er ook bedrijven (denk aan horecabedrijven, zorginstellingen, veehouderijen etc.) waar de gemeentes bevoegd gezag van zijn.

Het document wat voor u ligt is een strategisch document waar de kaders en strategieën in geschetst worden voor de komende jaren. De nadere operationalisering en uitwerking staan in andere documenten, zoals werkinstructies en toezichtplannen.

---

<sup>1</sup> De wet VTH en besluit VTH, die in het beleid ook ter sprake zullen komen, zijn wijzigingen in de WABO.

<sup>2</sup> Integrated Pollution Prevention and Control

# Samenvatting

## Aanleiding

Wij werken in de uitvoering op basis van vastgesteld beleid waar een actuele probleemanalyse<sup>3</sup> aan ten grondslag ligt. Dit doen wij op grond van de Wabo (de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), het Bor (Besluit omgevingsrecht) en onze eigen visie op de leefomgeving<sup>4</sup>. In dit beleid leggen we prioriteiten en meetbare doelen vast. Samen met de strategieën die worden gebruikt om naleving te verhogen vormt dat onze kern van het beleid. Het beleid geldt voor 4 jaar, daarnaast zijn er jaarlijkse jaarwerkprogramma's/uitvoeringprogramma's met verdere verdiepingen. In 2011 was het nog niet verplicht om ook vergunningverlening op te nemen in het beleid. Dit wordt hier nu wel in meegenomen.

Wettelijke aanpassingen en tussentijdse ontwikkelingen (bijvoorbeeld verordening kwaliteitscriteria Frysk peil, gezamenlijk beschikbare vergunningenstrategie en de ontwikkelingen rondom Brzo) zijn aanleiding voor een nieuw beleid voor vergunningen, handhaving en toezicht (VTH). Met het voorliggende beleid heeft de provincie Fryslân een integraal VTH-kader voor het Omgevingsrecht. Daarmee voldoet de provincie aan de nieuwe wetgeving (met name artikel 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht). Zowel wat betreft de eigen uitvoering en als opdrachtgever aan de opdrachtnemers (denk aan uitvoeringsdiensten).

Dit beleidsplan bevat een uitgebreid, integraal vergunningen-, toezicht- en handhavingsbeleid. In dit plan kunt u lezen hoe wij vergunningverlening en het toezicht en waar nodig de handhaving van de wet- en regelgeving oppakken en met welk doel. Hieronder schetsen wij in het kort de essentie van ons beleid.

## Strategische doelen

In de ontwerp-omgevingsvisie wordt de strategische visie voor de lange termijn van de provincie Fryslân weergegeven. Het is een richtinggevend kader op hoofdlijnen. De visie vormt het inhoudelijke fundament voor het VTH-beleid en zijn terug te vinden in hoofdstuk 3. Daarnaast bevat de wet- en regelgeving waarin GS als het bevoegde gezag is aangewezen, specifieke doelen. Deze doelen hanteren we in ons beleid, voor de Wet Luchtvaart zijn dat bijvoorbeeld veiligheid en geluid. GS heeft medebewind voor deze landelijke regelgeving en streeft op deze doelen goede naleving na.

Er worden verschillende ontwikkelingen geschetst voor onze provincie in de ontwerp-omgevingsvisie. Voor het VTH-beleid zijn de volgende het belangrijkste:

- klimaatverandering en zeespiegelstijging. Het is noodzakelijk mee te bewegen met wat het klimaat doet (klimaatadaptatie). Het betreft de overgang naar een duurzame energievoorziening (energietransitie) en circulaire economie;
- de ecologische en landschappelijke verschraling van vooral het platteland (afname van biodiversiteit en landschappelijke kenmerken), en de negatieve beleving daarvan;
- de uitputting van natuurlijke voorraden, waaronder grond- en hulpstoffen. Schaarste en milieudruk nopen tot hergebruik en circulaire stromen waarin afval niet meer bestaat;

Er worden enkele Inhoudelijke ambities van belang voor VTH-beleid genoemd<sup>5</sup>:

---

<sup>3</sup> Onder probleemanalyse verstaan we een analyse van de omgeving en de problemen die zich daarin voordoen. Daarna passen we op de problemen een risicoanalyse toe en daaruit komen de prioriteiten voort.

<sup>4</sup> Coalitieprogramma 2015-2019, Uitvoeringsprogramma's en Koersdocument. Momenteel wordt er gewerkt aan een provinciale omgevingsanalyse.

<sup>5</sup> Samenwerking is ook een genoemde ambitie die nader uitgewerkt wordt en uiteraard ook van belang voor het VTH-beleid. De nadere uitwerking van de samenwerking is te vinden in de ontwerp-omgevingsvisie provincie Fryslân.

- de basis moet op orde zijn: milieu, landschap, natuur, infrastructuur, waterhuishouding, recreatieve voorzieningen, steden en dorpen moeten een bepaalde basiskwaliteit hebben.
- er moet een veerkrachtige fysieke leefomgeving ontstaan
- Bij alle veranderingen staat voorop dat we de kwaliteiten van natuur, landschap, cultuurhistorie, water, bodem en lucht in een goede staat willen doorgeven aan toekomstige generaties; een karakteristieke, gezonde fysieke leefomgeving
- Alleen door samen te werken zijn de ambities te bereiken

In de ambities 'basis op orde' vinden we veel doelen terug die van belang zijn voor het VTH-beleid:

- samenhangend netwerk van steden en dorpen
- vitaal en aantrekkelijk
- herkenbaar en beleefbaar
- schoon, veilig en gezond

Naast 'de basis op orde' schets de omgevingsvisie nog 4 opgaven waar de provincie extra op gaat inzetten: leefbaar, vitaal en bereikbaar; energietransitie; versterken biodiversiteit en klimaatadaptatie.

Tenslotte zal er ook gebiedsgericht gewerkt gaan worden, met name het veenweidegebied, het IJsselmeer en de wadden krijgen extra aandacht.

### **Risicogericht en integraal**

In beginsel is de provincie verplicht de naleving van alle wet- en regelgeving te bevorderen. Omdat er veel regelgeving is en niet alles even belangrijk of risicovol is, worden er via probleem- en risicoanalyses prioriteiten voorgesteld om met voorrang op te pakken. Met risicoanalyses proberen we de beperkte capaciteit daar in te zetten waar de prioriteiten het hoogst zijn. Deze keuzes werken we uit in onze jaarlijks uitvoeringsprogramma's. Hiervoor worden op verschillende gebieden elke vier jaar nieuwe risicoanalyses opgesteld. Dit is een wijziging t.o.v. 2012 toen we alleen voor bedrijven met RA's werkten, nu doen we dit voor de hele breedte van VTH.

Het algemeen doel van ons beleid is de naleving van wet- en regelgeving effectief, gezien het doel, maar ook efficiënt te maximaliseren. Wij gaan er van uit dat een beter naleefgedrag leidt tot een verbetering van de kwaliteit van onze leefomgeving en bijdraagt aan onze doelen.

Om de doelen te realiseren, verlenen wij (ODG, FUMO en de provincie) integrale en goed handhaafbare vergunningen en organiseren wij toezicht en handhaving ook integraal.

# 1 Doel VTH-beleid

## 1.1 Doel, functie en status VTH-beleid

Het VTH-beleid geeft inzicht in de wijze waarop de provincie Fryslân in de periode 2019-2023 het VTH-instrumentarium inzet. Ook wordt duidelijk hoe de provincie inhoudelijke prioriteiten stelt en hoe zij de uitvoering van de VTH-taken in het beleid toepast om de strategische doelen te bereiken.

Het VTH-beleidsplan vervangt het in 2011 door Gedeputeerde Staten vastgestelde 'Integraal toezicht en handhavingsbeleid' en wordt jaarlijks geconcretiseerd in een VTH-uitvoeringsprogramma op basis van door de provincie vastgestelde prioriteiten. Nieuw in dit beleid is de beschrijving van het vergunningendeel. Dit is een gevolg van de vernieuwde Wet VTH en het besluit VTH.

Meer dan het vorige handhavingsbeleid legt het VTH-beleidsplan een relatie tussen provinciale beleidsambities, wettelijke taken en de inzet van VTH-instrumenten. Belangrijkste doel daarbij is dat het VTH helpt bij het realiseren van provinciale beleidsambities. Doordat we bijvoorbeeld inzetten op toezicht op de Waterwet en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden dragen we bij aan een goede waterkwaliteit. Met het VTH-beleid worden dus prioriteiten aangebracht.

Het VTH-beleidsplan houdt waar mogelijk al rekening met de komst van de Omgevingswet (medio 2021). Maar bij de inwerkingtreding van die wet is nog wel een toetsing van dit beleid nodig. Het beleidsplan is het bestuurlijk kader voor de provinciale uitvoering van de VTH-taken. Daarnaast is het de onderligger voor afstemming en overdracht die nodig is om de provincie en de uitvoeringsorganisaties met elkaar te verbinden. Voorbeelden van deze uitvoeringsorganisaties zijn FUMO, Omgevingsdienst Groningen en Veiligheidsregio Fryslân.

## 1.2 Beleidsruimte in de wettelijke bevoegdheid

Gedeputeerde Staten zijn wettelijk bevoegd maar ook verplicht om via vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) eisen te stellen aan activiteiten die van invloed zijn op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.<sup>6</sup> Daarmee kan de provincie bijdragen aan de provinciale doelen, het borgen van de milieukwaliteit, de leefbaarheid en de gezondheid in de woon- en werkomgeving, het beheersbaar houden van onder andere (brand) veiligheidsrisico's, behoud en verbeteren van de natuurkwaliteit, bodem en grondwater en het bevorderen van duurzaamheid.

De Provincie heeft vanuit de wet een zekere beleidsruimte om te bepalen hoe het VTH-instrumentarium wordt ingezet en welke inhoudelijke prioriteiten worden gesteld. GS hebben bijvoorbeeld enige ruimte over de wijze van uitvoering bij grote bedrijven en industriële complexen, maar deze is zeer beperkt als het gaat om veiligheid.

## 1.3 Evaluatie VTH-beleid 2011-2018

Voor het tot stand brengen van een goed VTH-beleid 2019-2023 is het verplicht<sup>7</sup> in het besluit omgevingsrecht om het vorige beleid te evalueren. GS hebben in het beleidsplan "Met elkaar, voor elkaar" het Integraal toezicht- en handhavingsbeleid vastgesteld voor de periode 2011-2014. Het geactualiseerde beleid uit 2011 behelsde alle beleidsvelden van GS waarin sprake was van toezicht- en handhaving. Vergunningverlening viel daar niet onder. De actualisatie was mede nodig doordat de Wabo in werking was getreden (1-10-2010) en in het Besluit omgevingsrecht waren nieuwe kwaliteitseisen opgenomen voor het beleid voor toezicht en handhaving. Overigens zijn die vereisten

---

<sup>6</sup> Hoofdstuk 7 van het Besluit VTH.

<sup>7</sup> in art. 7.2 lid 8

vrijwel dezelfde als in het Besluit VTH (1-7-2017). De verschillen hebben vooral te maken met de oprichting van de omgevingsdiensten in 2011 en (met wettelijk verplichte taken) en de nieuwe provinciale taak vergunningverlening, waarvoor eveneens beleid vereist werd. Het beleid werd in 2011 voor vier jaar vastgesteld.

Naast kwaliteit van toezicht en handhaving was het beleid van 2011-2014 nadrukkelijk gericht op samenwerking en integraliteit, mede ingegeven door het integrale karakter van de Wabo. Het beleid spreekt van samenwerking in de vorm van oog- en oor-toezicht, samen controleren en voor elkaar toezicht houden. Dit alles binnen de diverse beleidsvelden van de provincie en in samenwerking met andere instanties. Door de vorming van de FUMO is daar door de provincie mede vorm aangegeven. Vervolgens gingen andere krachten werken die de samenwerking bemoeilijkten, bijvoorbeeld het sterk sturen op aantallen controles i.p.v. samenwerking en voor elkaar letten op prioriteiten.

Samenwerking tussen verschillende diensten en instanties is tot nu toe niet altijd goed haalbaar gebleken. Eigen doelen gingen vaak voor. Uitwisseling van personeel en middelen en de inzet van gezamenlijke Boa's bleken zeker na de vorming van de omgevingsdienst moeilijk in de praktijk uit te voeren. Goed monitoren van resultaten en het behalen van doelen bleken lastig; de registratiesystemen van afdelingen en diensten konden niet altijd de gevraagde gegevens leveren.

#### **De actiepunten uit het Implementatieplan**

In het voorliggende beleid zijn geen grote verschillen en koerswijzigingen opgenomen ten opzichte van het vorige beleid. Echter de wereld heeft niet stilgestaan. Met aanpassingen in het VTH-beleid proberen we in te spelen op nieuwe bestuurlijke thema's en ambities. De uitgangspunten van het beleid, het programmatisch werken en het werken met een toezicht- en handhavingsstrategie (nu de LHS) zijn geactualiseerd en uitgebreid met het onderdeel vergunningverlening. Ten slotte zorgt de vorming van de omgevingsdiensten voor verschillen. In het VTH-beleid van 2011-2014 waren verschillende actiepunten opgenomen. Hoe hier uitvoering aan is gegeven wordt weergegeven in bijlage 5.

#### **1.4 Taken en bevoegdheden**

Het VTH-beleid heeft betrekking op de wetten en verordeningen die genoemd worden in bijlage 1. De provincie kiest er voor op alle taakvelden waarin sprake is van vergunningverlening, toezicht en handhaving, programmatisch te werken (zie hoofdstuk 2). Het gaat dan om de taakvelden bodem, water, natuur, veiligheid en geluid en verkeer en ruimte.

Dit beleid raakt ook de provinciale coördinatie en regietaak. De provincie heeft een wettelijk coördinatietaak op het gebied van de VTH-taken vanuit de Wabo. Het doel van de coördinerende taak is het bevorderen van de kwaliteit en doelmatigheid van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het gaat daarbij om afstemming op beleids- en programmatisch niveau en de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Voor de afstemming en samenwerking tussen de bij groen toezicht en groene handhaving in natuurgebieden betrokken partijen heeft de provincie een regietaak. Deze taak volgt uit het in IPO-verband vastgestelde 'Basisniveau provinciale regievoering groene handhaving' (2012).

#### **1.5 Ontwikkelingen**

Gedurende de looptijd van dit VTH-beleid verwachten we verschillende (uitvoerende) ontwikkelingen op het VTH-gebied. Die zijn niet specifiek opgenomen in dit beleid en de effecten ervan voor de komende jaren kunnen we nog niet goed inschatten. Dit zijn wel ontwikkelingen die zeer van belang zullen zijn in de uitvoering. We denken dan aan:

- Zeer zorgwerkkende stoffen (ZZS)
- Afvalbedrijven met negatieve waarde
- Ondermijning
- Samenwerkingsafspraken natuurtoezicht en buitengebied
- Gezamenlijke beleid Gemeenschappelijke Regeling
- Provinciale omgevingsanalyse
- Gezamenlijk uitvoeringsprogramma met alle deelnemers
- Omgevingswet

De opsomming is een momentopname, niet uitputtend en zal gedurende de looptijd van dit beleid wijzigen. In ons jaarprogramma maken we de actuele onderwerpen en ontwikkelingen van dat jaar concreet en vertalen we die naar middelen en capaciteit.

Artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht verplicht bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst er gezamenlijk zorg voor te dragen dat er een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de basistaken is. De eerste stappen hiervoor zijn in 2018 gezet en dit zal in 2019 nadere invulling krijgen. Zodra er aanvullend uniform beleid is, zal beoordeeld worden of het huidige VTH-beleid aanpassing verdient of wellicht komt te vervallen.

## 1.6 Producten van het VTH-beleid

Het VTH-beleidsplan legt het volgende voor de periode 2019-2023 bestuurlijk vast:

- De wijze waarop de provincie programmatisch werkt (hoofdstuk 2);
- De algemene visie en uitgangspunten van het VTH-beleid (hoofdstuk 3);
- De wijze waarop het wettelijk kader en de bestuurlijk uitgangspunten doorwerken bij de inzet van het VTH-instrumentarium (hoofdstuk 4);
- De benodigde middelen en doelen van dit beleid (hoofdstuk 5).
- De inhoudelijke prioriteiten voor de inzet in 2019-2023 op basis van een inschatting van risico's én op basis van provinciale beleidsambities (hoofdstuk 6);

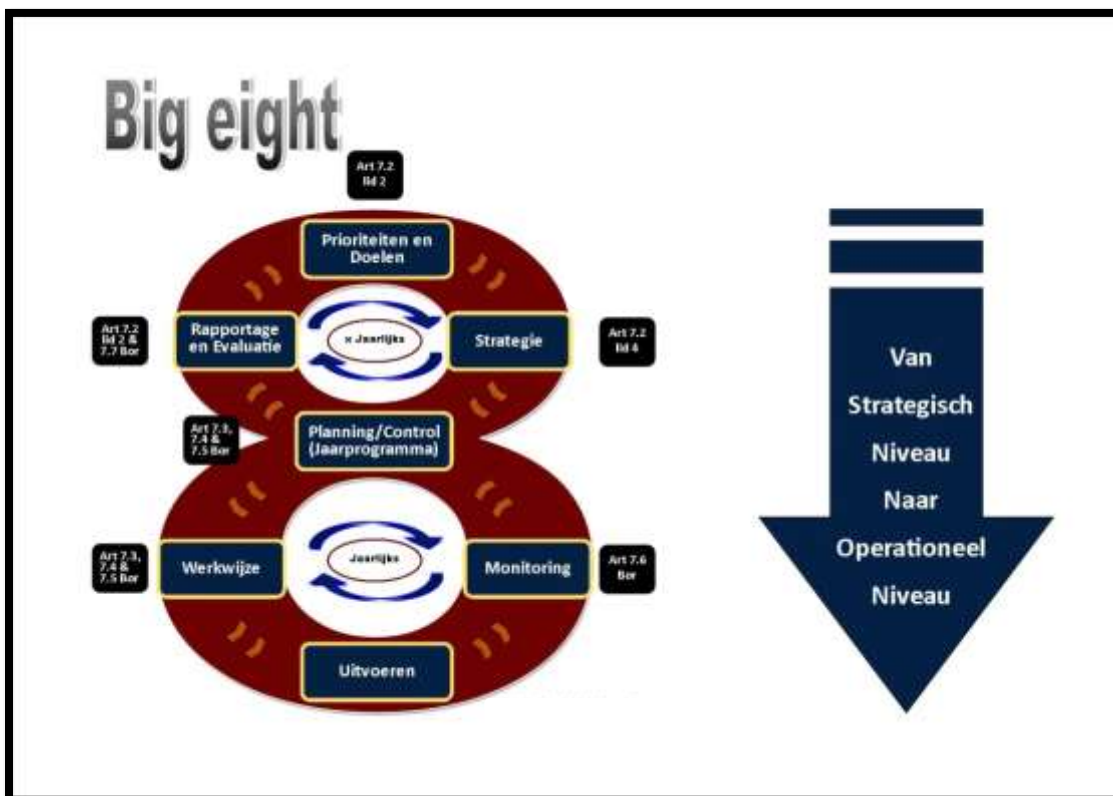
Na de besluitvorming wordt de verankering van het VTH-beleidsplan in de jaarlijkse VTH-uitvoeringsprogramma opgenomen.



## 2 Programmatisch werken

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn een aantal proces- en kwaliteitscriteria gesteld aan de uitvoering (lees: vergunningverlening), toezicht en handhaving. Een hele belangrijke hierin is het werken volgens de Big 8 beleidscyclus, het werken volgens deze cyclus heet programmatisch werken. De Big 8 beleidscyclus is een dubbele regelkring met een strategische beleidsmatige cirkel in de bovenste ring en een operationele, uitvoerende cirkel in de onderste ring. Sinds 1 juli 2017 is de beleidscyclus ook van toepassing op de vergunningverlening.

In de onderstaande figuur is de beleidscyclus en de samenhang tussen het VTH-beleid met doelen en prioriteiten, het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma en de evaluatie weergegeven.



In het VTH-beleid worden de doelen en prioriteiten vastgelegd, evenals de methodiek om te bepalen in hoeverre de doelen worden bereikt. Het beleid is gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse met betrekking tot de naleving en op een analyse van inzichten, werkwijzen en algemene beleidskaders ten aanzien van de vergunningverlening. Het beleid wordt vierjaarlijks geactualiseerd.

Wij stellen per programmaonderdeel een probleem- en risicoanalyse op. Aan de hand van maatschappelijk doel en naleefbeeld worden prioriteiten gesteld voor de volgende periode. Minimaal elke vier jaar zal er een nieuwe risicoanalyse plaatsvinden op verschillende gebieden (bijlage 1 en 2). Zie daarvoor verder hoofdstuk 6.

Wettelijk is het verplicht om uniform beleid te hebben met alle deelnemers voor de taken die bij de FUMO liggen. Ter voorbereiding daarop wordt momenteel Fryslânbreed een omgevingsanalyse opgesteld. In deze omgevingsanalyse komen in ieder geval de volgende thema's en/of doelen aan bod: schoon, veilig, gezond, duurzaam, ketentoezicht, criminaliteit en ondermijning. Meer concreet

zal dit de komende jaren gaan leiden tot verschillende aandachtsgebieden binnen het VTH-gebied. Denk aan energietransitie, brand(veiligheid), natuurgebieden/Natura 2000, water(kwaliteit), landbouw en asbest. Zodra de provincie brede omgevinganalyse gereed is, wordt bekeken in hoeverre het VTH-beleid hierop moet worden aangepast.

Jaarlijks wordt in het VTH-uitvoeringsprogramma beschreven welke activiteiten worden uitgevoerd om de doelen en prioriteiten te realiseren en worden de benodigde inzet en resultaten beschreven. Gedurende het jaar vindt monitoring plaats van de uitvoering van het jaarlijkse programma en het bereiken van de doelen.

In het VTH-jaarverslag wordt geëvalueerd en gerapporteerd over de voortgang en kwaliteit van de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en over het bereiken van de doelen en prioriteiten. Er wordt o.a. gerapporteerd over risico's en naleefgedrag. Ook wordt gerapporteerd over de aantallen van de verschillende resultaten (bijvoorbeeld aantal verleende vergunningen, uitgevoerde controles, aantal overtredingen en overtreding soorten, uitvoering van handhaving, klachten en meldingen en afhandeling daarvan).

De komende jaren willen we steeds meer gaan evalueren en rapporteren op basis van "outcome", dit is het maatschappelijk resultaat, doelbereiking) en minder op basis van output (de kwantitatieve prestatie in aantallen beschikkingen, controles etc.). De uitwerking naar meetbare doelen en prestatie-indicatoren (wat is het effect van wat we doen, bijv. schoner water, minder vervuilende uitstoot of meer of juist minder weidevogels) wordt per programmaonderdeel aangepakt.

### 3 Visie en uitgangspunten VTH beleid

#### 3.1 Het provinciale takenpakket en de veranderingen

Het stellen van regels, het verlenen van vergunningen en ontheffingen, het beoordelen van meldingen, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is al decennia een kerntaak van de provincie. De provincie wil hiermee voorkomen dat overtreding van regels de maatschappelijke belangen schaadt. De eerste verantwoordelijkheid voor het beheersen van die risico's ligt bij de veroorzaker zelf, maar daarnaast is een actieve en transparante overheid nodig, die duidelijk laat zien waar de prioriteiten liggen. De uitvoering vraagt een heldere visie op vergunningen, toezicht en handhaving.

De taken van de provincie (nader uitgewerkt in "programmaonderdelen" in hoofdstuk 6) beslaan het brede terrein van milieu en veiligheid, natuur en landschap, bodem/grondwater en bouwen. Onder dat laatste wordt verstaan bouwen, reclame, inritten, kappen en slopen (Briks). Verder gaat het om brandveiligheid bij de bedrijven waar GS bevoegd gezag is en veilige doorstroming op wegen en vaarwegen.

#### 2.2 Visie VTH en de bestuurlijke uitgangspunten

Wij streven naar een hoge professionaliteit en een optimale samenwerking met de ketenpartners. De eindproducten, beschikkingen en/of toezicht, moeten van hoge kwaliteit zijn. Op de wijze van uitvoering van de VTH taken heeft de provincie de volgende visie:

##### *Visie*

*De provincie werkt risicogericht, is betrouwbaar, transparant en professioneel, werkt samen en legt de verantwoordelijkheden waar deze horen.*

De provincie als bevoegd gezag hanteert voor het uitvoeren van de visie de volgende bestuurlijke uitgangspunten:

##### 1. Risicogericht

De provincie richt zich op de zaken waar de grootste risico's liggen en wil ervoor zorgen dat bedrijven en burgers de regels naleven. Het doel is de veiligheid te verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en onnodige (administratieve) lasten te voorkomen. Bij het verlenen van nieuwe vergunningen vindt risicobepaling en prioriteitenstelling plaats aan de hand van de strategie voor vergunningverlening en het actualiseringsbeleid voor bestaande vergunningen. Denk aan de omgevingsvergunningen Milieu, de Wet natuurbescherming vergunningen i.v.m. gebruikruimte PAS en vergunningen voor de vaarwegenverordening Fryslân. Bij toezicht en handhaving gebeurt dit met behulp van een risicoanalyse per industrie en/of per programmaonderdeel (hoofdstuk 6). De provincie zorgt voor een goede afstemming van de prioriteiten en samenwerking met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners, zodat gestuurd wordt op samenwerking en prioriteiten.

##### 2. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen

De provincie is betrouwbaar voor haar burgers, partners en het bedrijfsleven. Bij het verlenen van een vergunning, het controleren en het handhaven van de wet- en regelgeving behandelt de provincie de overheid hetzelfde als burgers en bedrijfsleven. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het werk te standaardiseren, door toepassing van eenduidige vergunningsvoorschriften en een uniforme strategie. Hierdoor wordt de rechtsgelijkheid bevordert.

### **3. Transparant**

De uitvoering van VTH-taken valt onder transparantie, een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, maar ook een vereiste in sommige wetten. Hierbij kan gedacht worden aan het publiceren van vergunningen (EU verplichting) en meldingen en aan het openbaar maken van namen van bedrijven die herhaaldelijk de regels overtreden.

### **4. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde**

De uitvoering van taken moet minimaal voldoen aan de (landelijk) gestelde proces- en kwaliteitscriteria, vastgelegd in de verordening Frysk Peil. Maar de provincie vindt het zelf ook belangrijk dat zij haar taken op een hoog niveau uitvoert. Dat betekent dat:

- medewerkers beschikken over de juiste kennis en deskundigheid;
- de provincie communiceert over de prioriteiten en de resultaten naar de betreffende doelgroep;
- de provincie toegang heeft tot informatiesystemen met actuele en juiste data- en basisgegevens.

De provincie beschikt met het beleidsteam en de uitvoeringsdiensten over een sluitende organisatie voor alles wat komt kijken bij beleid en uitvoering.

### **5. Verantwoordelijkheid waar deze hoort**

De provincie neemt haar verantwoordelijkheden en werkt binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving. Voor toezicht en handhaving handelt zij vanuit de beginselplicht<sup>8</sup> tot handhaving. De provincie benadert bedrijven, instellingen en particulieren vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen moet verdienen. Dit principe geldt ook voor de eigen vergunde werkzaamheden en die van medeoverheden.

Om die reden verwacht de provincie ook dat bedrijven, instellingen en particulieren hun eigen verantwoordelijkheid oppakken, onder andere door:

- primair zelf verantwoordelijk te zijn voor de naleving van de eigen verplichtingen;
- goede en volledige vergunningaanvragen en meldingen aan te leveren;
- zelf te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over risicovolle activiteiten, door melding te doen van ongewone voorvallen. Het gaat hierbij om de gevolgen voor interne en externe veiligheid en de leefomgeving.

De provincie neemt ook haar verantwoordelijkheid richting burgers. Zij spreekt alle betrokken partijen aan op het delen en toegankelijk maken van relevante informatie. Het gaat hier om de naam van het bedrijf, de aard van de overtreding en eventueel de gevolgen voor de omgeving. Vanuit die gedachte gaat de provincie de resultaten van het toezicht, handhavingsbesluiten en incidenten openbaar maken. We gaan werken vanuit de naming en shaming gedachte. Uiteraard wordt hierbij een zorgvuldige afweging gemaakt tussen het belang van openbaarmaking en het belang van diegenen die in de publicatie worden genoemd.

#### **3.3 Robuuste organisatie als wettelijk vereiste**

De afgelopen jaren heeft landelijk de uitvoering van de VTH-taken vooral in het teken gestaan van het goed borgen van organisatie en uitvoering, onder andere aan de hand van wettelijke

---

<sup>8</sup> Dit houdt in dat bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend dient op te treden.

kwaliteitseisen. Dit geldt niet alleen voor de provincie maar ook voor de Friese gemeenten. In dat kader is in Fryslân de FUMO opgericht en in Noord-Nederland bij ODG de Brzo-omgevingsdienst. Deze uitvoeringsdiensten dragen zorg voor de uitvoering van basistaken en voor de provincie ook de zogenaamde plustaken<sup>9</sup>. Een robuuste en professionele organisatie is nodig om omgevingsrisico's goed in te schatten, om naleefgedrag te registreren en te beoordelen en om aan de gewenste kwaliteit te voldoen. Op basis daarvan kan het VTH-instrumentarium doelgericht ingezet worden. Wettelijk zijn er kwaliteitseisen voor de uit te voeren taken. Wij stellen deze eisen in het Fryske Peil voor de FUMO en in de Noordelijke maat BRZO en RIE-4 bedrijven voor de ODG. De verplichting van deze kwaliteitscriteria stimuleert een robuuste en professionele organisatie.

### 3.4 Realiseren van beleidsambities van de provincie

De provincie heeft, naast doelen met het oog op wetgeving ook eigen beleidsambities. De ontwerp omgevingsvisie is daarvoor het strategisch beleidskader. Om deze ambities te realiseren worden uiteenlopende instrumenten ingezet zoals subsidies, investeringen, voorlichting en samenwerkingsovereenkomsten. Naast deze instrumenten levert de inzet van het VTH-instrumentarium een bijdrage aan de ambities. In onderstaande tabel wordt de koppeling tussen strategische doelen en de bijdrage die VTH daaraan kan leveren zichtbaar gemaakt.

Programmadeel	Wetgeving	Ambitie genoemd in ontwerp omgevingsvisie
Bedrijven	Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) Wet geluidhinder Wet Milieubeheer Wet Luchtvaart	<ul style="list-style-type: none"> <li>De luchtkwaliteit in Fryslân i.r.t. volksgezondheid blijft minimaal op huidig niveau.</li> <li>De uitstoot van stikstof, fosfaat en overige stoffen die schadelijk zijn voor kwetsbare natuurgebieden is afgenomen.</li> </ul>
Bodem	Wet bodembescherming (wbb) Ontgrondingenwet (Ow)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zorgvuldige omgang met bodem en ondergrond; verontreiniging en uitputting worden gesaneerd en voorkomen; waardevolle bodemelementen zoveel mogelijk behouden.</li> <li>Ontgrondingen zijn multifunctioneel, met meerwaarde voor de omgeving.</li> </ul>
Water	Waterwet (Ww) Wet hygiëne en veiligheid badgelegenheden en zweminrichtingen (Whvbz)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is voldoende schoon grondwater beschikbaar voor de drinkwaterwinning, en ander grondwatergebruik, ook op lange termijn. Het Friese drinkwater is voor iedere bewoner van Fryslân betrouwbaar en van goede kwaliteit</li> <li>De kwaliteit van grond- en oppervlaktewater is verbeterd.</li> <li>Het grond- en oppervlaktewatersysteem is zo ingericht dat deze ook op lange termijn de verschillende functies en gebruikers kan bedienen.</li> </ul>
Natuur	Wet natuurbescherming (Wnb)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realisatie en bescherming van het areaal en de kwaliteiten van het natuurnetwerk</li> </ul>

<sup>9</sup> Uitleg plustaak

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaarlijkse reductie van gewasschade door ganzen, in combinatie met instandhouding van ganzensoorten.</li> <li>• De uitstoot van stikstof, fosfaat en overige stoffen die schadelijk zijn voor kwetsbare natuurgebieden is afgenomen.</li> <li>• Het open(baar), beleefbaar en toegankelijk houden van wateroevers en kustlijnen.</li> </ul>
Verkeer en ruimte	Wet luchtvaart Wet ruimtelijke ordening (Wro)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het vervoer van goederen over water neemt toe;</li> <li>• verbetering van verkeersveiligheid; betrouwbare veerverbindingen</li> </ul>
Veiligheid en Geluid	Wet geluidhinder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebieden waar het echt stil is, blijven stil. Gebieden met volop duisternis, blijven donker</li> <li>• Een veilige en aangename fysieke leefomgeving waarin de risico's en mate van hinder op een aanvaardbaar niveau liggen.</li> </ul>

Met het kader wat het VTH beleid schetst, trachten we vanuit VTH een bijdrage te leveren aan deze ambities. Deze ambities zullen ook zijn doorwerking krijgen naar het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. De toekomstige uitwerking naar meetbare doelen en prestatie-indicatoren (zie hoofdstuk 2) zal ook aansluiten bij deze ambities.

### 3.5 Mogelijk maken van ontwikkelingen

Bredere maatschappelijke ontwikkelingen en de eigen verantwoordelijkheid die ook de wetgever steeds meer bij de samenleving neerlegt vragen een andere rol van het bestuur. De samenleving moet binnen de kaders van een schone, veilige en gezonde fysieke omgeving de ruimte krijgen om initiatieven te realiseren. De Omgevingswet die medio 2021 in werking treedt haakt daarbij aan. Er ontstaat meer ruimte om integrale afwegingen te maken, om lokaal 'maatwerk' te leveren bij het formuleren van normen en de focus te verleggen van voornamelijk risicobeheersing naar ontwikkelingen mogelijk maken. Het VTH-beleid houdt rekening met die wijzigende rol.

Deze lijn sluit aan bij de koers van het coalitieakkoord 2015-2019. De provincie zal de beleidsruimte om ontwikkelingen mogelijk te maken maximaal benutten en waar mogelijk anticiperen op de Omgevingswet.

## 4 Inzet VTH-instrumentarium

### 4.1 Wettelijk en beleidsmatig uitvoeringskader

Het provinciaal takenpakket komt voort uit Europese richtlijnen en verordeningen en rijkswetgeving. De provincie is in het omgevingsrecht bevoegd gezag voor diverse wetten, een veelheid aan algemene maatregelen van bestuur (Amvb's) en de Omgevingsverordening Fryslân. De Provincie beslist, binnen kaders en wettelijke vastgelegde procedures, of een activiteit wordt toegestaan en zo ja onder welke voorwaarden, houdt toezicht op naleving van die voorwaarden en handhaaft die.

#### **Uitvoeringskader: de naleefstrategie**

De Provincie is na de fase van de prioritering gehouden aan procedurele, inhoudelijke en organisatorische eisen voor vergunningverlening en handhaving. Deels wettelijk bepaald in de Wet en het Besluit VTH, deels door jurisprudentie en deels door (landelijke) bestuurlijke afspraken zoals in het IPO.

De provincie heeft afwegingsruimte in de wijze van inzet van VTH-instrumenten voor de gestelde prioriteiten. Het gaat met name om:

- het vormgeven van het vergunningverleningsproces;
- het vormgeven van preventieve instrumenten, gericht op het voorkomen van naleeftekorten, door bijvoorbeeld gerichte communicatie met doelgroepen;
- de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd;
- het besluit om te gaan handhaven;
- gedogen in uitzonderlijke gevallen als dat maatschappelijk gewenst is, binnen de kaders die gelden voor gedogen.

De brede "naleefstrategie" ziet er in schema als volgt uit:



De Provincie gebruikt de wettelijke beleidsvrijheid om de VTH-bevoegdheden zo effectief en efficiënt mogelijk aan te wenden bij het beheersen van omgevingsrisico's en het realiseren van provinciale beleidsambities.

De Omgevingswet biedt het bestuur meer ruimte en handvatten om inhoudelijk integrale afwegingen te maken. Vooral bedoeld om ontwikkelingen mogelijk te maken die tot een verbetering van de omgevingskwaliteit leiden. Die wordt nu soms nog gehinderd door tegenstrijdige regels voor bijvoorbeeld bodem en grondwater, milieu en/of ruimte (zoals afstandsnormen). Daarbij borgt de provincie dat de inzet van VTH-instrumenten bij het benutten van deze inhoudelijke ruimte blijft voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen die gelden voor besluitvorming, organisatie en uitvoering. Dat vereist dan wellicht een aanpassing van het VTH beleid.

## 4.2 Inzet van VTH-instrumenten

De provincie richt de wijze van inzet van het VTH-instrumentarium de komende jaren meer op het te bereiken resultaat en de monitoring daarvan. Bij de inzet gelden de volgende uitgangspunten:

- de uitvoering vindt plaats binnen wet- en regelgeving en de landelijke en regionale bestuurlijke afspraken (conform de vergunningenstrategie, de Landelijke handhavingsstrategie en de Landelijke handhavingsstrategie Brzo (bijlage 3))
- proportionele inzet: ruimte geven waar het kan, strikt handhaven waar het moet;
- preventie vóór interventie: meedenken met initiatiefnemers, stimuleren van voorlopen
- bevorderen van bewustzijn over naleefgedrag en zelfregulering;
- in de uitvoering ruimte laten voor innovatie en experimenteren met de inzet van VTH-instrumenten, met name in de wijze van toezicht;
- transparantie i.v.m. de democratische controle.

### **Samenhang in preventie, toezicht en sanctie**

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Het is wel aannemelijk dat preventieve instrumenten meer zullen (kunnen) domineren bij welwillend gedrag en toezicht en sanctie meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Dat laat onverlet dat preventieve instrumenten ook bij calculerend gedrag kunnen bijdragen aan een beter naleefgedrag.

De samenhang tussen preventiestrategie en de toezicht- en sanctiestrategie komt tot uitdrukking in de uitvoeringsprogramma's. Hierin wordt per programmaonderdeel het volgende benoemd:

- het gewenste geconstateerde naleefgedrag (bijvoorbeeld uit jaarverslagen) in meetbare doelen;
- de factoren die het geconstateerde naleefgedrag (en de tekortkomingen) bepalen;
- de selectie van instrumenten om het gewenste spontane naleefgedrag te verbeteren, rekening houdend met de factoren die overtredingen veroorzaken;
- de vertaling naar organisatorische condities en werkafspraken over rolverdeling, samenwerking, informatie-uitwisseling, communicatie en afstemming.

Daarnaast wordt op basis van de bevindingen uit de inspecties, per programmaonderdeel bekeken of de inzet van preventieve instrumenten effectief en efficiënt is.

Burgers en bedrijven zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun naleefgedrag en eventuele schade die dit veroorzaakt voor de omgeving. Een deel van de overtredingen gebeurt ook door gebrek aan kennis of onvoldoende bewustzijn van gedragsrisico's. Daar komt bij dat het omgevingsrecht een domein is dat aan frequente wetwijzigingen onderhevig is. De provincie investeert om deze redenen in het vergroten van bewustzijn en kennis en informatie (compliance assistance). Dat kan op het moment dat burgers of ondernemers een vergunning of ontheffing aanvragen of 'in het veld' op locaties waar veel overtredingen plaatsvinden (natuur, landschap) of door het begeleiden van naleven na geconstateerde overtredingen.

Handhaving is nodig als slecht naleefgedrag onaanvaardbare omgevingsrisico's met zich meebrengt en de inzet van andere instrumenten geen effect heeft gehad. Het uitgangspunt is 'Zacht waar het kan, hard waar het moet'.

Wordt vertrouwen geschaad dan zal de provincie hard optreden. De provincie volgt daarbij de ingezette lijn van het vorige beleid en de 'Landelijke handhavingsstrategie' en de 'Landelijke handhavingsstrategie Brzo (bijlage 3)'. Dit betekent bijvoorbeeld dat de bewuste overtreder eerder met het instrument last onder bestuursdwang wordt geconfronteerd dan de onbedoelde overtreder. En dat het opereren in een bepaalde branche extra verzwarend werkt als sprake is van aanzienlijke (financiële) gevolgen die kunnen optreden bij te lichte interventies. In de prioriteitenstelling bij



toezicht wordt hier rekening mee gehouden. In IPO-verband wordt nog het bestuurlijke boetebeleid voor Brzo-inrichtingen ontwikkeld, zodat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet dit nieuwe instrument ingezet kan worden.

### **De naleefstrategie in vijf onderdelen**

De provincie heeft verschillende strategieën om haar VTH-instrumentarium in te zetten. Daarbij volgen we waar mogelijk landelijke strategieën. Het toepassen van landelijke strategieën heeft de voorkeur omdat ieder bevoegd gezag daarbij dezelfde uitgangspunten vastlegt. Zo ontstaat uniformiteit in de besluitvorming. En het besluitvormingsproces wordt er transparanter door, zowel voor bedrijven, burgers en andere instanties als voor derden. Tevens maken landelijke strategieën de afhandeling van zaken reproduceerbaar, dat wil zeggen dat in het dossier het procesverloop en de beslissingen in het belang van de omgeving genomen, terug te vinden zijn.

### **Vergunningenstrategie**

De provincie stelt vergunningen op volgens eisen die wettelijk gelden en de eisen die zij zelf belangrijk vindt. Uitgangspunt is vergunningen helder, transparant en handhaafbaar op te stellen en ze binnen de gestelde termijn te verlenen. De provincie hanteert de Beste Beschikbare Technieken (BBT) als uitgangspunt voor (milieu)vergunningen. Bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid om aan hun verplichtingen te voldoen. Voor activiteiten waarbij meerdere vergunningen of beschikkingen nodig zijn, vindt in principe vanuit de 1-loket-gedachte afstemming plaats met de andere bevoegde overheden, FUMO, ODG en afdeling Omgevingszaken. Hiermee kan de provincie veelal voorkomen dat een activiteit gedeeltelijk een vergunning krijgt, maar op basis van andere wetgeving toch niet kan plaatsvinden. Dit vereiste wordt in de kwaliteitseisen casemanagement genoemd.

#### *Doel "1 loket" en casemanagement*

Casemanagement (ook wel omgevingsmanagement genoemd) is in veel situaties de eerste stap in het proces van integrale benadering in een project of aanvraag, gevolgd door vergunningverlening en vervolgens toezicht. Door de inwerkingtreding van de Wabo is het werken als 1 loket door de provincie belangrijker geworden. Dat is herkenbaar in allerlei wettelijke voorschriften m.b.t. coördinatie en doorzendplichten. In de Omgevingswet wordt de integrale aanpak verder verbreed. Ons uitgangspunt van 1-loket-werken vraagt allereerst om goed casemanagement. Casemanagement is de eerste stap nadat een klant met een verzoek komt (bijvoorbeeld al in het vooroverleg)

#### *Reikwijdte casemanagement*

De reikwijdte van het casemanagement bevat op basis van de Wabo de wettelijke taken m.b.t. de Wabo, de Waterwet en de Wet natuurbescherming. Vanuit de provinciale bevoegdheid en reikwijdte van dit VTH-beleid worden daar de niet Wabo-gerelateerde wetten en de eigen verordeningen aan toegevoegd.

De beoogde maatschappelijke effecten voor vergunningverlening zijn:

- Rechtvaardigheid voor de inwoners, rechtsgelijkheid voor bedrijven en betrokkenheid van de inwoners bij de zorg voor de leefomgeving;
- Duurzaamheid staat centraal;
- Een leefomgeving die schoon, veilig en gezond is;
- Betere bescherming van mens en milieu, het oplossen van huidige hindersituaties en het voorkomen van nieuwe hindersituaties;
- Natuurbescherming en behoud van biodiversiteit;
- Bij zienswijzen en bezwaren probeert de provincie er samen met de partijen uit te komen. Zo wordt het aantal formele bezwaren en beroepen zo klein mogelijk gehouden;

- Initiatieven die passen in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening zijn eenvoudig en snel vergunbaar;
- Er is 1 loket met een integrale behandeling van klantvragen;
- Vergunningen zijn openbaar en de vergunningen voor industrie publiceren wij of de uitvoeringsdienst op internet;<sup>10</sup>
- Omgevingsvergunningen Milieu zijn actueel en wetswijzigingen en BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) implementeren wij binnen de gestelde termijn.

### **Probleemanalyse vergunningverlening**

De provincie stelt voor Wabo- vergunningverlening een probleemanalyse op. Die houdt rekening met de complexiteit en aard van de te verwachten aanvragen voor omgevingsvergunningen en met de revisie van verleende vergunningen. Dit gebeurt mede op basis van het verslag van de voorgaande periode(n). De probleemanalyse wordt eens per 4 jaar opgesteld. Jaarlijks wordt in het VTH-programma ingegaan op de actualisering van met name milieuvergunningen, met daarin een overzicht van volgorde en prioritering van de actualisaties en de benodigde capaciteit die voor de actualisatie vereist is. Voor de vergunningen op basis van de Wet natuurbescherming is in 2017 al een beknopte een probleemanalyse opgesteld.

Een actueel vergunningenbestand (milieu) draagt bij aan het verlagen van de milieudruk, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele milieuvergunning met daarin verwerkt de laatste stand der techniek en kennis is beter toetsbaar en handhaafbaar. Voor het actueel houden van het vergunningenbestand heeft de provincie het volgende beleid (met name gericht op de milieuvergunningen):

Het vergunningenbestand wordt in de actualisatietoets beoordeeld op:

- Is er sprake van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in die wet gestelde termijn aanpassing behoeven?
- Vergunningendossiers van tien jaar oud (voor BRZO is dit 5 jaar) worden getoetst op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid.

### **Strategie nieuwe beschikkingen**

In IPO-verband is in verband met de Wet VTH een aanzet tot een (landelijke) vergunningsstrategie opgesteld. Deze strategie is ter beschikking gesteld aan provincies, gemeenten en waterschappen als basis voor de ontwikkeling van de eigen vergunningenstrategie. Wij conformeren ons aan de door het IPO gezette lijn.

Bij aanvragen willen wij komen tot een goed bij de omgeving passend kader voor de aangevraagde activiteiten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- omvang en aard van aangevraagde activiteiten;
- de specifieke omgeving waar die activiteiten worden uitgevoerd;
- beoordeling van de aanvrager op naleefgedrag en integriteit.

met als resultaat een beschikking op maat, passend in de omgeving.

### *Integriteitstoets van de aanvrager*

Op basis van de Wet Bibob heeft de provincie Fryslân Bibob-beleid vastgesteld en op 1 juni 2017 geactualiseerd. Toepassing van dit beleid vindt plaats middels vergunningverlening en toezicht/handhaving bij inrichtingen waarvoor de provincie bevoegd gezag is op grond van de Wabo.

---

<sup>10</sup> Verplichting op basis van de EU-richtlijn RIE en artikel 19.1b van de Wet milieubeheer

### **Preventie- of communicatiestrategie**

De preventiestrategie beschrijft de aanpak en werkwijze bij de inzet van andere instrumenten dan toezicht en handhaving, met als doel te voorkomen dat overtredingen ontstaan. Ze zijn gericht op het verbeteren van het spontane naleefgedrag.

#### *Instrumentarium*

Belangrijke instrumenten voor spontane naleving zijn:

- Communicatie, kennis- en informatieoverdracht. In dit kader wordt ook wel gesproken van handhavingscommunicatie;
- Ondersteunend optreden zoals vooroverleg of hulp bij het invullen van formulieren;
- Samenwerking, bijvoorbeeld met bedrijven en branchevertegenwoordiging of pilots uitvoeren rond zelfregulering;
- Mediation, vooral ter oplossing óf voorkoming van conflicten en daarmee mogelijk juridische procedures. Het levert vooral een bijdrage aan een verbetering van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen.

De provincie of de uitvoeringsdienst communiceert met bedrijven en burgers over de regels en de manier waarop toezicht gehouden wordt en richt zich daarbij op:

- Bewustwording van de regel;
- Bewustwording van toezicht;
- Gevolgen van de overtreding zichtbaar maken en laten zien wat er met overtreders gebeurt;
- Stimuleren van naleefgedrag door goede naleving zichtbaar te maken.

#### *Wanneer communicatie inzetten?*

In de volgende situaties kan de inzet van preventieve communicatie effectief zijn:

- Initiatief vanuit de samenleving, zoals voornemen tot bedrijfsvestiging, projectontwikkeling of ontgronding;
- Verandering in de condities bij een bedrijf of activiteit, zoals een nieuwe eigenaar of manager of nieuwe gebiedsbeheerder/-eigenaar;
- Verandering in beleidsmatige ambities, zoals nieuw provinciaal beleid op het gebied van milieu, natuur en landschap, en/of wettelijke eisen;
- Ontbreken van een juridische basis of realistische mogelijkheden om tot gedragsverbetering te komen via toezicht en handhaving;
- Structurele situaties (of terugkerende situaties) waar slecht naleefgedrag wordt veroorzaakt door onvoldoende kennis of een gebrek aan technische en financiële mogelijkheden.

De juiste mix van instrumenten wordt vooral bepaald door te kijken naar de motieven die doelgroepen voor hun gedrag hebben. De inzet van preventieve communicatie richten wij bij voorkeur op de “natuurlijke momenten” in bijvoorbeeld de investeringscyclus van bedrijven, seizoenactiviteiten of evenementen in of nabij een Natura 2000-gebied.

### **Toezihtstrategie**

Het toezicht is voor de provincie het centrale instrument om zicht te houden op risico's en ontwikkelingen en te kunnen schakelen tussen meedenken en ingrijpen. Toezicht wordt steeds meer gedragsgericht. Hierbij wordt de ruimte gelaten voor innovatieve aanpakken; de provincie stuurt aan op andere methoden dan de traditionele programmatische controle om inzicht te krijgen in naleefgedrag ('inzicht vóór toezicht'). Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van data-analyse, optimaliseren van het integrale signaleringsnetwerk van toezichthouders en meer ruimte bieden en eisen stellen aan de professionele afwegingsruimte van toezichthouders. Dat laatste houdt ook in dat van toezichthouders wordt verwacht dat ze niet alleen controleren of regels worden nageleefd, maar ook verbetering in naleefgedrag bevorderen en dit monitoren.

De provincie houdt toezicht op basis van de verleende vergunning en algemene toepasbare regels. Bij overtredingen start zij een handhavingstraject met als doel de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop zij handhavingsinstrumenten kan inzetten, is beschreven bij het onderdeel handhavingsstrategie.

Voor het uitoefenen van toezicht bepalen wij de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode van toezicht. Factoren die daarbij getoetst worden zijn:

- Kennis van regelgeving
- Kosten en baten
- Mate van acceptatie
- Gezagsgetrouwheid doelgroep

Voor de provincie (of de uitvoeringsdiensten) betekent de toezichtstrategie ook:

- het genereren van inzicht in het naleefgedrag, de motieven voor naleving;
- het bieden van inzicht door het samenbrengen van specifieke gegevens, bijvoorbeeld om de effectiviteit van het optreden te bepalen of om het zichtbaar maken van trends en ontwikkelingen die mogelijk vragen om een bijstelling van het toezicht.

Naar de doelgroep toe houdt dit in:

- heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is, wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor hemzelf);
- het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- kennis hebben van algemene preventieve werking door de kans op inspectie en daardoor detectie van overtredingen (waarschijnlijke kans op detectie);
- wat de consequentie is van voortdurend niet naleven.

Naar de omgeving toe:

- bijdragen aan het vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd is.

De provincie onderscheidt preventieve en repressieve controles. Preventieve controles zijn controles die op basis van de risicomethodiek in de diverse plannings worden opgenomen. Het kenmerk van een preventieve controle is het planmatige en terugkerende karakter.

Repressieve controles kenmerken zich door een specifieke aanleiding zoals signalen, klachten, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles). Voor het behandelen van klachten en meldingen is er een 24/7 bereikbaarheids- en beschikbaarheidsdienst, zodat ook buiten kantooruren gereageerd kan worden.

Bij zowel preventieve als repressieve controles kunnen diverse toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten worden ingezet. Toezicht kan projectmatig worden uitgevoerd uit het oogpunt van efficiency. Dit kan betrekking hebben op een branche (bijvoorbeeld afvalbedrijven), bepaalde wetgeving (bijvoorbeeld BRZO) of een bepaald thema (bijvoorbeeld duurzaamheid). Er wordt dan altijd gewerkt volgens een opgesteld projectplan.

*Vormen van toezicht*

- aangekondigd of onaangekondigd (dat laatste bijvoorbeeld bij controle van gedragsvoorschriften)
- steekproeven (bijvoorbeeld als sprake is van een goed naleefbeeld in een branche)
- fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid
- administratief toezicht

- aspectcontrole (controle op één aspect, bij voorbeeld op gevaarlijke stoffen)
- systeemtoezicht (bijvoorbeeld het veiligheidssysteem bij BRZO-bedrijven)
- concerntoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem (werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen)

De meest geschikte toezichtvorm leggen wij vast in het uitvoeringsprogramma, in een projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in een toezichtplan per bedrijf.

### **Handhavingstrategie**

De provincie geeft actief invulling aan haar plicht tot handhaving. Als een partij een wettelijk voorschrift overtreedt, volgt een handhavend optreden, conform de handhavingstrategie. Als handhaving uitblijft, dan gaat dat ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de provincie. Dat kan bovendien rechtsongelijkheid scheppen binnen en buiten de provinciegrenzen.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kan de provincie overgaan tot bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Hierbij maakt zij optimaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden, vastgelegd in de handhavingstrategie.

De uitvoering van de handhavingstrategie kent de volgende uitgangspunten:

- Op iedere bevinding wordt op een passende wijze gereageerd (interventie);
- Er geldt een strikte toepassing:
  - Proces en besluitvorming zijn eenduidig en reproduceerbaar
  - Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling
  - Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen
  - Gebruik maken van standaardbrieven voor alle fases in het proces
- Wettelijke eisen worden in acht genomen;
- Op basis van gebleken naleefgedrag schrijft de handhavingstrategie voor welk instrument het beste ingezet kan worden;
- Conform landelijke afspraken worden n.a.v. controles van BRZO-inrichtingen openbare samenvattingen op de website geplaatst;
- Voor andere handhavingzaken wordt per geval bepaald of publicatie vereist is.

### *Klachten en ongewone voorvallen*

Klachten zijn signalen uit de samenleving over mogelijke omgevingsrisico's. De provincie doet altijd iets met een klacht. Dit gebeurt in de vorm van een administratieve of fysieke controle om te beoordelen of de klacht gegrond is. Waar nodig wordt actie ondernomen en er wordt altijd teruggekoppeld naar de klager.

Bij calamiteuze situaties wordt intensief gemeten (bijvoorbeeld luchtkwaliteit of bodemverontreiniging) om inzicht te kunnen geven in de omvang en effecten van de calamiteit. Ongewone voorvallen hebben hoge prioriteit in de afhandeling van en het onderzoek naar de oorzaak van het voorval.

### Handhavingsstrategie (LHS)

De keuze welke preventieve of repressieve instrumenten worden ingezet om het naleefgedrag te beïnvloeden, wordt bepaald door de aard en ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder. De door GS in 2014 vastgestelde LHS voor alle programmaonderdelen, bevat stappen die samen de handhavingsstrategie vormen. Allereerst gaat om het positioneren van de bevinding in de interventiematrix. Er is ook een LHS voor de BRZO.

Bij de beoordeling neemt de beoordelaar twee afwegingen mee:

1. het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of andere maatschappelijke relevantie (gevolgen zijn verdeeld in "vrijwel nihil", "beperkt", "van belang", of "aanzienlijke dreigen en/of onomkeerbaar" en
2. het typeren van de "normadressaat" (gedrag van de overtreder "goedwillend", "moet kunnen", "calculerend" en "bewust en structureel/crimineel").

DE WEGWIJZING: GEVOLGEN VAN DE BEVINDING	GEDRAG VAN DE OVERTREDER			
	A	B	C	D
4 Aanzienlijk dreigen en/of onomkeerbaar				
3 Van belang				
2 Beperkt				
1 Vrijwel nihil				

Legende	Opmerkingen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goedwillend</li> <li>• Moet kunnen</li> <li>• Calculerend</li> <li>• Bewust en structureel/crimineel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheidsinstelling</li> <li>• Overheidsinstelling</li> <li>• Overheidsinstelling</li> <li>• Overheidsinstelling</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheidsinstelling</li> <li>• Overheidsinstelling</li> <li>• Overheidsinstelling</li> <li>• Overheidsinstelling</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheidsinstelling</li> <li>• Overheidsinstelling</li> <li>• Overheidsinstelling</li> <li>• Overheidsinstelling</li> </ul>

Vervolgens is het van belang of er sprake is van verzachtende of verzwarende omstandigheden. Bij verzachtende omstandigheden verschuift de positionering één vak naar links en/of onder. Bij verzwarende omstandigheden verschuift de positionering één vak naar rechts en/of naar boven. De overweging vindt eventueel plaats in overleg van het bestuur met politie en OM over de vraag of bestuurs- en/of strafrecht van toepassing is. Een zwaardere overtreding komt ook in het spoor van strafrecht terecht. De zaak wordt besproken met de gedeputeerde en binnen de FUMO wordt een Boa betrokken. De Boa heeft contact met het OM. Eventueel kan bij grotere zaken ook de politie ingeschakeld worden. Het optreden volgens de interventiematrix en de vastlegging van de doorlopen stappen en de genomen beslissingen dient tijdens de gehele handhavingsprocedure op juiste wijze doorlopen te worden en leidt tot een verifieerbaar en transparant proces.

### Sanctiestrategie

Een sanctiestrategie bepaalt hoe en welke sanctie wordt ingezet. De sanctiestrategie zorgt voor meer afstemming en nuance bij de inzet van bestuursrechtelijke en / of strafrechtelijke instrumenten, doordat:

- Elke overtreding wordt beantwoord met een passende reactie. De keuze voor het in te zetten instrument is gebaseerd op het gedrag van de overtreder (het concrete motief voor niet-naleving) en de aard en ernst van de concrete overtreding;
- Er rekening wordt gehouden met verzachtende of verzwarende omstandigheden, zoals de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond en de zwaarte van het door de overtreding geschonden belang;
- De reacties stringenter worden naarmate overtredingen voortduren of zich herhalen. Correctie vindt plaats in maximaal drie stappen, afhankelijk van de ernst en omstandigheden van de overtreding;
- Aangegeven wordt welke manier van handhaven of mix daarvan voor welke situatie het meest effectief is;

- De methodiek een goede basis vormt voor het maken van afspraken over afbakening en werkwijze tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren.

Voor het opheffen van veel voorkomende overtredingen worden eenduidige hersteltermijnen gehanteerd. Voor standaardovertredingen worden de zwaarte van de sancties vooraf bepaald bijvoorbeeld in een project- of samenwerkingsplan.

De volgende maatregelen kunnen als sanctie worden ingezet:

#### *Bestuursrechtelijke maatregelen*

- (Vooraankondiging) Dwangsom: een dwangsom wordt opgelegd om te zorgen dat een bedrijf een overtreding niet meer maakt. De hoogte van het geldbedrag is afgestemd op de zwaarte van de overtreding. Iedere keer dat het bedrijf opnieuw in de fout gaat, moet het een dwangsom betalen. De provincie Fryslân bewaakt of het geldbedrag wordt betaald aan de provincie als overtredingen niet ongedaan zijn gemaakt. Zo nodig wordt een deurwaarder ingezet.
- Bestuursdwang: via bestuursdwang kan een toezichthouder het bedrijf geheel of gedeeltelijk stilleggen. Bijvoorbeeld door machines te verzegelen of de riolering af te sluiten.
- Intrekking van de vergunning: de toezichthouder kan de vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken. Het bedrijf is dan in overtreding voor de activiteiten die onder de vergunning vallen en moet hiermee stoppen.

#### *Strafrechtelijke maatregelen*

- Proces-verbaal: een aantal toezichthouders heeft opsporingsbevoegdheden. Dat betekent dat zij een proces-verbaal kunnen opmaken bij overtreding van de milieuregels. Een proces-verbaal kan leiden tot een geldboete, maar ook tot een dagvaarding (de zaak wordt dan voor de rechter gebracht).
- Voorlopige maatregel: de officier van justitie kan bepaalde bedrijfsactiviteiten laten stoppen. In ernstige gevallen kan de rechter (een deel van) het bedrijf laten stilleggen.
- Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu: de directeur van de FUMO en de ODG hebben de bevoegdheid bedrijven die de milieuregels (bewust) overtreden direct een geldboete op te leggen.

#### *Samenloop sanctiemiddelen*

Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogen in beginsel niet tegelijkertijd worden toegepast. Tenzij ze een verschillend doel hebben en/of het primair om een verschillend delict gaat. Een last onder dwangsom mag niet worden opgelegd als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet. Dit is het geval als bij voortduring van de overtreding gevaar bestaat of de gevolgen van de overtreding erger/groter worden. De keuze van de sanctie moet evenredig zijn. Dit houdt in dat daar waar mogelijk wordt gekozen voor een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang omdat de dwangsom als minder belastend wordt ervaren dan bestuursdwang. Indien de overtreding al is beëindigd en geen risico voor herhaling bestaat, is bestuursrechtelijk optreden niet meer mogelijk. In die situatie wordt gekozen voor strafrechtelijk optreden.

#### *Inzet buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's)*

Elke overtreding ontvangt op basis van de LHS een passende reactie. Samenwerking en afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht ligt voor de hand en daarover zijn in het VTH-overleg werkafspraken gemaakt tussen enerzijds OM/politie en anderzijds de provincie, gemeenten en Wetterskip. Buitengewone opsporingsambtenaren kunnen gebruik maken van sanctiemiddelen uit het bestuursrecht (Awb) en het strafrecht (WED) om de norm af te dwingen. De goed afgestemde

inzet kan daarom een substantiële bijdrage leveren aan een schoon en veilig Fryslân. Wij maken hiervoor verder afspraken met het Openbaar Ministerie (implementatiepunt in de wet VTH genoemd). Dit doen we op basis van het nieuwe VTH-beleid en het Uitvoeringsprogramma. De gezamenlijke instanties in het VTH-overleg passen het vervolgens toe.

Het Openbaar Ministerie heeft de zelfstandige bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden naast of in plaats van bestuursrechtelijke sancties. Bij het uitoefenen van hun taak vallen buitengewone opsporingsambtenaren onder het gezag van de Officier van Justitie. Hiërarchisch vallen ze onder de verantwoordelijkheid van de provincie.

#### *Overtredingen van provincie, gemeente of waterschap*

De bevindingen van het toezicht op de eigen organisatie of het toezicht op activiteiten van een andere overheid worden altijd schriftelijk gemeld aan degenen die het beheer of de directie voeren over de gecontroleerde activiteit. Als een overtreding wordt geconstateerd hanteren wij dezelfde sanctiestrategie als bij overtredingen van burgers of bedrijven. Het dagelijks bestuur van de eigen organisatie of van een andere overheid stellen wij in kennis van de bevindingen van het toezicht. Daarbij streven wij naar een scheiding van rollen en functies (ambtelijk en bestuurlijk).

#### **Gedooogstrategie**

Het bevoegd gezag heeft een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat iedere tijdens toezicht gedane bevinding met een passende interventie conform de LHS zou moeten worden beantwoord. Er kunnen echter omstandigheden zijn waarbij van (bestuursrechtelijke) handhaving kan/moet worden afgezien. Dit laat eventuele strafvervolging door het OM onverlet. De provincie is wettelijk verplicht om een gedooogstrategie te hebben. In de gedooogstrategie staat in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders (tijdelijk) achterwege kan blijven, zie bijlage 4.

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag ligt. Er moet dus een gedooogbeschikking komen. Bij de gedooogstrategie hanteert de provincie, conform vaste jurisprudentie, de volgende uitgangspunten:

- wij handhaven bij overtredingen, tenzij er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties. Gedogen dient zoveel mogelijk beperkt te blijven in omvang en tijd;
- gedogen gebeurt expliciet en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
- bij gedogen vindt actief toezicht plaats, gericht op de vraag of het gedogen nog actueel is en de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft.

Overgangssituaties zijn:

- er is concreet zicht op legalisatie;
- bedrijfsverplaatsingen;
- experimenten en andere tijdelijke overtredingen.

Overmachtsituaties zijn:

- indien een rechtvaardigingsgrond voor de overtreding bestond, is volgens artikel 5:5 Awb handhaving niet toegestaan. Er is dan een wettelijke plicht tot gedogen;
- gevallen waarin het achterliggende belang overduidelijk beter is gediend met gedogen;
- gevallen waarin het opleggen van een last onevenredig is in verhouding tot de belangen die met handhaving gediend zijn.

Er wordt niet tot gedogen overgegaan:

- indien aan de zijde van de overtreder sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;



- indien blijkt dat de te gedogen activiteit strijdig is met enige andere regel en het voor de handhaving van die regel het bevoegde gezag kenbaar heeft gemaakt dat het met bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten tegen deze overtreding optreedt dan wel zal optreden.

## 5 Doelen en middelen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we op verschillende plaatsen actiepunten en doelen genoemd die we met dit VTH-beleid willen bereiken. Deze actiepunten en doelen worden hieronder nogmaals opgesomd. In de provinciale begroting worden jaarlijks ook indicatoren en doelwaardes gesteld die we doorlopend nastreven. Deze worden ook in dit hoofdstuk weergegeven.

Actie voortkomend uit het VTH-beleid	Hfd	Meetbaar doel	Toelichting:
meetbare prestatie-indicatoren opstellen (basis Wet en Besluit VTH voor wat betreft vereisten aan het jaarverslag)	2	voldoen aan kwaliteitseisen voor het jaarverslag	Gebruiken in bijv. Beraps (bestuursrapportages) zodat het college een rapportage ontvangt met daarin output- en outcome-resultaten.
inzet van het VTH-instrumentarium meer richten op het te bereiken resultaat en de monitoring	4.2	prestatie-indicatoren beschikbaar	In 2023 zijn per programma prestatie-indicatoren beschikbaar zodat we meer effect kunnen meten.
Registratie van naleving door de uitvoeringsdienst	6.2	Naleefindicator en beschikbaar	<p>Outcome: (maatschappelijk resultaat)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat waren de doelen?</li> <li>- Zijn de activiteiten uitgevoerd?</li> <li>- Wat was het resultaat gezien het doel?</li> <li>- Is het gestelde doel bereikt?</li> </ul> <p>Output:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantal controles</li> <li>- Hoe vaak goed, hoe vaak overtredingen en soort overtredingen</li> <li>- Afdoening overtredingen: bestuursrecht/strafrecht of beide</li> <li>- Hoeveel klachten en afdoening</li> <li>- Hoeveel verzoeken om handhaving en afdoening</li> <li>- Aantal ongewone voorvallen, aard en afdoening</li> </ul>
Elke vier jaar zal er een nieuwe risicoanalyse plaatsvinden op verschillende gebieden, behalve waar specifieke wetgeving andere eisen stelt (bijvoorbeeld BRZO)	2	Actuele risicoanalyses en prioriteiten op alle gebieden	Elk jaar wordt de risicoanalyse getoetst op actualiteit en bruikbaarheid voor het nieuwe uitvoeringsjaar.
werken vanuit de naming en shaming gedachte	3.1	inzet naming en shaming	Stimulans voor goede naleving en voor het informeren van de samenleving over wat er in de omgeving gebeurt en wat de overheid doet met overtredingen
samenhang tussen preventiestrategie en de toezicht- en sanctiestrategie komt tot uitdrukking in de uitvoeringsprogramma's	4.2	Uitvoeringsprogramma waarin preventie-, toezicht- en sanctiestrategie zijn opgenomen	Sturen op een goed niveau van naleving per prioriteit (bestaat vaak uit een mix van de strategieën). Bij de prioriteiten zijn bewuste keuzes gemaakt; welke methode werkt per doelgroep het best?
Onderwerp	Indicator	Doelwaarde	
Groene wetten	% tijdig verleende vergunningen en ontheffingen	95%	
VTH-samenwerking in Fryslân	Organiseren (bestuurlijk) VTH-overleg Fryslân	3x	

Toetsing en Vergunningverlening	Tijdigheid afgeven vergunningen, ontheffingen, beoordelen meldingen enz.	>95%
Toezicht en Handhaving	Naleefgedrag	>90%
	Aanpakken overtredingen	>80%
Specialistisch advies <sup>11</sup>	Tijdigheid adviezen	>95%

Voor deze doelen hebben we middelen nodig. In de provinciale begroting zijn de budgetten vastgelegd die beschikbaar zijn voor de uitvoering van de VTH-taken die door de provincie zelf worden uitgevoerd (vaarwegen, wegen, vergunningverlening Waterwet en Wet natuurbescherming, ruimtelijke ordening, coördinatie en regie). Er zijn echter ook uitvoeringsdiensten die VTH taken voor onze provincie uitvoeren. De benodigde middelen voor de FUMO zijn in de Programmabegroting FUMO voor de basistaken en de plustaken vastgelegd. De benodigde middelen voor de ODG zijn in de Programmabegroting ODG vastgelegd.

Door middel van risicoanalyses, monitoring en het stellen van prioriteiten worden de middelen op de juiste wijze ingezet. Mocht door monitoring en grote nieuwe ontwikkelingen blijken dat er niet voldoende middelen zijn, dan wordt daarvoor op het juiste tijdstip en de juiste wijze aandacht voor gevraagd bij onze bestuurders.

In onderstaande tabel zijn begrote provinciale VTH-gerelateerde budgetten totaal per VTH programma 2019-2023 weergegeven (bedragen \* 1000).

VTH Programma	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	2023 (€)
Omgevingsdienst FUMO bedrijven <sup>12</sup>	3.577	2.918	2.918	2.918	2.918
Omgevingsdienst ODG bedrijven	670	670	670	670	670
Bedrijven overig	748	634	634	634	634
<b>Totaal Bedrijven</b>	<b>4.995</b>	<b>4.222</b>	<b>4.222</b>	<b>4.222</b>	<b>4.222</b>
Omgevingsdienst FUMO overige VTH taken <sup>13</sup>	2.865	2.865	2.865	2.865	2.865
Bodem <sup>14</sup>	-66	-108	-108	-108	-108
Water	0	0	0	0	0
Natuur <sup>15</sup>	352	351	351	-301	-301
Veiligheid en Geluid	193				
Verkeer en Ruimte <sup>16</sup>	4	4	4	4	4

<sup>11</sup> Specialistische adviezen maken onderdeel uit van Toetsing en Vergunningverlening en van Toezicht en handhaving.

<sup>12</sup> Verschil provinciaal begroot bedrag 2019-2023 met de bijdrage plustaken (zie 13) in de FUMO begroting 2019 (structureel gesteld).

<sup>13</sup> Bijdrage voor plustaken in 2019. Nog inclusief herijking taken 2,7 fte.

Uitvoering wettelijke taken (Leges en dwangsommen) ontgrondingen. Het betreft hier een inkomstenraming, geen uitgavenpost begroting.

<sup>14</sup> Uitvoering wettelijke taken (Leges en dwangsommen) ontgrondingen. Het betreft hier een inkomstenraming, geen uitgavenpost begroting

<sup>15</sup> Het budget Natuurwet wordt volgens het programma Lanlik gebied aangevuld middels een begrotingswijziging uit de reserve Natuurpact 2014.

<sup>16</sup> Budgetten komen in nog vast te stellen operationeel plan nautische zaken.

Totaal overige VTH taken <sup>17</sup>	<b>3.348</b>	<b>3.112</b>	<b>3.112</b>	<b>2.460</b>	<b>2.460</b>
<b>Totaal begrote VTH budgetten (*1.000)</b>	<b>8.343</b>	<b>7.334</b>	<b>7.334</b>	<b>6.682</b>	<b>6.682</b>

Naast de budgetten is ook formatie nodig voor het uitvoeren van de provinciale VTH taken. De formatie is op hoofdlijnen voor 2019 berekend:

<b>Organisatie</b>	<b>Programma's</b>	<b>fte</b>
FUMO <sup>18</sup>	Alle	45
ODG <sup>19</sup>	Bedrijven	6
Provincie <sup>20</sup>	Coördinatie Bedrijven, Water, Natuur, Veiligheid en Geluid, Verkeer en Ruimte	29
<b>Totaal</b>		<b>80</b>

<sup>17</sup> Realisatiebudgetten zijn niet meegenomen, zoals bv. Convenant Bodem, Grondwaterplan, Actieplan geluid en OP Wadlopen.

<sup>18</sup> Formatie FUMO en ODG volgens Uitvoeringsprogramma VTH 2019 (nog incl. herijkte taken).

<sup>19</sup> Formatie VTH taken door provincie Fryslân volgens Capaciteitsplanning 2018.

<sup>20</sup> Het team nautische zaken beschikt over meer dan 1 fte VTH (zoals in dit overzicht opgevoerd), de opgenomen fte zijn de hoeveelheid taken op het gebied van vergunningverlening. In het nog vast te stellen operationele plan team nautische zaken zijn 4 scenario's op detailniveau opgenomen qua handhaving en toezicht. Zodra dit plan is vastgesteld zijn de budgetten en capaciteit bekend, deze zijn in deze overzichten dus niet meegenomen.

## 6 Beleidsmatige ambities en risico's bepalen prioriteiten

### 6.1 Bestuurlijke thema's

De provincie baseert de prioriteiten bij de inzet van het VTH-instrumentarium op de doelen uit de ontwerp-omgevingsvisie en op maatschappelijke ontwikkelingen en initiatieven. "Samen met de mienskip" is een belangrijk uitgangspunt. De wettelijke kaders, het doel van de wetgeving en aanvullende provinciale doelen zijn per programmaonderdeel uitgewerkt. De prioriteiten worden jaarlijks vertaald naar activiteiten in het VTH-uitvoeringsprogramma.

#### Risicogericht

De provincie richt zich bij de invulling van het toezicht op de zaken waar de grotere risico's liggen en stuurt aan op een goede naleving van de regels. Wij gebruiken een risicoanalyse-methodiek<sup>21</sup> om per programmaonderdeel te bepalen wat de belangrijkste risico's zijn. Hierin spelen de volgende vragen een rol:

- Wat houden het taakveld en de bevoegdheid van GS in? (analyse van de omgeving)
- Wat zijn de belangrijkste naleefproblemen in het taakveld en wat zijn de risico's van die problemen? (probleemanalyse en risicoanalyse)
- Zijn er klachten uit de omgeving?
- Wat is de houding van een bedrijf of doelgroep tegenover de gestelde regels?

De voorgestelde prioritering op basis van de risicoanalyses is hierna per programmaonderdeel weergegeven.

### 6.2 Prioriteiten op basis van naleefgedrag

Het zicht krijgen en grip houden op omgevingsrisico's met een hoge potentiële impact is belangrijk. Met name ook om 'verrassingen' te voorkomen, dat wil zeggen, incidenten of voorvallen die grote (onherstelbare) schade veroorzaken of de samenleving veel geld kosten. Het laatste bijvoorbeeld doordat verontreinigingen opgeruimd moeten worden, bij faillissement grote hoeveelheden afval zijn achtergebleven of doordat natuurschade hersteld moet worden.

Bij de feitelijke inzet van instrumenten wordt het (naleef-)gedrag van bedrijven of burgers leidend. Deze lijn is enkele jaren geleden al ingezet en krijgt steeds meer impact omdat er een spanningsveld bestaat tussen wat allemaal te doen is en waarvoor menskracht en middelen beschikbaar zijn. Van de uitvoeringsorganisaties (provincie, FUMO, VRF en ODG) wordt verwacht dat zij aan de provincie goed inzicht verstrekken over het naleefgedrag. Registratie en registratiesystemen horen op orde te zijn. Op basis van de uitkomsten moeten de uitvoeringsdiensten voorstellen doen voor prioriteiten en verdere uitvoering.

Op de volgende pagina's worden de verschillende risicoanalyses per programma weergegeven. Het doel wordt beschreven, gevolgd door het taakveld. Daarna gaan we in op vergunningverlening en toezicht en handhaving voor het betreffende programma.

Naast de grote onderwerpen waar risicoanalyses binnen de programma's plaatsvinden zijn er ook specifieke onderwerpen die onze aandacht hebben. Het gaat dan onder andere om klachten, 24-uur bereikbaarheid, melding ongewone voorvallen, crisisorganisatie en bezwaar en beroep. Jaarlijks worden deze onderwerpen geëvalueerd en opgenomen in het jaarwerkprogramma.

---

<sup>21</sup> De risicomethodiek is ontwikkeld voor het Wabo-toezicht en toepasbaar gemaakt voor de overige taken waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.

<b>6.2.1 Programma Bedrijven</b>
<b>Algemeen: Onder het programma bedrijven vallen 3 risicoanalyses. Eén voor de IPPC-bedrijven, één voor de Brzo-bedrijven en één voor de inrichtingen brandveiligheid.</b>
<b>Doel</b>
Bedrijven opereren veilig (milieu, brand en bouw), duurzaam en schoon. Deze doelen volgen uit de Wabo (en zo nodig Brzo), de onderliggende wetten (zoals bijvoorbeeld Woningwet (bouwen, slopen, brandveiligheid) en de Wet milieubeheer (Milieu).
<b>Beschrijving taakveld</b>
Op grond van de Wabo zijn GS bevoegd voor de vergunningverlening aan en het toezicht op een aantal grotere inrichtingen in Fryslân <sup>22</sup> . Deze bevoegdheid is Wabo-breed. Dat wil zeggen dat we, naast de milieutaken, ook de bredere VTH-taken uitvoeren voor bouwen, brandveiligheid, reclame, inritten, slopen, kappen (BRIKS), etc. De milieuregels voor deze bedrijven bestaan uit Europese en nationale regelgeving en daarnaast uit veel pseudowetgeving (bijvoorbeeld PGS-richtlijnen en NEN-normen) die op maat en rekening houdend met de specifieke omgeving in vergunningvoorschriften vertaald worden. Deze reikwijdte vormt ook de reikwijdte voor het toezicht.
GS zijn bevoegd voor Brzo- en IPPC-bedrijven. <sup>23</sup> Wat de Brzo+ bedrijven betreft: hiervoor geldt dat bij de Wet VTH is bepaald dat uitvoering plaats moet vinden onder verantwoordelijkheid van een Brzo-RUD, dat is voor de drie noordelijke provincies de Omgevingsdienst Groningen (ODG).
<b>Vergunningverlening algemeen</b>
Voor het verlenen van een vergunning of het afhandelen van meldingen voor een Brzo- of IPPC-bedrijf wordt een (integrale) opleveringscontrole uitgevoerd om duidelijkheid te krijgen over de naleving van de nieuwe vergunning(voorschriften) bij de start van de nieuwe vergunning. Middels deze opleveringscontrole wordt de vergunning 'opgeleverd' van vergunningverlening naar toezicht. <sup>24</sup>
<b>Prioriteiten vergunningverlening</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Borgen van integrale aanpak</li> <li>• Formuleren van voorschriften op basis van omvang en aard van aangevraagde activiteiten, de specifieke omgeving waar die activiteiten worden uitgevoerd en de beoordeling van de aanvrager op naleefgedrag en integriteit.</li> <li>• Kwaliteit van aanvragen en meldingen op niveau</li> <li>• Handhaafbaarheidstoets, opleveringscontrole en transparantie (publicatie van beschikkingen)</li> <li>• Borgen van actualiteit en verwerken van nieuwe regelgeving volgens een (meerjaren-)programming</li> </ul>
<b>Toezicht en handhaving algemeen</b>
Wij werken per Brzo- en/of IPPC-bedrijf programmatisch. Voor deze bedrijven zijn specifieke, op Europese regelgeving gebaseerde, kwaliteitseisen van toepassing. Ieder Brzo- en IPPC-bedrijf dient voor toezicht en handhaving voorzien te worden van een risicoanalyse en toezichtplan.. Hierin zijn de controleresultaten en het naleefbeeld van voorgaande jaren per bedrijf geformuleerd. Belangrijke toezichtthema's voor de bedrijven zijn:
<b>Prioriteiten toezicht en handhaving</b>

<sup>22</sup> Aanwijzing geregeld in artikel 3.3. van het Besluit omgevingsrecht

<sup>23</sup> De provincie is bevoegd voor 61 bedrijven waarvan 50 IPPC bedrijven en 11 Brzo-bedrijven i.c.m. IPPC (Brzo+). Het aantal bedrijven is dynamisch, hier is de stand van zaken per 1-1-2018 aangehouden.

<sup>24</sup> EU verplichting, in de Regeling omgevingsrecht, hoofdstuk 10, geïmplementeerd.

- Alle bedrijven worden minimaal éénmaal per jaar bezocht. Mocht uit de analyse blijken dat een bedrijf meer inspectielast nodig heeft, dan kan de frequentie verhoogd worden
- Bedrijven met een onvoldoende naleefbeeld worden vaker gecontroleerd en bedrijven met een goed naleefbeeld minder vaak

**Bijzonderheden***Risicoanalysemethodiek voor BRZO- en IPPC-bedrijven*

Voor de prioritering wordt gebruik gemaakt van beschikbare methodieken m.b.t. risicoanalyse en prioritering van de provincie en van de ODG (Brzo) en de FUMO (IPPC). Op basis van de analyse ontstaat een (landelijke) ranking van Brzo-bedrijven met meer/minder prioriteit met als gevolg een hogere of lagere toezichtfrequentie (op landelijke schaal).

Voor IPPC-bedrijven past de FUMO de risicoanalysemethodiek toe die de provincie sinds 2012 hanteert. De risicoanalyse per bedrijf wordt ieder jaar geactualiseerd waarna het toezichtplan opgesteld of geactualiseerd wordt. Jaarlijks vindt een actualiteitstoets plaats (bijv. i.v.m. grote wijzigingen bij een bedrijf of een calamiteit).

<b>6.2.2 Programma Bodem</b>
<b>Algemeen: Onder dit taakveld vallen de bodem- en grondwatersaneringstaken uit de Wet bodembescherming, ontgrondingen en nazorg voor gesloten stortplaatsen. Er is hier sprake van 3 risicoanalyses. Deze analyses gaan over bodem en grondwatersaneringen, ontgrondingen en toezicht bij gesloten stortplaatsen .</b>
<b>Doel</b>
Het doel van <u>bodem- en grondwatersanering</u> is het beperken en het zoveel mogelijk ongedaan maken van ernstige verontreinigingen in de bodem en behoud en realiseren van de bodemkwaliteit. Bij <u>ontgrondingen</u> gaat het om het beschermen van alle bij de ontgroning betrokken belangen. Bij de <u>nazorg sportplaatsen</u> is het doel de stortplaats goed te beheren zodat geen nadelige gevolgen voor de omgeving ontstaan.
<b>Beschrijving taakveld</b>
GS van Fryslân zijn bevoegd gezag voor de uitvoering van de <u>bodem- en grondwatersaneringstaken</u> in de Wet bodembescherming (Wbb). Zo beoordelen gedeputeerde staten meldingen van ongewone voorvallen en meldingen om de bodem en/of het grondwater te saneren. Daarnaast moet zij beslissingen nemen (beschikkingen ) over de ernst van een geval van verontreiniging, de spoedeisendheid om die verontreiniging te saneren, het saneringsplan en ten slotte over het evaluatieverslag en zo nodig het nazorgplan.
Voor de uitvoering van infrastructurele werken en bouwwerken zijn jaarlijks grote hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen nodig, ofwel <u>ontgrondingen</u> . Daarnaast vinden talloze activiteiten plaats waarbij in de bodem gegraven moet worden en waarbij bodemmateriaal vrijkomt. Bij deze ingrepen in de bodem spelen vaak veel belangen. Om deze belangen goed te kunnen afwegen is de Ontgrondingenwet tot stand gekomen. De ontgrondingsvergunning vormt het integrale kader voor de besluitvorming over ontgrondingsactiviteiten. In het verlengde van de Ontgrondingenwet hebben Provinciale Staten een verordening vastgesteld waarin verschillende categorieën ontgrondingen zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht.
Op grond van paragraaf 8.2 Wet milieubeheer is de provincie bevoegd gezag wat betreft de <u>nazorg van stortplaatsen</u> . Op grond van deze paragraaf is de provincie bevoegd tot het afgeven van een verklaring waarmee een stortplaats gesloten wordt verklaard, het instemmen met een nazorgplan, het geven van een bevel tot aanpassing van een nazorgplan en het houden van toezicht op de naleving van voornoemde plannen.
Ten tijde van het opstellen van het beleid vielen zeven stortplaatsen onder de nazorg, waarvan drie droge stortplaatsen.
<b>Vergunningverlening algemeen</b>
Bij bodem- en grondwatersaneringen is geen sprake van vergunningen. Saneringen worden via een systeem van onderzoeken in kaart gebracht waarna het zogenaamde saneringsplan bij goedkeuring leidt tot uitvoering.
Er zijn vergunningen voor primaire en secundaire <u>ontgrondingen</u> . Primaire ontgrondingen zijn ontgrondingen die het winnen van oppervlaktedelfstoffen voor de markt tot doel hebben. In de provincie liggen verschillende zandwinlocaties waar zand wordt gewonnen voor de uitvoering van infrastructurele werken en bouwwerken. Het voorzien in voldoende bouwgrondstoffen is een maatschappelijk belang.
Daarnaast worden vergunningen verleend voor de uitvoering van ontgrondingen die niet primair de winning van bodemmateriaal tot doel hebben, maar waarbij wel ingegrepen wordt in de bodem en waarbij bodemmateriaal vrijkomt. Dit zijn de secundaire ontgrondingen. Voorbeelden zijn ontgrondingen voor civieltechnische werken, waterstaatkundige werken, natuur- en landschapsontwikkeling, landbouwkundige verbeteringen en recreatie.



Bij nazorg stortplaatsen hanteert GS een nazorgplan waarin het beheer beschreven is. Er wordt niet gewerkt met een vergunning.
<b>Prioriteiten vergunningverlening</b>
<u>bodem- en grondwatersaneringstaken</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrale aanpak bij saneringsplannen, inclusief goede afspraken met Wetterskip en gemeenten over de toetsing van “verwijderen van grondwater bij saneringen”</li> <li>• Verbetering meldgedrag bij ongewone voorvallen en calamiteiten</li> <li>• Kennis van Wbb bij Wabo-loketten van gemeenten i.v.m. inbedding rol van GS in bijvoorbeeld bouw- en sloopprocessen</li> </ul>
<u>Ontgrondingen</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Borging integrale behandeling (1-loket) van vergunningaanvragen, reikwijdte OW, Wabo, Waterwet en Wnb;</li> <li>• Actualisatietoets ontgrondingenvergunningen:</li> <li>• Voorbereiden op de opname van de OW in de Omgevingswet:</li> <li>• Inpassing van de locaties in de bestemmingsplannen en later de omgevingsplannen (Omgevingswet).</li> </ul>
<u>nazorg stortplaatsen</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• n.v.t.</li> </ul>
<b>Toezicht en handhaving algemeen</b>
Het toezicht is gericht op bodemsaneringen en illegale activiteiten op basis van de risicoanalyse.
<b>Prioriteiten toezicht en handhaving</b>
<u>bodem- en grondwatersaneringstaken</u> <p>De prioriteiten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het constateren van slecht uitgevoerd bodemonderzoek</li> <li>• fysiek toezicht houden en administratief toezicht op (evaluatie)beschikkingen</li> <li>• nazorg locaties en monitoringslocaties</li> <li>• toezicht op grond van het Besluit bodemkwaliteit binnen de provinciale inrichtingen</li> <li>• grondverzet en verplaatsing van grond (grondstromen), samenwerking met andere overheden en omgevingsdiensten</li> <li>• illegale saneringen</li> <li>• calamiteiten</li> <li>• witte vlekken</li> </ul> <p>Uit de risicoanalyse kwam ook naar voren dat vrijwel alle geconstateerde overtredingen begaan worden uit financieel belang.</p>
<u>Ontgrondingen</u> <p>Wij controleren 100 % (uitgangspunt) van de ingediende aanvragen voor vergunning in het kader van de Ontgrondingenverordening Friesland. De prioriteit ligt op basis van de risicoanalyse bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het frequent en zichtbaar aanwezig zijn;</li> </ul>

- jaarlijks minimaal 2 x inspectie bij alle (primaire) zandwinningslocaties. De inspecties zijn bedoeld om vinger aan de pols te houden, informatie uit te wisselen, bewustwording bij de vergunninghouder te behouden en herkenbaar in het veld aanwezig te zijn (preventiestrategie);
- meer aandacht voor vrijveldcontroles gericht op opsporing illegale saneringen en controle van vrijstellingen en afgewezen locaties
- zandwinningslocaties waar feitelijk zand wordt gewonnen, worden vaker bezocht, met toezicht op onderstaande prioriteiten:
  - feitelijke uitvoering
  - de voortgang, bressen bij ontgraving
  - verkeerd zuigen
  - keuringen en rapportages
  - peilingen (peilbuizen)

De (secundaire) ontgrondingen zullen, gelet op het eenmalige karakter van deze activiteiten, zoveel mogelijk gecontroleerd worden tijdens de werkzaamheden of vlak na de melding dat de ontgrondingen zijn afgerond.

Prioriteiten voor nazorg stortplaatsen:

- advieswerkzaamheden en toezicht op het beheer en onderhoud van de nazorgvoorzieningen, gericht op de boven- en onderafdichtingen, drainagesystemen, technische installaties, pompen en het monitoren middels peilbuizen.

<b>6.2.3 Programma Water</b>
<b>Algemeen: Onder dit taakveld vallen twee wetten, de Waterwet en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). Op dit gebied is één risicoanalyse beschikbaar.</b>
<b>Doel</b>
<p>Doel van de <u>Waterwet</u> is dat het oppervlaktewater en grondwater aan de chemische en ecologische kwaliteitsdoelen van de Kaderrichtlijn Water (EU) voldoen. Het moet gebruikt kunnen worden voor diverse functie's. De watercondities moeten optimaal zijn (zowel wat betreft kwaliteit als kwantiteit) voor landbouw, wonen, natuur, landschap en drinkwatervoorziening.</p> <p>Het doel van de <u>Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden</u> (Whvbz) is het waarborgen van de zorg voor hygiëne en veiligheid van bezoekers van deze locaties.</p> <p>Als beleidsdoel kunnen we hier noemen: Gezondheid en veiligheid bezoekers badinrichtingen, beschermen van de veiligheid van zwemwater en de duurzame (drink) watervoorziening borgen. Daarnaast bescherming van het grondwater en een goed grondwatervoorraadbeheer (stabiele voorraad) en het beschermen van overige belangen van derden bij het grondwater.</p>
<b>Beschrijving taakveld</b>
<p>De <u>Whvbz</u> is gericht op openbare zwembaden, en semiopenbare zwembaden bij sauna's, bungalowparken, hotels etc. maar ook de waterkwaliteit van zwemwaterlocaties in oppervlaktewater vallen onder de reikwijdte van deze taak. Gedeputeerde staten zijn bevoegd voor het toezicht op de naleving van de Whvbz en het bijbehorende Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvbz).</p> <p>De provincie heeft een beperkte taak in de Waterwet. Onder deze taak vallen open bodemenergiesystemen. Het doel van de regelgeving hiervoor is de bescherming van het grondwater en de bodemlagen bij het onttrekken en infiltreren van grondwater ten behoeve van warmte–koudeuitwisseling. De provincie is daarnaast bevoegd voor grootschalige grondwateronttrekkingen voor industrietoepassing (&gt; 150.000m<sup>3</sup>/jr) of drinkwaterwinning (Vitens drinkwaterproductiebedrijven).</p>
<b>Vergunningverlening algemeen</b>
<p>De activiteiten bij de vergunningverlening van de <u>Waterwet</u> worden door de provincie zelf uitgevoerd. Het gaat om grootschalige grondwateronttrekkingen (&gt; 150.000 m<sup>3</sup>/jaar) voor industrie en drinkwaterproductie en om alle open bodemenergiesystemen (warmte-koudeopslag). Op dit moment zijn er 20 grote onttrekkingen in Fryslân. De helft daarvan zijn onttrekkingen voor drinkwater door het drinkwaterbedrijf Vitens. De oudsten zijn al tientallen jaar oud en zijn nadien nooit herzien. Sommige vergunningen staan onder druk vanwege verdroging van een Natura 2000-gebied in het wingebied.</p> <p>Om interferentie (benadelen van andere bodemenergiesystemen) en aantasting van de kwaliteit van het grondwater te voorkomen, moet voor een nieuw open bodemenergiesysteem van &gt; 10 m<sup>3</sup>/uur een watervergunning aangevraagd te worden bij het bevoegde gezag. Systemen tot 10 m<sup>3</sup>/uur moeten worden gemeld.</p> <p>De <u>Whvbz</u> kent geen vergunningenstelsel. Voor badinrichtingen geldt een meldingsplicht (kennisgeving) bij het oprichten of veranderen van de inrichting. Het verlenen van ontheffingen en het afhandelen van meldingen komt maar enkele malen per jaar voor.</p>
<b>Prioriteiten vergunningverlening</b>
Volgt na risicoanalyse in 2019.

### **Toezicht en handhaving algemeen**

De exploitant controleert dagelijks zelf de waterkwaliteit. Daarnaast moet de waterkwaliteit maandelijks door een onafhankelijk laboratorium gecontroleerd worden. Deze zwemwateranalyses worden vertaald naar jaartoetsen.<sup>25</sup>

Voor de badinrichtingen (o.a. zwembaden, hotels, sauna's, therapiebaden, enz) geldt (landelijk afspraak) een minimum controlefrequentie van eens per jaar. GS conformeert zich daaraan en vanaf 2017 heeft GS hiervoor meer capaciteit ingezet vanwege de landelijke afspraak en het negatieve naleefbeeld.

Gedeputeerde Staten wijzen jaarlijks officiële zwemlocaties aan waarvan het oppervlaktewater gecontroleerd wordt. Deze aangewezen zwemlocaties in oppervlaktewater moeten voldoen aan voorwaarden en de zwemwaterkwaliteit wordt in het zwemseizoen samen met het Wetterskip Fryslân bewaakt. Ter informatie en ter bevordering van de naleving van de regels verstrekken wij informatie op de website [www.zwemwater.nl](http://www.zwemwater.nl), via twitter en via de watersportfolder.

De taken:

- toezicht op de aangewezen zwemlocaties
- tellen (of laten tellen) van het aantal bezoekers (door vrijwilligers)
- tweewekelijks bemonstering gedurende het zwemseizoen door de waterbeheerder. In geval van overschrijdingen communiceren van ingestelde waarschuwingen, negatieve zwemadviezen en zwemverboden via twitter, teletekst, internet en/of persberichten.
- zorg voor bebording bij de locaties
- zwemwatertelefoon 24 uur per dag bemenst.

In de Whvbz is in artikel 10.d bepaald dat de zwemplassen jaarlijks bezocht dienen te worden door het bevoegde gezag, waarbij een onderzoek moet plaatsvinden naar de veiligheid.

Voor open bodemenergiesystemen gelden naast de Waterwet ook bepalingen uit de Omgevingsverordening. In Nederland is het benutten van bodemwarmte een toenemende activiteit. De activiteit levert energiebesparing in bouwwerken (bedrijven en woningen) op. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid en uniformiteit passen wij bij het toezicht - in afwijking van de risicoanalyse en in aanvulling op de toezichtstrategie en de LHS - de landelijke Beoordelingen Uitvoeringen methode (BUM) en Handhaving Uitvoeringen Methode (HUM) toe. Daarin zijn ook de landelijke prioriteiten opgenomen. GS conformeert zich aan die prioriteiten.

Alle onttrekkingen voor industrie- en drinkwater worden op basis van de vergunde en hoeveelheden grondwater gecontroleerd. Het overgrote deel voldoet aan de vergunning en de onttrokken hoeveelheden.

### **Prioriteiten toezicht en handhaving**

Volgt na risicoanalyse in 2019.

<sup>25</sup> Ten tijde van het opstellen van dit beleid waren er 117 (semi) openbare zwembaden en sauna's.

<b>6.2.4 Programma Natuur</b>
<b>Algemeen: Hieronder valt de uitvoering van groene wet- en regelgeving, zoals de Wet natuurbescherming (Wnb). In 2017 is hiervoor een nieuwe risicoanalyse opgesteld en bestuurlijk vastgesteld.</b>
<b>Doel</b>
Behoud en verbetering van belangrijke natuurgebieden, waaronder habitattypen en leefgebieden van habitatsoorten zowel binnen en buiten Natura 2000gebieden. Behoud van houtopstanden en bescherming van Europees, landelijk en regionaal kwetsbare flora en fauna.
<b>Beschrijving taakveld</b>
<p>Op grond van de Wet natuurbescherming zijn Gedeputeerde Staten bevoegd om ontheffingen en vergunningen te verlenen. Ook op grond van de Verordening Wet natuurbescherming 2017 kunnen ontheffingen en vergunningen worden verleend. De Wet Natuurbescherming kwam per 1 januari 2017 in de plaats van de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet.</p> <p>De Wnb beslaat drie onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebiedsbescherming onder te verdelen in twee pijlers <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bescherming van belangrijke habitattypen en –soorten van aangewezen Natura2000-gebieden</li> <li>2. de belasting van de stikstofdepositie op kwetsbare stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verminderden middels de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)</li> </ol> </li> <li>• Soortenbescherming (sinds invoering Wnb een nieuwe taak voor de provincie)</li> <li>• Houtopstanden (sinds invoering Wnb nieuwe taak voor de provincie)</li> </ul> <p>Met de gebiedsbescherming zijn de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn in de Nederlandse wetgeving opgenomen. Deze bescherming is geregeld in hoofdstuk 2 van de Wet natuurbescherming. In Fryslân zijn er 20 Natura 2000-gebieden aangewezen door het Ministerie. Per Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelen vastgesteld voor habitattypen en habitat- en/of vogelrichtlijnsoorten. Op welke wijze de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd is opgenomen in beheerplannen. Activiteiten in en nabij Natura 2000 moeten worden getoetst om te beoordelen of er significant negatieve effecten zijn op de instandhoudingsdoelstellingen. Als die er zijn, is op grond van de Wet natuurbescherming vergunning nodig (tenzij dit een vrijgestelde activiteit is op grond van het beheerplan).</p> <p>Daarnaast moeten alle activiteiten waarbij extra stikstof vrijkomt worden getoetst via de PAS. Indien een grenswaarde wordt overschreden moet een vergunning worden aangevraagd.</p> <p>Veel van de in Nederland in het wild voorkomende flora en fauna kent een specifieke bescherming in de Wet natuurbescherming. Deze bescherming is geregeld in hoofdstuk 3 van de wet en richt zich voornamelijk op Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten en nationaal beschermde soorten. De bescherming betekent onder meer dat het verboden is om soorten te (ver)storen, te vangen of te doden en hun rust-, verblijf- en nestplaatsen uit te halen, te verwijderen of te vernielen. Wilde planten mogen niet worden uitgestoken. Voor overtreding van verbodsbepalingen is een ontheffing nodig. Voor soorten die niet specifiek zijn benoemd in de Wnb is een algemene zorgplicht opgenomen</p> <p>Ter bescherming van houtopstanden moet vanuit de Wet natuurbescherming aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De bescherming is geregeld in hoofdstuk 4 van de Wet natuurbescherming. Het gaat onder meer om behoud van de oppervlakte en de vorm van een houtopstand en de plaats waar deze zich bevindt. Een aantal</p>

type houtopstanden vallen niet onder de Wnb, zoals houtopstanden die zich binnen de bebouwde kom bevinden en op erven en in tuinen. Ook fruitbomen en windschermen om boomgaarden vallen er buiten.

#### **Vergunningverlening algemeen**

De toetsing van ingediende plannen met onderbouwing vindt plaats door de provincie. Voor de onderdelen van de Wnb gaat het dan om:

##### **Gebiedsbescherming**

Voor alle Natura 2000-gebieden zijn of worden beheerplannen gemaakt. In deze plannen worden de instandhoudingsdoelen nader uitgewerkt naar locatie. Daarnaast zijn in het beheerplan maatregelen opgenomen om de doelstellingen te kunnen realiseren. Bestaand gebruik is veelal ook opgenomen zodat deze veelal zonder vergunning doorgang kan vinden. Soms zijn ook toekomstige activiteiten opgenomen zodat deze vergunningvrij kunnen worden uitgevoerd. Alle andere activiteiten moeten worden getoetst aan de instandhoudingsdoelstelling(en). Hiervoor is meestal een deskundig ecologisch onderzoek nodig. Als er effecten op de natuurdoelen zijn, zijn de activiteiten vergunningplichtig. Activiteiten waarbij extra stikstof vrijkomt moeten worden getoetst aan de PAS. Denk onder andere aan uitbreiding van veehouderijen en ingrepen waarbij zware machines nodig zijn. Als geen significant negatieve effecten op instandhoudingsdoelstellingen plaatsvindt, kan een vergunning worden verleend.

##### **Soortenbescherming**

In de wet opgenomen soorten planten en dieren dienen beschermd te worden. Het is wel mogelijk om vrijstelling of ontheffing te krijgen van de verboden uit de Wnb. Dat kan nodig zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen, beheer en soms om schade aan onder andere gewassen en flora en fauna te voorkomen. In alle gevallen dient de aanvrager aan te tonen dat de gunstige staat van instandhouding van de soort niet in gevaar komt, er geen andere bevredigende oplossingen bestaat en er een wettelijk belang voor de activiteit aanwezig is. Een deskundig ecologisch onderzoek is dan vaak nodig. Als aan alle genomen voorwaarden wordt voldaan kan een ontheffing worden verleend

##### **Houtopstanden**

Voor houtopstanden die wel onder de bescherming van de wet vallen, geldt dat het verboden is deze houtopstanden te vellen zonder voorafgaande melding. Die melding dient te worden gedaan bij de provincie. De voorgenomen velling kan na een dergelijke melding worden verboden, of er kunnen specifieke eisen worden gesteld aan de wettelijk geldende herplantplicht. Het instrument ontheffing onder voorwaarden wordt hierin ook wel toegepast.

#### **Prioriteiten vergunningverlening**

- Verdere implementatie Wet natuurbescherming;
- Een zoveel mogelijk digitaal proces van aanvragen instellen;
- Kwaliteit en volledigheid aanvragen verbeteren;
- Informatievoorziening en voorlichting op orde zowel intern, naar andere overheden en naar andere externen
- Integrale beoordeling van projecten en aanvragen.

#### **Toezicht en handhaving**

##### **Natura 2000-gebieden**

Het gaat hier om: Toezicht op en handhaving van de zorgplicht voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen, door GS vastgestelde beheerplannen Natura 2000 en de daarin genoemde instandhoudingsdoelstellingen, het verbod op toegang of voorwaarden van beperkte toegang Natura 2000-gebieden, toezicht op vergunningen Wnb of rechtsoordelen en toezicht op activiteiten die niet onder vergunningplicht vallen.

Daarnaast gaat het om toezicht op 'provinciale' gedragscodes (winterrustgebieden, wadvaarders)

#### **Soortenbescherming**

Toezicht op en handhaving van verboden m.b.t. beschermde flora en fauna zoals het doden, vangen, verstoren, beschadigen van nesten/verblijfplaatsen, eieren rapen etc.

Toezicht op verleende ontheffingen i.v.m. niet naleven voorschriften

Toezicht en handhaving op schadebestrijding, overlastbestrijding en faunabeheer

Toezicht op en handhaving van jacht

#### **Houtopstanden**

Toezicht op het verbod een houtopstand geheel of gedeeltelijk te vellen of te doen vellen zonder voorafgaande melding aan GS.

Controle op de herplantplicht (na kapmelding)

Controle op voorschriften die in een ontheffing zijn genoemd

#### **Prioriteiten toezicht en handhaving**

Bij toezicht en handhaving Wet natuurbescherming gaat het om het toezicht op Natura 2000-gebieden, soortenbescherming en houtopstanden. Er is een sterke stijging te zien van het aantal vergunningen of bestuurlijke rechtsoordelen voor de landbouwsector. Dit in relatie tot de PAS. Er wordt ook toegezien op de bepalingen van de Verordening Wet natuurbescherming. Hierin zijn aanvullende bepalingen opgenomen, zoals bijvoorbeeld het Ijipaai sykjen (kievitseieren zoeken).

Voor het toezicht op de Natura 2000-gebieden gaat het om het toezicht op de belangrijkste bedreigingen van het gebied en/of de soorten, het controleren van verleende vergunningen. Maar ook om gebiedscontroles die voortvloeien uit de handhavingsparagrafen in de beheerplannen voor de gebieden en de gezamenlijk met de partners opgestelde plannen en prioriteiten.

Voor soorten is het van belang om naast ontheffingen te kijken naar activiteiten met een mogelijke overtreding. Denk hierbij aan verduurzaming van woningen, kap van bomen in een kwetsbare periode, evenementen e.d.

Bij houtopstanden wordt gecontroleerd op illegale vellingen, meldingen van voorgenomen vellingen en herplantplicht van houtopstanden. Daarnaast betreft dit controle op illegale activiteiten.

<b>6.2.5 Programma veiligheid en geluid</b>
<b>Algemeen: Onder dit programma valt ook vuurwerk. Voor vuurwerk bestaat een risicoanalyse, voor veiligheid en geluid niet. Deze twee onderwerpen worden opgenomen in de andere risicoanalyses (voornamelijk die van bedrijven).</b>
<b>Doel</b>
Veiligheid voor alle betrokkenen.
<b>Beschrijving taakveld</b>
Op grond van het Vuurwerkbesluit en de 'Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk' is de provincie bevoegd voor het verlenen van ontbrandingstoestemmingen vuurwerk bij evenementen en voorstellingen en het toezicht hierop. De uitvoering van deze taken ligt bij de FUMO. Per jaar worden er gemiddeld 50 meldingen afgehandeld. Daarnaast zijn er ongeveer 20 aanvragen per jaar voor een ontbrandingstoestemming. Deze vuurwerkevenementen worden ingevoerd in het vuurwerkregistratiesysteem van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (landelijk meld- en informatiepunt vuurwerk). Daarnaast verstuurt de FUMO digitale afschriften van de verleende ontbrandingstoestemmingen en afgehandelde meldingen via het meldsysteem naar de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De provincie is op grond van het Besluit risico's zware opgevallen (Brzo) ook bevoegd voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van grote vuurwerkopslagen. Dergelijke opslagen zijn er momenteel niet, in 2019 komt er mogelijk één.
<b>Vergunningverlening algemeen</b>
Een vuurwerkgebruiker dient, naast een landelijk geldende toepassingsvergunning, voor elk vuurwerkevenement apart een toestemming van GS te hebben. Als minder dan 200 kg consumentenvuurwerk en/of 20 kg theatervuurwerk (totaal max 220 kg) wordt afgestoken, dan kan met een melding worden volstaan. Een melding moet tenminste twee weken voor het evenement ingediend te worden bij het bevoegd gezag, en wordt dan beoordeeld. Zo nodig wordt vooraf een bezoek aan de locatie gebracht, om te kijken of aan de veiligheidsvoorschriften kan worden voldaan. Wordt deze hoeveelheid overschreden of wordt professioneel vuurwerk tot ontbranding gebracht, dan is een ontbrandingstoestemming nodig. Voor de toestemming is advies van de Veiligheidsregio (brandweer), de gemeente (vvgb) en de luchtmacht nodig, voor zover relevant. Mensen die vuurwerk afsteken melden dit vrijwel altijd of vragen vrijwel altijd een vergunning aan. Illegaal afsteken komt vrijwel niet voor.
<b>Prioriteiten vergunningverlening</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naleefniveau van aanvragen en het doen van meldingen op hoog niveau houden</li> <li>• Integrale toetsing als eerste stap</li> </ul>
<b>Toezicht en handhaving algemeen</b>
Het uitgangspunt is dat in principe al de aangevraagde (ca. 20) en gemelde (ca. 50) vuurwerkevenementen en voorstellingen bezocht worden. Als er meerdere vuurwerkevenementen of voorstellingen gelijktijdig plaatsvinden wordt een keuze gemaakt. In de beoordeling weegt men risico's (gevaarstelling) en te verwachten naleefgedrag af. De FUMO maakt hierbij gebruik van een beslisboom als werkinstructie.
<b>Prioriteiten toezicht en handhaving</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integraal toezicht (signaaltoezicht voor bijvoorbeeld natuurregels), evenemententoezicht APV en afspraken daarover</li> <li>• Communicatie met gebruiker en toezicht vooraf, tijdens en na afloop van het evenement. Waar toezicht door gelijktijdigheid niet kan, toepassen van de risicoladder</li> <li>• Bepalen van een naleefbeeld van organisatoren en gebruikers als input voor toekomstige toezichtfrequentie en intensiteit van toezicht</li> </ul>



<b>6.2.6 Programma verkeer en ruimte</b>
<i>6.2.6.1 Luchtvaart</i>
<b>Algemeen:</b> In 2019 heeft er een risicoanalyse op dit gebied plaats gevonden. De prioriteiten opgesteld voor 2019-2022 zijn hieronder opgenomen.
<b>Doel</b>
Veiligheid voor alle betrokkenen.
<b>Beschrijving taakveld</b>
Vanaf 2009 heeft de provincie van het Rijk een aantal bevoegdheden overgenomen op grond van de Wet luchtvaart. Het betreft kleine luchthavens, ultralight-vliegvelden en helikopterlandingsplaatsen. Deze vlieglocaties, die structureel voor de burgerluchtvaart gebruikt worden, dienen te beschikken over een Luchthavenbesluit of Luchthavenregeling. <sup>26</sup> Voor luchthavens waar door GS een luchthavenregeling of-besluit is vastgesteld of door PS een luchthavenbesluit, wordt tevens de Verklaring Veilig Gebruik Luchtruim (VVGL) bij het IL&T aangevraagd. Hieronder valt ook de beoordeling van de onderliggende geluidsberekeningen en externe veiligheidsberekeningen. Tot het takenpakket behoort ook het verlenen van ontheffingen Tijdelijk uitzonderlijk gebruik (TUG). Met zo'n ontheffing mag onder voorwaarden met een luchtvaartuig worden opgestegen of geland buiten de luchthaven. Verder wordt de Luchtvaartverordening provincie Fryslân actueel gehouden.
<b>Vergunningverlening algemeen</b>
Deze taak houdt in: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaststellen van Luchthavenregelingen en –besluiten;</li> <li>• Verlenen van ontheffingen Tijdelijk en afzonderlijk gebruik;</li> <li>• Adviesrol voor militaire luchtvaart en burgerluchtvaart.</li> </ul>
<b>Prioriteiten vergunningverlening</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionaliseren integrale beoordeling van aanvragen, van de eigen organisatie en van andere instanties</li> <li>• Borgen belangen en locatie luchtvaart in ruimtelijke plannen</li> <li>• In kaart brengen van de luchthavens die zijn ontstaan door de gedeeltelijke vrijstelling van o.a. gemotoriseerde schermvliegtuigen en zweefvliegtuigen</li> </ul>
<b>Toezicht en handhaving algemeen</b>
Toezicht op de naleving van luchthavenregelingen en -besluiten en op tijdelijke ontheffingen; het preventieve toezicht is regulier gericht op de volgende bepalingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 24-uursmelding aan provincie (FUMO) en de beschikbaarheid van de melding op de locatie, check of conform melding wordt gevlogen</li> <li>• vooraf kennis van tijdstip van vliegen</li> <li>• houdt de aanvrager zich aan wat in de aanvraag staat</li> <li>• registratie van vluchten en jaarverslag vliegbewegingen</li> <li>• klachtenafhandeling</li> </ul>
<b>Prioriteiten toezicht en handhaving</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbeteren kwaliteit van 24-uursmeldingen. Beter inzicht in 24-uursmeldingen, meldgedrag en het feitelijk vliegen</li> <li>• Steekproefsgewijze controle, controle n.a.v. meldingen van derden, administratief toezicht</li> </ul>

<sup>26</sup> Afhankelijk van de geluid- en externe veiligheidscontour is een Luchthavenregeling nodig (contour binnen de locatie) of een Luchthavenbesluit (contouren buiten de locatie).

- Goede kennis van doelgroepen (beroeps- en recreatievluchten) die ontheffing aanvragen
- Ieder bedrijf na ontheffing minimaal een keer per jaar bezoeken (op vlieglocatie)
- Evenementenoverzicht toetsen op risico voor Wet luchtvaart
- Evenementenkalender toetsen op risico voor luchtvaart. Opstellen criteria voor het bepalen van het risico.

6.2.6.2 Vaarwegen
<b>Algemeen: Voor vaarwegen heeft in 2015 een risicoanalyse plaatsgevonden. Deze is in 2018 geactualiseerd.</b>
<b>Doel</b>
Veiligheid en vlotte doorstroming op de vaarwegen
<b>Beschrijving taakveld</b>
Voor de vaarwegen gelden rijksregels en daarnaast geldt onze eigen provinciale Vaarwegenverordening Fryslân 2014 (VVF). Doel van de regelgeving betreft de veiligheid en vlotte doorstroming van het vaarverkeer op grofweg 1000 kilometer vaarweg en de ruim 10000 hectare meren die in beheer van de provincie Fryslân zijn. Tevens verzorgt de provincie het nautische beheer op de E- en F-geclassificeerde vaarwegen van Wetterskip Fryslân. De provincie Fryslân is qua grootte de tweede waterwegautoriteit van Nederland (na Rijkswaterstaat).
Het blijkt dat de VVF niet waterdicht is opgesteld en dat relevante stukken niet zijn gepubliceerd. De VVF zal worden geëvalueerd en vervolgens moet er een reparatie komen of moet deze opnieuw worden uitgebracht. De lijst met aangewezen waterwegen zal nog worden aangepast o.a. vanwege de overdracht van waterwegen van gemeenten naar provincie voor het beheer.
<b>Vergunningverlening algemeen</b>
In de VTH-werkzaamheden voor vaarwegen gelden veel direct werkende voorschriften waarvoor geen toestemming vooraf vereist is. Voor enkele onderwerpen uit de VVF is wel een vergunning, ontheffing of melding vereist.
In 2018 is een probleem- en risicoanalyse vergunningverlening vaarwegen opgesteld en daarin zijn prioriteiten benoemd. Op basis van de analyse zijn de prioriteiten voor vergunningverlening:
<b>Prioriteiten vergunningverlening</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrale toets als eerste stap in het proces, casemanagement</li> <li>• Verbeteren bekendheid van de VVF bij andere instanties; <i>“onbekend maakt onbemind”</i>. Verbeteren integrale kennis bij Provinciale Waterstaat (PW)</li> <li>• Verbeteren naleefniveau van aanvragen en meldingen (naar 95%)</li> </ul>
<b>Toezicht en handhaving algemeen en prioriteiten</b>
In 2015 is een probleem- en risicoanalyse vaarwegen opgesteld en daarin zijn prioriteiten benoemd (“De 10 van PW”). De analyse is in 2018 geactualiseerd. Op basis van deze actualisatie zijn de prioriteiten voor de komende jaren:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Snelle motorboten, inrichtingseisen (dodemanskoord, brandblussers, reddingvesten, registratiebewijs etc.) en vaarbewijs</li> <li>2. Vaarsnelheid met onderscheid recreatie- en beroepsvaart en hinderlijke vaarbewegingen</li> <li>3. Werken binnen de beheergrens VVF, verlichting bij de werkzaamheden, BPR (Binnenvaart Politie Reglement)</li> <li>4. Toegestane maximum afmeting, overschrijding daarvan + bijzonder transport</li> <li>5. Themaweken: vaarbeperkingen door bouwwerken, overhangende bomen, ligplaats nemen op meren, brede fuiken, verlichting, hengelsport, overlast anders dan door schepen (bijv. door zwemmers)</li> <li>6. Aanpak incidenten, obstakels en schades</li> <li>7. Binnenvaartweg (BVW), Scheepsdocumenten: CVO, meetbrief, vaarbewijs, vaar- en rusttijden, uitrustingseisen</li> </ol>

8. Evenementen (toezicht en communicatie over prioriteiten vooraf en tijdens het evenement. Inclusief een evaluatie op naleefbeeld bij periodiek terugkomende evenementen)
9. Samenwerking, Oor- en oogtaak voor anderen zoals: RWS, FUMO, gemeenten, Wetterskip, IL&T en politie
10. Projecten, bijv. 2019: monitoren snelvaargebied Bergumermeer. (Jaarlijks kiezen van project(en))

De prioriteiten zijn uitgewerkt in een operationeel plan voor Vaarwegen en bijbehorende werkplanningen. Dit geldt ook voor de beschikbare en benodigde capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ten behoeve van een integrale aanpak, worden de prioriteiten afgestemd met Rijkswaterstaat (voor de relatie met het toezicht op de hoofdvaarwegen en het Waddengebied), de samenwerkende partners in het kader van 'Toezicht te water' en met de provincies Groningen en Overijssel. Het toezicht op transport van gevaarlijke stoffen valt onder rijksregels en wordt op de hoofdvaarwegen in afstemming met Rijkswaterstaat en provincie Groningen op basis van risicoanalyse gecontroleerd.

<b>5.2.6.3 Wegen</b>
<b>Doel</b>
Veiligheid en vlotte doorstroming op de provinciale wegen
<b>Beschrijving taakveld</b>
De doelstelling is het beschermen en in stand houden van de bij de provincie in beheer zijnde wegen en het verzekeren van het doelmatig en veilig gebruik van die wegen. Dagelijks worden de provinciale wegen geschouwd. Ook worden op grond van de Wegenverordening provincie Fryslân ontheffingen verleend voor bijvoorbeeld het leggen van kabels, werkzaamheden in de bermen, aanleg van uitritten e.d. en wordt toezicht hierop gehouden. De taken liggen bij de afdeling Provinciale Waterstaat, team Wegen.
<b>Vergunningverlening algemeen</b>
Jaarlijks worden enkele honderden ontheffingen verleend.
<b>Prioriteiten vergunningverlening</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrale toets als eerste stap in het proces, casemanagement</li> <li>• Verbeteren naleefniveau van aanvragen en meldingen</li> </ul>
<b>Toezicht en handhaving algemeen</b>
Dagelijks worden de provinciale wegen (hoofdrijbanen, parallelwegen en fietspaden) geschouwd door de ruim twintig (hoofd)vaktechnisch medewerkers. Dit gebeurt op basis van het Inspectieprogramma beeldkwaliteit (dienstverleningsovereenkomst, methodiek Asset Management). Het gaat daarbij in totaal om ca. 540 km hoofdrijbanen, ca. 140 km parallelwegen en ca. 200 km fietspaden. Tijdens deze dagelijkse werkzaamheden nemen de medewerkers het onderdeel toezicht en handhaving mee, denk aan het toezicht op de verleende ontheffingen, maar ook aan overtredingen (denk aan graven in de berm zonder toestemming of het dempen van een sloot).
Voor dit vakgebied is in 2018 een globale risicoanalyse gemaakt. In de meeste gevallen worden overtredingen begaan vanuit onwetendheid of onverschilligheid (meestal geen onwil of berekenend gedrag). In principe wordt op alle geconstateerde overtredingen actie ondernomen, omdat de risico's hoog kunnen zijn (verkeersveiligheid, soms ook milieu). Eerst wordt altijd gekeken of legalisatie mogelijk is. Meestal wordt een overtreding meteen ongedaan gemaakt nadat de overtreder hierop is aangesproken. Er is nauwelijks 'echte' handhaving (dwangsom, bestuursdwang) nodig.
Vaak is echter niet bekend wie de overtreder is. Daarom wordt zoveel mogelijk ingezet op bewustwording middels voorlichting en overleg. Een voorbeeld daarvan is het project 'Samen wegwerken' in noordelijk verband: een campagne gericht op de veiligheid tijdens het werken aan de weg. Doelgroepen daarbij zijn de weggebruikers en de wegwerkers zelf, maar ook de interne medewerkers die betrokken zijn bij de aanbesteding, voorbereiding, uitvoering en handhaving. Dit project is gestart in 2017 en liep door in 2018 (filmpjes, folders, social media tijdens uitvoering van projecten). Het is op dit moment nog niet bekend of deze campagne in 2019 nog doorloopt.
De toezichthouders van de FUMO voeren signaaltoezicht uit, dat wil zeggen dat zij verkeersonveilige situaties doorgeven aan de (hoofd)vaktechnisch medewerkers. Andersom worden verdachte milieuzaken doorgegeven aan de FUMO (denk aan illegale ontgroningen of verdachte partijen grond).
<b>Prioriteiten toezicht en handhaving</b>
Volgt na de risicoanalyse in 2019.

## 7 Bijlagen

### 7.1 Overzicht wettelijke taken

In onderstaand overzicht worden de landelijke wetten die van toepassing zijn op het VTH-beleid weergegeven. Tevens is weergegeven op welke gebieden er risicoanalyses plaatsvinden en in welk jaar ze geactualiseerd dienen te worden.

Programmadeel	Wetgeving
Bedrijven	Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) Wet geluidhinder Wet Milieubeheer Wet Luchtvaart
Bodem	Wet bodembescherming (wbb) Ontgrondingenwet (Ow)
Water	Waterwet (Ww) Wet hygiëne en veiligheid badgelegenheden en zweminrichtingen (Whvbz)
Natuur	Wet natuurbescherming (Wnb)
Verkeer en ruimte	Wet luchtvaart Wet ruimtelijke ordening (Wro)
Veiligheid en Geluid	Wet geluidhinder
Specifiek toezicht en handhaving	
Overige wetten	Monumentenwet (Mw) Woningwet (WW)

### 7.2 Risicoanalyses

Programma	Bron prioriteiten (actualisatie jaar)	Titel
Bedrijven	Risicoanalyse: 1. Brzo - en IPPC-bedrijven (2018) <sup>27</sup> 2. Inrichtingen brandveiligheid (2020)	1. Risicoanalyse Bedrijven – versie 4 april 2017 Risicoanalyse Brzo-bedrijven - versie van januari 2018 2. RA BRV GS bedrijven versie 7-3-2017
Bodem	Risicoanalyses: 1. Bodemtoezicht (2019) 2. Ontgrondingen (2019) 3. Grond- en grondwatersanering (2019)	
Water	Risicoanalyse 1. WHVBZ (2019) 2. Waterwet (2019)	
Natuur	Risicoanalyse 1. Wet natuurbescherming (2020)	1. Risicoanalyse VTH-taken Wet natuurbescherming. Provincie Fryslân 2017-2020.
Verkeer en ruimte	Risicoanalyse 1. Wet Luchtvaart (2018) 2. Provinciale Waterstaten (2018) 3. Wegen (2019)	

<sup>27</sup> Actualisatie van risicoanalyse IPPC- en BRZO-bedrijven dient elk jaar plaats te vinden.

Veiligheid en Geluid	Risicoanalyse 1. Externe veiligheid en geluid wordt meegenomen in de verschillende andere risicoanalyses. 2. Vuurwerk (2019)	1. Risicoanalyse Bedrijven – versie 4 april 2017
Specifiek toezicht en handhaving	Risicoanalyse 1. Algemene analyse ketentoezicht (2019) 2. Grondstromen (2019)	1. Risicoanalyse Ketentoezicht Fryslân 2. Risicoanalyse Ketentoezicht Grondstromen in Fryslân

### 7.3 Overzicht herkomst strategieën

In dit beleid wordt meermalen naar landelijke strategieën verwezen. Deze zijn te vinden in de volgende documenten en op te vragen bij de provincie Fryslân.

Landelijke handhavingsstrategie	Landelijke Handhavingsstrategie. Een passende interventie bij iedere bevinding. April 2014.
Landelijke handhavingsstrategie Brzo	Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999. November 2014.
Vergunningenstrategie	Vergunningenstrategie omgevingsrecht. "Vergunningverlening op maat met de omgeving". Augustus 2017.
Gedooagstrategie	Bijlage 4

### 7.4 Gedooagstrategie provincie Fryslân 2019-2023

Het bevoegd gezag heeft een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat iedere tijdens toezicht gedane bevinding met een passende interventie conform de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) zou moeten worden beantwoord. Er kunnen echter omstandigheden zijn waarbij van (bestuursrechtelijke) handhaving kan/moet worden afgezien.

Dit is in het recht geregeld in artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden).

Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

In deze gedooagstrategie staat beschreven in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders (tijdelijk) achterwege kan blijven.

#### *Wij gedogen alleen onder "bijzondere omstandigheden"*

Wat betreft gedogen conformeren wij ons aan de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State:

*"Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als er concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de*

*concrete situatie behoort te worden afgezien*".<sup>28</sup> Overigens gelden ook de beginselen zoals beschreven in de regeringsnota's "Grenzen aan gedogen" nog steeds.<sup>29</sup>

#### Afzien van handhaven

Het is bekend dat de praktijk weerbarstig is en vol verrassingen. Bij vrijwel elke controle wordt wel een afwijking geconstateerd. Daarvoor zijn verschillende redenen te bedenken. Het kan zijn dat de aanvrager geen rekening heeft gehouden met bepaalde zaken of dat bij de uitvoering onvoorziene omstandigheden nopen tot afwijking. Dat hoeft echter niet altijd te leiden tot handhaving.

#### *Wat is gedogen?*

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag ligt. De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. Discretionair betekent dat men naar eigen inzicht een besluit kan nemen. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen, dus actief gedogen;
- Neergelegd in een beschikking, waaruit blijkt van een expliciete, zorgvuldige, kenbare belangenafweging ten aanzien van specifiek benoemde gedragingen;
- Tijdelijk karakter;
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van de Algemene wet bestuursrecht);
- Gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

#### *Grensvlak tussen handhaven en gedogen*

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Het grensvlak bevindt zich tussen de volgende uitersten: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. Inzoomend op het begrip 'gedogen', is er het onderscheid tussen passief en actief gedogen: als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft – onder het stellen van voorwaarden – dan is er sprake van actief gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van passief gedogen.

#### *Passief gedogen 'not-done'*

Sinds de Kamerbrieven 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen'<sup>30</sup> en 'Grenzen aan gedogen'<sup>31</sup> is het in Nederland 'not-done' om passief te gedogen. Gedogen moet actief gebeuren: dat wil zeggen schriftelijk, via publicatie voor derdebelanghebbenden kenbaar, van voorwaarden voorzien en beperkt tot een bepaalde termijn. Dergelijke gedoogverklaringen worden door de bestuursrechter als beschikkingen c.q. besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb aangemerkt en staan zo open voor bezwaar en beroep. Op deze wijze staat het bestuurlijke gedogen aan rechterlijke toetsing bloot en wordt de gedoogpraktijk verder genormeerd. Vanzelfsprekend houden ook wij ons aan deze lijn. Wanneer wij (waar nodig in goede afstemming met de FUMO of de Omgevingsdienst Groningen) na een zorgvuldige afweging tot de conclusie komen dat er bij een bepaalde overtreding van handhavend optreden zal worden afgezien, dan stellen we een zogenaamde gedoogbeschikking op.

<sup>28</sup> ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

<sup>29</sup> Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

<sup>30</sup> TK 1991 -1992, 22 343, nr. 2

<sup>31</sup> TK 1996 – 1997, 25 085 , nrs. 1 - 2



### *Soms ongewenste resultaten bij actief gedogen*

Er zijn echter ook situaties waar actief gedogen tot ongewenste resultaten kan leiden. Dit is met name het geval op het raakvlak van bestuurs- en strafrecht. Als bedrijven bij herhaling of stelselmatig (en dus verwijtbaar) illegale situaties creëren doordat zij met bepaalde activiteiten alvast beginnen voordat er een vergunning is verleend, dan kan er (omwille van het daarmee verbonden calculerend, malafide of belemmerend gedrag) voor strafrechtelijk optreden gekozen worden. Er wordt dan proces-verbaal opgemaakt met het doel dat de strafrechter het bedrijf een boete oplegt. Echter, omdat er bestuursrechtelijk gezien sprake is van legaliseerbaarheid van de overtreding door middel van vergunningverlening, moet(en) wij in dit soort gevallen afzien van handhavend optreden omdat er dan, volgens vaste jurisprudentie, sprake is van een gedoogwaardige situatie.<sup>32</sup> Wanneer er dan een gedoogbeschikking wordt afgegeven, zal het proces-verbaal niet snel tot een veroordeling door de strafrechter leiden. Dit betekent dat in zulke situaties zowel een handhavingsbeschikking als een gedoogbeschikking tot ongewenste effecten leidt. Het verwijtbare gedrag van de calculerende dader kan slechts dán met succes aangepakt worden wanneer de provincie een gedoogbeschikking achterwege laat en er strafrechtelijk opgetreden wordt.

Omdat wij nog niet veel ervaring met het strafrecht in dergelijke situaties hebben opgebouwd, is er nog geen sprake van een gegroeide vaste praktijk. Om in een situatie zoals hierboven beschreven adequaat te kunnen handelen, kiezen wij er voor om in onze gedoogstrategie – onder strikte voorwaarden – dan tóch ruimte te laten voor passief gedogen, voor zover van toepassing en voor zover praktisch niet irreëel, in combinatie met maatregelen op basis van bijv. de Wet Economische Delicten (WED). Een dergelijke afwijking (maar ook alle andere afwijkingen van de LHS (verankerd in het VTH-beleid 2019-2022) kunnen alleen bij GS-besluit genomen worden.

### *Wanneer is gedogen aanvaardbaar?*

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar en onder de voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd. Gedogen dient:

- expliciet en na zorgvuldige, kenbare belangenafweging plaats te vinden, en
- aan controle te zijn onderworpen.

Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn. Bij een overgangssituatie kan het bijvoorbeeld gaan om:

- zicht op legalisatie (de situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd);
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter, waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moet worden geacht.

Gedogen kan ook aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang dat een norm primair beoogt te beschermen beter gediend is met (tijdelijk), al dan niet onder voorwaarden, afzien van handhaving. Het gaat dan om uitzonderingsgevallen die de wetgever niet heeft voorzien. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast, mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

---

<sup>32</sup> Zie ABRvS 30 juni 2004, JB 2004, 293, met noot C.L.G.F.H. Albers: Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan gevergd worden van handhavend optreden af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat.

### *Gedogen beperken in omvang en/of tijd*

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.

### *Gedogen expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging*

Gedogen moet altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging te worden genomen. Ook moet de gedoogbeschikking voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt. Alleen als gedoogbeschikkingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beschikking een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken.

### *Gevallen waarin kan worden gedoogd*

Gedogen moet voldoen aan een aantal eisen:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen, dus actief gedogen;
- Neergelegd in een beschikking die blijk geeft van een expliciete, zorgvuldige, kenbare belangenafweging ten aanzien van specifiek benoemde gedragingen;
- Tijdelijk karakter;
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht);
- Gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

Gedogen van een overtreding gebeurt schriftelijk en wordt getoetst aan de volgende criteria:

- Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie in het bijzonder een overmacht- of overgangssituatie: dit is bijvoorbeeld aan de orde als de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunningprocedure moet worden opgestart (overmacht). Spoedeisende belangen vallen ook onder dit criterium (denk daarbij aan: noodvoorzieningen naar aanleiding van bedrijfsprocesstoringen, tijdelijke opslagbehoefte, tijdelijke overschrijding geluidnormen of bijv. tijdelijke overschrijding van capaciteitsgrenzen);
- Er moet een complete (ontvankelijke) aanvraag om vergunning zijn ingediend bij het bevoegde gezag, die (mede) de activiteit(en) waarop het gedoogverzoek betrekking heeft, omvat. Bovendien moet er een gerede kans zijn dat de vergunning wordt verleend;
- Er moeten klemmende redenen (zwaarwegende argumenten) zijn om de afgifte van een gedoogbeschikking te kunnen rechtvaardigen;
- De te gedogen activiteit(en) moet(en) op verantwoorde wijze (gezien het belang van de betrokken norm) kunnen plaatsvinden;
- De afgifte van een gedoogbeschikking mag niet volstrekt onredelijk zijn ten opzichte van derde belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden van de inrichting/locatie);
- Bij het afwegen van de betrokken belangen door het bevoegde gezag moet het resultaat zijn dat het belang van gedogen zwaarder weegt dan het belang van stringente handhaving van de milieuwetgeving én dat gedogen zich verzet tegen toepassing van een sanctie (last onder bestuursdwang, last onder dwangsom). De aanvrager moet schriftelijk aantonen dat hij een dergelijk zwaarder wegend belang heeft;
- De afgifte van een gedoogbeschikking mag niet leiden tot een belangen- of tegenstrijdigheidsconflict met andere (milieu-)wetten en/of voorschriften die door andere

bevoegde gezagen zijn gesteld, of redelijkerwijs als gevolg van de te nemen gedoogbeschikking gesteld moeten worden;

- Er moet bij het bevoegde gezag vertrouwen zijn in het nalevingsgedrag van het betrokken bedrijf/initiatiefnemer. Er wordt niet tot gedogen overgegaan als aan de zijde van de overtreder sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag.

Bij het besluit om een overtreding al dan niet gedogen wordt getoetst aan bovengenoemde criteria. Er hoeft niet te worden voldaan aan álle criteria. De criteria spelen mee bij de belangenafweging, maar dit betekent niet automatisch dat ze als strikte voorwaarden moeten worden beschouwd. Het besluit om al dan niet te gedogen is namelijk een discretionaire bevoegdheid van GS.

#### *Toezicht bij gedogen*

Het is belangrijk dat de provincie ook toezicht houdt bij gedoogsituaties. Een actieve houding en extra toezicht zijn dus vereist. Dat gedoogbeschikkingen niet moeten worden verward met echte vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegd gezag bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Als de overtreder zich niet aan de voorwaarden houdt, riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor een sanctie. Wel kan zo'n overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie op de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging vooraf dient te gaan. Het feit dat een bepaalde overtreding wordt gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt. Daarbij moeten de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat, ondanks het eerdere gedogen, tóch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en - in een uitzonderlijk geval - door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgegane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft gedaan).

#### *“Partieel handhaven”*

“Partieel handhaven” is hetzelfde als partieel gedogen. Artikel 5.2. Awb geeft een wettelijke grondslag voor de gedeeltelijke handhaving in uitzonderingssituaties. Een dergelijk besluit is feitelijk niets meer dan twee aspecten in één brief. Bijvoorbeeld, in een last onder dwangsom wordt opgenomen dat de overtreding dient te worden beëindigd, doch dat geen bedragen zullen worden verbeurd als de vergunninghouder zich houdt aan de in de last omschreven voorschriften. Het voordeel van deze constructie is dat de voorschriften bij een (partiële) last onder dwangsom - in tegenstelling tot de gedoogbeschikking - rechtstreeks handhaafbaar zijn. Bij een gedoogbeschikking dient volgens jurisprudentie bij de overtreding van de voorwaarden eerst de gedoogbeschikking (gedeeltelijk) te worden ingetrokken alvorens tot handhaving kan worden overgegaan. Deze besluiten kunnen natuurlijk in één brief worden genomen. Feitelijk wordt echter onder de noemer van een partiële last onder dwangsom een gedoogbeschikking met voorwaarden genomen. Voor het gedeelte dat gedoogd wordt, moet er sprake te zijn van een bijzondere omstandigheid zoals bij de ‘reguliere’ gedoogbeschikking. Met andere woorden: het toetsingskader van het gedooggedeelte van de partiële handhavingsbeschikking is identiek aan dat van de gedoogbeschikking; namelijk passend binnen het gedoogkader. De regel blijft dus dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig beëindigen of ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding, tenzij er sprake is van ‘bijzondere omstandigheden’.

### *Informeren samenwerkingspartners*

Wij informeren onze samenwerkingspartners (strafrechtelijk en bestuursrechtelijk waar dwarsverbanden in de bevoegdheid liggen) over gedoogsituaties.

## 7.5 Evaluatie actiepunten VTH-beleid 2011-2014

Ter ondersteuning van het in de praktijk brengen van het nieuwe handhavingsbeleid is het implementatieplan “Met elkaar, voor elkaar” (2011-2014) vastgesteld door GS. Daarin zijn actiepunten opgenomen. De actiepunten zijn gekoppeld aan producten.

	Actiepunt	Status
1.	Opstellen van een HUP	Ieder jaar is een VTH-programma opgesteld, vastgesteld door GS en ter informatie verstrekt aan PS. Dit punt is een weerkerende werkzaamheid en onderdeel van de beleidscyclus.
2.	Aanpassen of intrekken van uitvoeringsnotities	Dit actiepunt is in 2012 uitgevoerd en afgerond.
3a.	Opstellen van indicatoren en een nalevingmonitor	Tot 2014 werd dit per afdeling bijgehouden en tweemaandelijks besproken. Na 2014 werd het een wisselend beeld met een beperkt halfjaarlijks overzicht van resultaten
3b	Opstellen van een nalevingmonitor	In 2012 is op initiatief van de provincie een themabijeenkomst “Werken met meetbare naleefdoelen” georganiseerd. De concretisering van meetbare naleefdoelen wordt door alle instanties nog steeds als een lastig deel van handhavingsmanagement ervaren. Aandachtspunt hierbij is een goede dialoog met het bestuur; Welke doelen moeten we bereiken en wanneer doen we het goed?
4.	Installeren van het RTO (Ronde Tafel Overleg) <sup>33</sup>	Het RTO is in 2011 ingesteld en heeft met wisselend succes gefunctioneerd tot 2016. Daarna is overgegaan tot bilateraal overleg, vanwege te zeer uiteenlopende taken van deelnemers.
5.	Integraal inzetten van interne en externe toezichthouders en BOA's	In 2012 is de samenwerking tussen BOA's die voor de provincie werken geïntensiveerd en dat heeft geleid tot het instellen van een BOA-overleg. In 2013 is de samenwerking doorgegaan en geïntensiveerd. Het BOA-overleg had verdere structurering en verdere professionalisering nodig. Ook moesten de (nieuwe) BSBm en de toen komende samenwerking met de FUMO worden ingepast. In 2014 is de directeur van de FUMO verantwoordelijk geworden voor het BOA-overleg. Na 2014 kreeg het overleg helaas geen vervolg.
6	Trainen van competenties en vaardigheden voor bevordering van spontane naleving door doelgroepen	Ca. dertig medewerkers volgden een training integraal toezicht, bevorderen van spontane naleving en communicatie. Ter ondersteuning zijn zogenaamde signaalkaarten ontwikkeld. De signaalkaarten bevatten onderwerpen met prioriteit waar andere afdelingen een oor- en oogtaak kunnen vervullen.
7	Ontwikkelen van een nieuwe sanctiestrategie waarbij naleefgedrag in combinatie met aard en ernst overtreding centraal staan	In verband met de ontwikkeling van een nieuwe landelijke handhavingsstrategie is de ontwikkeling en vaststelling van een specifieke Friese naleefstrategie (inclusief de gedoogstrategie) doorgeschoven naar 2014 en uiteindelijk gestopt. De landelijke strategie (LHS) is in samenwerking met gemeenten en het Wetterskip besproken en beoordeeld op toepasbaarheid in Fryslân en wordt momenteel als strategie gebruikt.
8	Onderzoek naar het uitwisselen van BOA's	Zie punt 5
9	Na het ontwikkelen van de nieuwe naleefstrategie (onderdeel sanctiestrategie) nagaan of de gedoogstrategie moet worden aangepast	Zie punt 7. De landelijke handhavingsstrategie bevat geen gedoogstrategie. De gedoogstrategie van de provincie behoefde geen grote wijzigingen en is een afzonderlijk deel in het nieuwe VTH-beleid 2019-2023.

<sup>33</sup> “In het RTO worden door de betrokken beleidsvelden bindende afspraken gemaakt over: de integrale prioriteitenlijst en naleefdoelstellingen, de inzet en uitwisselbaarheid van toezichthouders/BOA's en de verschillende beleidsvelden en andere publieke en particuliere handhavingsorganisaties en de inzet van toezicht- en handhavingsinstrumenten. De afspraken worden vastgelegd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Het RTO adviseert het management periodiek over een eventuele bijstelling van de integrale afspraken in het uitvoeringsprogramma.

10	Toepassing signaalkaarten ter ondersteuning van integrale toezichtvormen	Zie punt 6.
11	Stages	Diverse inspecteurs hebben met collega's van andere afdelingen meegelopen.
12	Startdag	Voor alle medewerkers van de provincie die taken op het terrein van toezicht en handhaving hebben is in oktober 2012 een startdag georganiseerd. Voor deze dag is een film gemaakt waarin het vakgebied in beeld werd gebracht. Het nieuwe handhavingsbeleid is gepresenteerd en met praktijkvoorbeelden verhelderd. De afdelingen presenteerden in workshops hun taken aan de andere afdelingen. Het was de eerste keer dat de gezamenlijke handhavers van de provincie, met hun leidinggevenden, bij elkaar kwamen.