

Uitvoerings- & Handhavingsstrategie 2023-2027

Betreft een technische wijziging van de VTH-strategie milieu 2023-2026

Inhoud

Inleiding	1
Technische wijziging	1
Reikwijdte.....	2
Uitvoeringsprogramma	2
Leeswijzer	2
1 Vergunningverlening	3
1.1 Taken vergunningverlening	3
1.2 Uitgangspunten bij vergunningverlening	3
1.3 Verlenen van vergunningen.....	4
1.3.1 Standaard teksten omgevingsvergunningen	4
1.3.2 Vraaggestuurd.....	4
1.3.3 Toetsing.....	5
1.4 Meldingen	7
1.5 Werkwijze.....	7
1.6 Omgevingswet	7
1.6.1 Vergunningplicht.....	8
1.6.2 Omgevingsplan.....	8
1.6.3 Participatie.....	9
1.6.4 Opgave vergunningverlening	9
2 Toezicht.....	10
2.1 Juridische context toezicht	10
2.2 Definities van toezicht	11
2.3 Categorieën van toezicht	12
2.3.1 Regulier toezicht.....	12
2.3.2 Handhavingstoezicht	12
2.4 Controlefrequentie van de toezichtactiviteiten	13
2.5 Toezicht op het bereiken van kwaliteitsnormen.....	13
2.6 Scheiding vergunningverlening en toezicht.....	14
2.7 Roulatiesysteem	14
2.8 Verscherpt toezicht	15
3 Handhaving	16
3.1 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht	16
3.2 Typen overtredingen en bijpassende bestuursrechtelijke handhaving	17
3.2.1 Het type overtreding vormt de basis voor interventiekoers	17
3.2.2 Startpunt richting handhaving op basis van het type overtreding	17
3.2.3 Verzwarende omstandigheden en afwijken van de standaard handhavingprocedure.....	19
3.2.4 Begunstigingstermijnen	19
3.2.5 Type 1 overtreding: begunstigingstermijn	19
3.2.6 Type 2 overtreding: geen begunstigingstermijn, maar herhaling voorkomen	20

3.3	Bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten	20
3.3.1	Hoogte van het dwangsombedrag	20
3.3.2	Type 1 overtreding: dwangsom ineens.....	21
3.3.3	Type 2 overtreding: dwangsom per constatering	21
3.3.4	Niet-nakoming en recidive.....	21
3.4	Strafrechtelijke handhaving	22
3.4.1	Strafrechtelijke handhavinginstrumenten.....	22
3.5	Handhaving gemeentelijke en provinciale gebouwen en activiteiten	23
3.5.1	Dilemma	23
4	Gedogen	24
4.1	Aanvaardbaar gedogen.....	24
4.2	Voorwaarden gedogen.....	25
4.3	Gedogen met beschikking	25
4.4	Niet gedogen	25
4.5	Controle en handhaving.....	25
4.6	Relatie met het strafrecht	25
5	Strategie asbest.....	26
5.1	Rol Omgevingsdienst IJmond	26
5.2	Besluit VTH	26
5.2.1	Wat valt niet onder het basistakenpakket.....	26
6	Klachten en handhavingsverzoeken.....	27
6.1	Klachten en meldingen	27
6.2	Handhavingsverzoeken.....	27
7	Afstemming en communicatie.....	28
7.1	Preventie door communicatie	28
7.2	Handhavingscommunicatie.....	28
7.3	Wijze van informeren	28
7.3.1	Informeren gemeenten en provincie	28
7.3.2	Informeren inwoners	28
7.3.3	Informeren ondernemers	28
7.3.4	Informeren belanghebbenden	28
7.4	Communicatiemiddelen	29
7.5	Naming en shaming	29
7.6	Social media	29
8	Bijlage: Interne beleidsregel	30
8.1	Verhouding mandaatgevers en Omgevingsdienst IJmond.....	30
8.2	Precisering handhavingsbeleid.....	31

Inleiding

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet (Ow) in werking getreden. De Ow bundelt veel van de eerdere wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Doel van de Ow is het bereiken van een balans tussen enerzijds het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en anderzijds het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van een goede omgevingskwaliteit om maatschappelijke behoeften mee te vervullen. Voor het bereiken van die balans krijgen gemeenten, provincies en waterschappen meer afwegingsruimte.

Voor omgevingsdiensten betekent de Ow ook een andere benadering van de uitvoering van reguliere taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Er is sprake van verandering in werkwijzen (participatief, 'ja-mits', digitaal, overlegtafels), normatieve kaders (integraal, decentrale ruimte voor afwegingen, instrumenten voor maatwerk, zorgplicht) en andersoortige organisatie van de inzet van mens en middelen (opgavegericht programmeren).

In de Ow is ook aangegeven hoe gemeenten, provincies en omgevingsdiensten aandacht moeten besteden aan de kwaliteit van uitvoering en handhaving. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal overleg (IPO) hebben daarvoor een modelverordening opgesteld. Deze verordening verwijst naar de meest actuele set van de landelijke kwaliteitscriteria voor VTH. Op het moment van schrijven is dit versie 3.0¹ welke op 1 januari 2025 in werking is getreden.

Met het Beleidskader Uitvoering en Handhaving 2023-2027 (kader) stellen de gemeenten en provincie waar ODIJmond voor werkt de meerjarige doelen en prioriteiten op het gebied van VTH vast². Met de Uitvoering- en Handhavingsstrategie 2023-2027 (U&H strategie) wordt vastgelegd welke strategie daarbij gehanteerd wordt. Tezamen vormen deze documenten het uitvoerings- en handhavingsbeleid, zoals bedoeld in artikel 13.5, tweede lid, van het Omgevingsbesluit.

Technische wijziging

Zoals te lezen in paragraaf 1.1 van ons beleidskader U&H 2023-2027 (beleidskader U&H) waren wij ten tijde van het vaststellen van ons beleidskader VTH-milieu 2023-2026 (beleidskader) en onze VTH-strategie milieu 2023-2026 (strategie) voornemens om op het moment dat de Ow in werking zou treden bijlage 1 van het beleidskader en de strategie te actualiseren. Ook is in deze paragraaf te lezen waarom de voorgenomen actualisatie een technische wijziging is geworden en wordt in paragraaf 1.1.1 van ons beleidskader U&H deze wijziging puntsgewijs toegelicht.

¹ Voor verdere toelichting van de kwaliteitscriteria verwijzen wij naar paragraaf 6.2 van ons beleidskader U&H.

² Deze vaststelling heeft plaatsgevonden. Van deze technische wijziging dient, zoals beschreven in paragraaf 2.3.2 van ons beleidskader U&H, kennisgenomen te worden.

Reikwijdte

Deze U&H strategie ziet op de uitvoering van VTH met betrekking tot het basistakenpakket zoals bedoeld onder de Ow en het volledige milieutakenpakket zover ingebracht door de gemeenten en provincie waar ODIJmond voor werkt. De strategie ziet niet op de uitvoering van andere VTH-taken, zoals op het gebied van Alcoholwet, Algemene Plaatselijke Verordening (APV), bouw- en woningtoezicht etc., etc..

Uitvoeringsprogramma

De planning van de uitvoering van VTH-taken wordt jaarlijks vastgelegd in het uitvoeringsprogramma van ODIJmond. In dit uitvoeringsprogramma, zoals bedoeld in artikel 13.8 van het Omgevingsbesluit, worden de toezichtprioriteiten uitgewerkt. Dit gebeurt enerzijds aan de hand van de prioriteiten en lijnen die in het beleidskader U&H zijn geformuleerd en daarnaast aan de hand van lokale, regionale, provinciale, landelijke en bestuurlijke thema's. De verantwoording over de uitgevoerde activiteiten geschiedt via de bestuursrapportage³ en het jaarverslag.

Leeswijzer

De strategie bestaat uit de volgende onderdelen:

- Hoofdstuk 1: Vergunningverlening
- Hoofdstuk 2: Toezicht
- Hoofdstuk 3: Handhaving
- Hoofdstuk 4: Gedogen
- Hoofdstuk 5: Strategie asbest
- Hoofdstuk 6: Klachten en handhavingsverzoeken
- Hoofdstuk 7: Afstemming en communicatie

³ Tot en met 2026 hebben wij twee bestuursrapportages per jaar. Vanaf 2027 wordt dit één bestuursrapportage halverwege het jaar.

1 Vergunningverlening

Onder 'vergunningverlening' verstaat ODIJmond tevens meldingen en besluiten (onthefingen, maatwerk en gelijkwaardigheid) voor activiteiten binnen het onderdeel milieu, voor locaties⁴.

Slechts een beperkt aantal activiteiten heeft op basis van de Ow nog een vergunningplicht. Deze is geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). is in het kader van de Ow vergunningplichtig. De bedrijven waarvoor de vergunningplicht bestaat, zijn de complexere bedrijven waarover gevoeligheid is in de omgeving, waarbij er bezwaren zijn ten aanzien van een omgevingsplan en/of waarbij er risico's zijn op ongevallen met grote gevolgen. Dit maakt dat deze procedure met zorgvuldigheid en aandacht doorlopen moet worden.

Enkelvoudige of meervoudige vergunning

Omgevingsvergunningen kunnen enkelvoudig of meervoudig zijn. Wanneer alleen voor het onderdeel milieu een vergunning of melding nodig is, behandelt ODIJmond deze zelfstandig. Een procedure is meervoudig wanneer naast het onderdeel milieu, voor een ander onderdeel genoemd in artikel 5.1 of 5.2 van de Ow, een aanvraag is ingediend. In die gevallen stelt ODIJmond samen met de betreffende gemeente of provincie Noord-Holland de vergunning op en/of is er afstemming in verband met de melding Ow.

1.1 Taken vergunningverlening

Bij vergunningverlening verlenen wij aan onze deelnemende gemeenten en de provincie de volgende taken:

- Beoordelen en besluiten op aanvragen om een Omgevingsvergunning conform artikel 5.1 van de Ow.
- Beoordelen meldingen Ow⁵.
- Advisering bouwplannen, ruimtelijke ontwikkelingen.
- Wettelijk adviseurschap.

1.2 Uitgangspunten bij vergunningverlening

Bij de verlening van vergunningen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Vergunningen en besluiten worden beheerd en onderhouden, waardoor ze zo actueel mogelijk zijn.
- Vergunningen en besluiten zijn afgestemd op landelijke standaarden, innovaties van bedrijven, alsmede op lokaal/regionaal beleid en geldende wet- en regelgeving.
- Vergunningen en besluiten zijn duidelijk, handhaafbaar en naleefbaar.
- Vergunningen en besluiten zijn zo nodig integraal, waarin verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze zijn opgenomen.
- Afstemming, coördinatie of contact met andere afdelingen, bestuurs- en adviesorganen of belanghebbende derden wordt gezocht.

⁴ In paragraaf 1.1.1 van het Beleidskader U&H is toegelicht dat het begrip inrichting is komen te vervallen en er onder de Ow wordt gesproken over locaties.

⁵ Met komst van de Ow vallen de voormalige meldingen Besluit mobiel breken en Besluit lozen buiten inrichtingen hier ook onder.

- Vergunningen en besluiten worden tijdig afgegeven en genomen, conform de wettelijk geldende termijnen.
- Het reguleringsproces is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar.
- Best Beschikbare Techniek (BBT) is het uitgangspunt bij verlening en actualisering.
- Het gaat om thema's zoals lucht (luchtkwaliteit, stof), zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), geur, energiebesparende maatregelen en geluid.
- Borgen van het wettelijk adviseerschap binnen de organisatie.
- Mogelijkheden met betrekking tot de informatisering en automatisering van vergunningen, meldingen en overige producten die door het team vergunningverlening worden geleverd.

1.3 Verlenen van vergunningen

1.3.1 Standaard teksten omgevingsvergunningen

Voor de vergunningenstrategie worden de kaders aangehouden die landelijk in ontwikkeling zijn. ODIJmond zoekt daarom aansluiting bij de landelijke redactie standaardteksten omgevingsvergunning (LRSO). De LRSO heeft als doel een betere onderlinge afstemming tussen de omgevingsdiensten bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Om haar doel te bereiken zorgt LRSO voor standaardteksten inzake omgevingsvergunningen die landelijk toepasbaar zijn.

Voordelen van deze standaard teksten zijn:

- Borging van actuele kennis.
- Verbeteren van de samenwerking tussen alle omgevingsdiensten.
- Verkorten van de doorlooptijd en behandeltijd van vergunningaanvragen.
- Betere kwaliteit van de omgevingsvergunningen wat zienswijzen, bezwaar- en beroepsprocedures kan beperken of zelfs voorkomen.

1.3.2 Vraaggestuurd

Beslissingen over vergunningaanvragen, meldingen, maatwerk- of gelijkwaardigheidsverzoeken en milieueffectrapportage (m.e.r.) beoordelingen komen voort uit:

- Het initiatief (aanvraag) van de exploitant (ondernemer).
- Veranderende wet- en regelgeving.
- Adviezen (intern, extern).
- Actualiseringswensen (van vergunninghouder, bevoegd gezag, veranderende wet- en regelgeving).

Gelet hierop is het aanbod grotendeels vraaggestuurd. Wanneer een bedrijf wordt opgericht of gewijzigd, dient het bedrijf een vergunning aan te vragen. Wanneer het een meldingsplichtig bedrijf is, dan moet het bedrijf een melding indienen. Wellicht vloeien er nog procedures uit omtrent maatwerkvoorschriften of gelijkwaardigheid, naar aanleiding van meldingen of constateringen bij meldingsplichtige bedrijven.

Verder wordt regelmatig getoetst of vergunningen in aanmerking komen voor actualisering. Een actueel vergunningenbestand draagt bij aan het verlagen van de milieudruk en het verbeteren van het naleefgedrag.

Nieuwe wet- en regelgeving kunnen aanleiding zijn voor actualisering. Ook belangrijke thema's zoals luchtkwaliteit, Circulair Materialenplan (CMP)⁶, omgevingsveiligheid⁷ en ZZS, worden betrokken bij de actualiseringstoets evenals de bevindingen van toezicht en handhaving.

1.3.3 Toetsing

Vergunningplichtige activiteiten worden getoetst aan de wettelijke kaders waaronder de Ow, Richtlijn Industriële Emissies (RIE), CMP, en het Besluit m.e.r.. Binnen deze kaders is BBT en veiligheid een leidraad. Omdat het landelijke milieubeleid vooral gebaseerd is op Europese regelgeving is er weinig ruimte om hiervan af te wijken. Strenger kan wel maar onderbouwd en vastgelegd in beleid. Een soepelere invulling van vergunningverlening is vaak niet mogelijk.

Voor een deel van de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, is het nodig om af te wegen via een m.e.r. beoordeling of er grote nadelige gevolgen zijn voor het milieu en het opstellen van een m.e.r. rapportage nodig is. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld afvalverwerkende bedrijven en bepaalde veehouderijen. In het Besluit m.e.r. zijn de betreffende categorieën opgenomen.

Bij het opstellen van besluiten wordt het lokale beleid meegewogen. Voorbeelden van lokaal beleid zijn: APV, Provinciale Milieu Verordening (PMV), bestemmingsplannen, beleidsregels van partners, beheerplannen en interferentiegebieden.

Omgevingsvergunning beperkte milieutoets

Voor de komst van de Ow hadden sommige bedrijven een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Dit betrof gevallen waarin het bevoegd gezag een lokale toets moest uitvoeren om te beoordelen of de activiteit inpasbaar was in de lokale situatie. Onder de Ow is de OBM komen te vervallen. In veel gevallen is gewoon een vergunningplicht gaan gelden.

Op het niveau van het beschikken op een vergunningaanvraag spelen twee punten een belangrijke rol.

- De technisch-inhoudelijke complexiteit.
- De sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie.

Technisch-inhoudelijke complexiteit

Elke vergunning bestaat uit een mix van standaard- en specifieke voorschriften, maar de verhouding is wisselend. Als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de specifieke situatie (activiteit in kwestie en/of het gebied waar de activiteit plaatsvindt) klein is, ligt het accent vooral

⁶ Tot en met 30 december 2025 was dit het beleidskader voor afval Landelijk Afvalbeheerplan (LAP 3). Dit is opgevolgd door het CMP.

⁷ Voor de komst van de Ow werd gesproken over externe veiligheid met de komst van deze wet is dit omgevingsveiligheid geworden.

op standaard voorschriften en minder op specifieke voorschriften. Omgekeerd, als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de situatie (activiteit en/of gebied) groot is, ligt het accent vooral op specifieke voorschriften en minder op standaardvoorschriften.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit (politiek gevoelig)

Indien de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de specifieke situatie gering is, kan het proces van tot stand brengen van een vergunning 'rechttoe-rechtaan' zijn. Een dergelijke vergunning kan, met het accent op de inhoud, in beginsel eigenstandig door ODIJmond worden afgehandeld.

Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie daarentegen groot is ligt het totstandbrengingsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de betrokken locatie of initiatiefnemer en diens voorgeschiedenis, economisch belang en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren (politiek gevoelig).

In dit geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens net zo belangrijk als de inhoud; afstemming, overleg en/of samenwerking is noodzakelijk tussen ODIJmond, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

Bij de beoordeling van politiek gevoelige dossiers worden onder andere:

- Internet geraadpleegd (bedrijf/naam aanvrager).
- Ligging ten opzichte van de omgeving beoordeeld.
- De klachtenregistratie geraadpleegd.
- Navraag gedaan bij toezicht en handhaving.
- Krantenberichten bekeken.
- Navraag gedaan bij een collega met gebiedspecifieke kennis/branche kennis.
- Collega bij de betreffende gemeente of provincie geraadpleegd (bijvoorbeeld afdeling ruimtelijke ordening/bouw/economische zaken).

Wanneer sprake is van een sociaal-maatschappelijke complexiteit wordt samenwerking gezocht met de gemeente of de provincie via de milieucontactpersoon/schakelfunctionaris.

Bij een meervoudig dossier stemmen wij met de gemeente of de provincie af dat dit gebeurt met extra aandacht. Dit betekent overleg en/of samenwerking tussen ODIJmond, de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk), de provincie, het bedrijf of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

1.4 Meldingen

Meldingen worden niet alleen getoetst aan de wettelijke indieningsvereisten. Naast het toetsen aan deze indieningsvereisten toetsen wij ook direct aan relevante voorschriften zoals afstand tot geurgevoelige objecten en zeer kwetsbare gebieden bij landbouwinrichtingen. Bij locaties op akoestisch gezoneerde industrieterreinen wordt direct bekeken of het binnen de zone past en wordt indien wenselijk maatwerk gemaakt. Bij opslagen gevaarlijke stoffen wordt zoveel mogelijk direct getoetst of aan de PGS15⁸ wordt voldaan. Dit vraagt specifieke aandacht van ODIJmond.

1.5 Werkwijze

Wij hebben het uitgangspunt dat wij met een efficiënte en effectieve werkwijze een kwalitatief hoogwaardig product leveren. Aan de voorkant is dit klantgericht en waar mogelijk flexibel georganiseerd. Aan de achterkant zijn de processen vormgegeven. Het 'gemeenteloket' is voor inwoners en bedrijven dé ingang voor vraagstukken ten aanzien van het omgevingsrecht. Achter het loket bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke disciplines én ODIJmond voor de taken ten aanzien van milieu.

Om kwaliteit te leveren beoordelen de gemeenten, de provincie en ODIJmond integraal zo vroeg mogelijk plannen en initiatieven. Daarbij worden partners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken. Dit geldt ook wanneer ODIJmond advies geeft op bouwplannen en ruimtelijke ontwikkelingen. De betreffende milieuaspecten zoals geluid, geur, stof, omgevingsveiligheid en ecologie beoordelen wij. Wij toetsen ook of het bouwplan of de ruimtelijke ontwikkeling kan worden uitgevoerd. Daarbij nemen wij de milieuaspecten mee.

ODIJmond neemt deel aan gemeentelijk en/of regionaal overleg én neemt deel aan vooroverleg bij een initiatief. Het betreffende bevoegd gezag legt vast wie inzage heeft in het volledige dossier in verband met milieurisico's in relatie tot politieke en/of maatschappelijke gevoeligheden.

Wij werken conform de geldende wetgeving zoals de Ow en de Wet milieubeheer. Ook gelden de algemene beginselen van behoorlijke bestuur (Algemene wet bestuursrecht (Awb)) zoals zorgvuldigheid, het vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel.

Een vergunningverlener behandelt elke aanvraag of melding. Hierdoor is er voor de aanvrager of melder één aanspreekpunt. Vergunningen worden getoetst op handhaafbaarheid en naleefbaarheid.

1.6 Omgevingswet

Op 1 januari 2025 trad de Ow in werking. Met recht kunnen wij dit één van de grootste veranderingen noemen in het bestaan van onze dienst. Deze wet vraagt een andere manier van werken. Voor de komst van deze wet testten wij met gemeenten en provincie de inrichting en werking van het digitale stelsel Omgevingswet (DSO). Dit stelsel is met de komst van de Ow het loket voor het aanvragen van een vergunning en ondersteunt de samenwerking tussen de

⁸ In de PGS 15 zijn de regels opgenomen voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen waarmee een aanvaardbaar beschermingsniveau voor mens en milieu wordt gerealiseerd.

bevoegde gezagen. Ook voerden wij met gemeenten pilots uit voor het opstellen van omgevingsplannen.

Eén van de uitgangspunten van de Ow is het begrip inrichting los te laten en voor het onderdeel milieu naar 'milieubelastende activiteiten' (mba) te kijken. Deze verandering hebben wij in onze systemen en werkwijzen doorgevoerd.

1.6.1 Vergunningplicht

In het Bal zijn de mba's opgenomen en is voor een deel een vergunningplicht vereist. Een vergunning is alleen verplicht als dat nodig is vanwege een internationaalrechtelijke verplichting of algemene regels niet voldoende zijn om belangen af te wegen.

Als voor een mba in het Bal geen vergunningplicht is vereist bevat het Bal voor een aantal milieuaspecten voorschriften die nageleefd moeten worden. Het betekent dat het bevoegde gezag in een omgevingsplan voor niet milieubelastende activiteiten (denk bijvoorbeeld aan horeca en detailhandel) en voor mba's waar in het Bal geen voorschriften zijn opgenomen (denk aan geur, trillingen en geluid) kan en moet opnemen.

Maatwerk

Het Bal geeft mogelijkheden om maatwerk op te stellen. Alleen in bepaalde gevallen is dit niet mogelijk. Maatwerk zal een grotere rol gaan spelen binnen de werkzaamheden van vergunningverlening.

Kortere doorlooptijd

Daarnaast krijgt vergunningverlening te maken met kortere doorlooptijden. Ook onder de Ow blijft de vraaggestuurde afhandeling bestaan. Dat er standaard een vooroverleg, het standaard vooroverleg, wordt ingelast is nieuw onder de Ow.

1.6.2 Omgevingsplan

Het omgevingsplan vormt een belangrijke basis voor de vergunningverlening. Daarom is het belangrijk dat de vergunningverlener 'aan tafel' zit bij het ontwikkelen en opstellen daarvan. Het omgevingsplan regelt een deel van de milieugevolgen en is daarom ook belangrijk voor de omgevingsvergunning van complexe bedrijven. Zo kunnen er in het omgevingsplan regels staan over omgevingsveiligheid, geluid- en geurhinder.

Ook speelt gezondheid en duurzaamheid een rol. Denk daarbij aan het voorzorgsbeginsel, de energietransitie en circulaire economie. Via het omgevingsplan en vergunningverlening wordt hier invulling aan gegeven.

Wanneer in de omgevingsvergunning van het omgevingsplan wordt afgeweken, moet rekening worden gehouden met de overige activiteiten en moet goed gemotiveerd worden waarom de activiteit wel in het omgevingsplan kan passen.

De provinciale omgevingsverordening bevat alle provinciale regels en heeft daarmee, na inwerkingtreding van de Ow, de bestaande verordeningen waaronder de milieuverordening vervangen.

1.6.3 Participatie

Participatie is een belangrijke pijler onder de Ow. De initiatiefnemer die een vergunning aanvraagt voor een activiteit, heeft zelf de verantwoordelijkheid om belanghebbenden te informeren en te betrekken. Vergunningverlening betreft de informatie die bij de participatie is verkregen bij de integrale belangenafweging. Van vergunningverleners wordt verwacht dat ze alle belangen in de leefomgeving tegen elkaar afwegen en een samenhangend besluit nemen.

1.6.4 Opgave vergunningverlening

Vergunningverleners hebben geïnventariseerd welke bedrijven onder de Ow vergunningplichtig blijven. Na het van kracht worden van de Ow is er een overgangsrecht gaan gelden voor bestaande vergunningen, besluiten en meldingen. Vooruitlopend om het in werking treden van de Ow maakten wij daarom al een opzet van toen lopende procedures en vigerende (lopende) vergunningen.

2 Toezicht

ODIJmond houdt namens betrokken bestuursorganen toezicht op naleving van de milieuregelgeving, andere omgevingsrechtelijke regelgeving en daaraan ondersteunende regelgeving.

Toezicht houdt in dat wij controleren of wet- en regelgeving wordt nageleefd.

Dit deel heeft betrekking op het regulier toezicht. In het regulier toezicht is geregeld hoe ODIJmond omgaat met het periodiek toetsen van regelgeving voor de taakvelden waar dit noodzakelijk is.

2.1 Juridische context toezicht

Regulier toezicht is van belang om te kunnen constateren of normen ook daadwerkelijk worden nageleefd. Er is nog geen sprake van een vermoeden van een overtreding. Hierna gaan wij kort in op de belangrijkste bepalingen uit de regelgeving die hierop van toepassing zijn. En, wij geven een korte samenvatting van de toezichthoudende taken waarmee onze toezichthouders zijn belast.

In hoofdstuk 5 van de Awb zijn de algemene handhavingsbepalingen te vinden. Hoofdstuk 18 van de Ow bevat de bijzondere bepalingen met betrekking tot de handhaving. Hoofdstuk 5 van de Ow staat als *lex specialis*⁹ ten opzichte van hoofdstuk 5 van de Awb als *lex generalis*. Met andere woorden: de Ow gaat vóór de Awb.

Een toezichthouder van ODIJmond:

- **Houdt toezicht** op en controleert de naleving van de milieuregelgeving. Dit houdt in:
 - Controleert en houdt toezicht op de naleving van milieuwetgeving.
 - Neemt deel aan (integrale) overleggen.
 - Voert (integrale) handhavingsacties uit.
 - Draagt zorg voor een correcte administratieve vastlegging, verwerking en afhandeling. Stelt indien nodig rapportages op die als basis kunnen dienen voor een (juridisch) vervolgtraject.
 - Mede-vertegenwoordigt ODIJmond bij hoorzittingen bij bezwaar- en beroepsprocedures.
- **Behandelt milieuklachten** van inwoners en bedrijven/inrichtingen en roept waar nodig deskundigheid van anderen aan:
 - Beoordeelt onder wiens bevoegd gezag de klacht valt.
 - Voert op locatie een toezichtscontrole uit.
 - Draagt zorg voor een correcte administratieve vastlegging, verwerking en afhandeling.
- **Vertegenwoordigt ODIJmond** in geval van calamiteiten (buiten kantoortijden is daartoe een piketregeling van kracht).

⁹ Een *lex specialis* (Latijn voor bijzondere wetgeving) is een wet die voorrang krijgt boven de algemene wetgeving (de *lex generalis*).

De gemeenten en provincie waar ODIJmond het basistakenpakket en het milieutakenpakket uitvoert hebben aan de directeur van ODIJmond het mandaat gegeven toezichthouders in de zin van de Awb aan te wijzen die bevoegd zijn toezicht te houden op de naleving van de regelgeving die onder de betreffende takenpakketten valt.

2.2 Definities van toezicht

Term	Definitie
<i>Regulier toezicht</i>	Regulier toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren en het door systematische controle ervoor waken dat iets gebeurt en dat het gebeurt volgens bepaalde normen.
<i>Handhavingstoezicht</i>	Handhavingstoezicht heeft betrekking op situaties waarin ODIJmond zelf een vermoeden heeft dat sprake is van een overtreding, dan wel dat daarop wordt gewezen door een derde partij, hetgeen aanleiding geeft tot het uitvoeren van een controle. Tevens valt onder handhavingstoezicht het toezicht dat wordt uitgevoerd in het kader van een lopende handhavingzaak en het toezicht op de naleving van de aangezegde lastgeving.
<i>Integraal toezicht</i>	Integraal toezicht omvat alle regelgeving die op een bepaald project, inrichting of locatie van toepassing is en behoort te worden betrokken bij het uit te voeren toezicht. Per project of locatie kan het te betrekken regelgevend kader verschillen.
<i>Aspect toezicht</i>	Aspecttoezicht kan worden omschreven als het houden van toezicht op een bepaalde activiteit of naleving van een bepaald onderdeel van de regelgeving. Dit kan ook in de vorm van een project plaatsvinden.
<i>Handhavingstraject</i>	Onder een handhavingstraject moet worden verstaan het traject dat een aanvang neemt op het moment van het constateren van een overtreding ten tijde van de controle voorafgaande aan het uitvoeren van een handhavingbeslissing.

2.3 Categorieën van toezicht

Wij onderscheiden verschillende soorten controles bij toezicht. In principe kondigen wij toezichtscontroles altijd vooraf aan. Hier kunnen wij van afwijken. Het uitgangspunt is altijd wel dat wij controles zo integraal mogelijk uitvoeren. Daarbij houden wij te allen tijde de verschillende rechtsgebieden binnen het omgevingsrecht danwel ondersteunende rechtsgebieden in het oog. Daarmee zetten wij onze capaciteit voor toezichtscontroles zo efficiënt mogelijk in.

2.3.1 Regulier toezicht

Type toezicht	Beschrijving
<i>Toezihtscontroles in het kader van de jaarlijkse prioriteitstelling</i>	Regulier toezicht dat plaatsvindt in het kader van de jaarlijkse prioriteitstelling in het uitvoeringsprogramma. Op het gebied van milieu wordt de toezichtsfrequentie deels gebaseerd op het type mba's op de betreffende locatie. Zo controleren wij locaties met één of meer vergunningplichtige mba's jaarlijks. De frequentie baseren wij ook op basis van analyses die wij maken in het kader van risicogericht toezicht (informatiegestuurd en datagedreven), op actuele aandachtsgebieden én naar aanleiding van wensen van betrokken bestuursorganen.
<i>Toezihtscontrole in het kader van projecten</i>	Aan de hand van onze analyses bepalen wij jaarlijks eventuele projecten, actuele aandachtsgebieden én de wens van betrokken bestuursorganen. In de projectvoorstellen concretiseren wij bepaalde beleidsterreinen verder. Dit doen wij door het benoemen van speerpunten, waarop wij gaan controleren.
<i>Opleveringscontroles in het kader van vergunningverlening/meldingen</i>	Met integrale controles kijken wij niet alleen of de vergunninghouder zich aan de vergunningvoorschriften houdt, maar toetsen wij ook de handhaafbaarheid van de vergunningvoorschriften.

2.3.2 Handhavingstoezicht

Type toezicht	Beschrijving
<i>Controles naar aanleiding van klachten, handhavingsverzoeken¹⁰, ongevallen en incidenten</i>	In voorkomende gevallen worden klachten, ongevallen en/of incidenten veroorzaakt door de bedrijfsvoering. Dit komt door (niet) naleving van de geldende regelgeving. In die gevallen volgt op een klacht, ongeval of incident altijd ¹¹ een aspectcontrole of, wanneer nodig, een integrale controle. De controle is gericht op het vaststellen van een mogelijke overtreding. Van een integrale controle gaat een preventieve werking uit.
<i>Controles in het kader van lopende handhavingstrajecten</i>	Ten behoeve van de motivering van een herstelactie: Deze controles doen wij na het aflopen van een termijn van een eventuele vooraankondiging, bij het voortbestaan van een overtreding, óf in spoedeisende gevallen die direct aanleiding geven voor het aanzeggen van een herstelsanctie. In die gevallen worden aanvullende eisen gesteld aan het toezicht én aan het controlerapport. Het toezicht

¹⁰ Als een handhavingsverzoek is ingediend moet in beginsel een besluit worden genomen met als achtergrond de vraag of al dan niet sprake is van een overtreding. Daartoe zijn ook de feitelijke vaststellingen van de toezichthouder van belang. Naar aanleiding van ene verzoek om handhaving volgt daarom in de regel toezicht door een toezichthouder.

¹¹ Termijn waarop dit gebeurt is zo snel mogelijk.

	<p>en het daaruit voortvloeiende onderzoeksrapport dienen ter motivering van de lastgeving en zijn constituerend voor de lastgeving. Er mag vanaf dat moment geen enkele twijfel meer bestaan over de omstandigheden waaronder de overtreding is of wordt begaan. Op dat moment worden aan de feitelijke constatering van de overtreding immers bij besluit rechtsgevolgen verbonden die erop zijn gericht de overtreder te bewegen tot het herstellen van de overtreding binnen een bepaalde begunstigingstermijn.</p>
<p><i>Controles in het kader van lopende handhavingstrajecten</i></p>	<p>Ten behoeve van de vaststelling van het intreden van de rechtsgevolgen van de lastgeving:</p> <p>Aan een lastgeving is een begunstigingstermijn verbonden. Binnen de begunstigingstermijn wordt de overtreder de gelegenheid geboden de overtreding te beëindigen. Gaat de overtreder niet over tot beëindigen van de overtreding over dan treden de rechtsgevolgen van de lastgeving in werking. Een dwangsom wordt verbeurd, of het bevoegd gezag beëindigt zelf de overtreding door het toepassen van bestuursdwang. Het is dus van belang zorgvuldig vast te stellen of is voldaan aan de lastgeving op het moment dat de begunstigingstermijn is verstreken. Dientengevolge zijn evenals ten aanzien van de vaststelling van de overtreding in het kader van de motivering van de dwangsom dezelfde eisen daaraan verbonden op het moment dat de begunstigingstermijn die is verbonden aan de lastgeving, is verstreken.</p>

Voor de afhandeling van klachten heeft ODIJmond een apart klachtenprotocol vastgesteld. In hoofdstuk 6 komt dit aan bod.

2.4 Controlefrequentie van de toezichtactiviteiten

De frequentie van de periodieke toezichtsactiviteiten is voor een deel gebaseerd op het type mba's op de locatie. Wij baseren deze frequentie ook op de uitkomst van onze analyses, die wij maken voor ons risicogestuurd toezicht, op actuele aandachtsgebieden en naar aanleiding van de wens van betrokken bestuursorganen.

2.5 Toezicht op het bereiken van kwaliteitsnormen

Wij houden toezicht op naleving van emissienormen bij bedrijven, zoals die gesteld zijn voor bijvoorbeeld geluid, bodem, water en lucht. Onze specialistische of generalistische toezichthouders voeren dit toezicht uit. Indien het toezicht op de norm zodanig complex is dat de specialist dit niet kan doen huren wij kennis in van ene hiertoe gespecialiseerd bureau.

De generalist moet de specialist inschakelen indien de nodige kennis ten aanzien van een bepaald aspect mist. Wij weten, onder andere op basis van de landelijke kwaliteitscriteria, welke specialistische kennis wij nodig hebben.

2.6 Scheiding vergunningverlening en toezicht

Binnen ODIJmond zijn vergunningverlening en handhaving functioneel gescheiden van elkaar. Naast een team vergunningen zijn er drie toezichtsteams: IJmond, Zaanstreek-Waterland en Zuid-Kennemerland. De medewerkers uit deze teams hebben allemaal dezelfde functieomschrijving. Deze functie heet medewerker Omgevingsrecht. Dit maakt onderlinge uitwisselbaarheid mogelijk en maakt de organisatie flexibel en adaptief. Tegelijk wordt uiteraard scherp de hand gehouden aan de regel dat medewerkers omgevingsrecht niet de door hen opgestelde vergunningen mogen handhaven.

Uiteraard vindt wel overleg plaats over de te verlenen vergunningen. Nadat de vergunningverlener de ontwerpbeschikking in concept heeft opgesteld wordt deze samen met de aanvraag voorgelegd aan een van de toezichtsteams. Daar wordt de ontwerpbeschikking getoetst op:

- Handhaafbaarheid en eenduidigheid van de voorschriften.
- Helderheid van de formulering van de voorschriften.
- Toetsen van de voorschriften aan de huidige milieuhygiënische inzichten, zoals bijvoorbeeld de PGS¹²-richtlijn en de aangewezen BBT-documenten.
- Relatie met andere relevante milieuwetgeving.

2.7 Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat een te nauwe band ontstaat tussen de toezichthouder en de activiteit is een roulatiesysteem opgezet. Een toezichthouder voert:

- niet meer dan eenmaal een toezichtstraject uit bij een locatie met één of meer vergunningplichtige mba's. Na afloop van dit toezichtstraject hebben eerst twee andere toezichthouders een toezichtstraject bij het bedrijf doorlopen voordat deze toezichthouder opnieuw een toezichtstraject opstart.
- Maximaal twee toezichtstrajecten uit bij een locatie met één of meer meldingsplichtige mba's. Na het aflopen van deze toezichtstrajecten hebben eerst twee andere toezichthouders een toezichtstraject bij het bedrijf doorlopen voordat deze toezichthouder opnieuw een toezichtstraject opstart.

Wij merken wel op dat wanneer de omstandigheden hiertoe aanleiding geven, wij hiervan gemotiveerd mogen afwijken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een toezichthouder zeer specialistische kennis heeft op een vakgebied waar slechts weinigen binnen ODIJmond over beschikken.

Gezien de controlefrequentie voor een locatie met alleen informatieplichtige mba's, bij klachten of als deze binnen een project valt, ontstaat naar verwachting geen nauwe band tussen toezichthouder en het bedrijf.

¹² Publicatiereeks gevaarlijke stoffen

2.8 Verscherpt toezicht

In gevallen die daartoe aanleiding geven vanwege omvang, eerdere onvolkomenheden of anderszins feiten die daartoe aanleiding geven kan worden medegedeeld dat iemand onder verscherpt toezicht komt te staan. Daarbij wordt medegedeeld wat gezien de situatie dit verscherpt toezicht inhoudt en voor welke termijn dit verscherpt toezicht van kracht blijft. Een dergelijke mededeling is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.¹³

¹³ Zie hiertoe: College van beroep voor het bedrijfsleven, ECLI:NL:CBB:2024:919, 17 december 2024.

3 Handhaving

In dit hoofdstuk is de handhavingsstrategie beschreven die ODIJmond hanteert om de naleving van de (milieu)voorschriften te bevorderen.

Naast de bestuursrechtelijke handhaving beschrijven wij ook de inzet van strafrechtelijke handhaving. Bij ODIJmond zijn buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in dienst die bevoegd zijn tot strafrechtelijke handhaving, ook via de Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm).

Het handhavingsbeleid beoogt in de allereerste plaats de doelstellingen van het omgevingsrecht en aanverwante wetgeving te ondersteunen en is in de basis gericht op herstel van de overtreding of voorkoming van herhaling. Daarnaast is de handhavingsstrategie gericht op het bewerkstelligen van algemene preventie middels speciale preventie. Hetgeen inhoudt dat bij ieder individueel geval consequent uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak overeenkomstig het handhavingsbeleid.

Aan de handhavingsstrategie zijn de volgende randvoorwaarden verbonden zoals effectiviteit en efficiency. De reactie op de overtreding dient doelgericht te zijn en evenredig aan de ernst van de inbreuk op de geschonden norm. Tevens is het van groot belang om bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in te zetten in die gevallen waar dat het meeste effect heeft zodat zij elkaar versterken en dat het handhavingsresultaat groter wordt.

3.1 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Op 4 juni 2014 heeft het Bestuurlijk Omgevingsberaad de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) vastgesteld. Vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet is de LHSO¹⁴ in het najaar van 2022 vastgesteld. In de kern is de strategie, ten opzichte van de LHS, nagenoeg niet veranderd. Wat anders is, is dat de aansluiting op de Omgevingswet goed wordt gelegd, de terminologie is geactualiseerd en de bestuurlijke boete is toegevoegd. Verder is de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht (nog) beter beschreven en geborgd.

Omgevingsdiensten, het OM en de politie hebben afgesproken om binnen de handhavingsketen op eenzelfde manier op te treden in het omgevingsrecht. Dit doet zij door afstemming daarover te bereiken via de LHSO. De interventiematrix¹⁵ uit de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) dient daarbij als richtsnoer voor onze afstemming met het Openbaar Ministerie (OM) en politie. Deze matrix dient niet als beleid voor de toepassing van bestuursrechtelijke herstelsancties. Gedrag en ernst van de overtreding zijn indicatoren om een overtreding onder de aandacht te brengen bij OM en politie.

De interventiematrix uit de LHSO biedt tevens een richtsnoer voor ons om te bepalen, aan de hand van vermoedens van bepaalde omstandigheden die rond een overtreding een rol spelen, om de politie en het OM in te schakelen.

¹⁴ Voor meer informatie over de LHSO en om de actuele versie van de LHSO te downloaden verwijzen wij naar [deze](#) pagina op het Informatiepunt leefomgeving.

¹⁵ Deze matrix weegt de aard van de overtreding en het gedrag van de overtreder af.

De zaken die in de zwaardere segmenten van de interventiematrix terecht komen worden eerder of met meer nadruk onder de aandacht gebracht bij politie en/of het OM.

ODIJmond treedt in beginsel op tegen alle overtredingen die door onze toezichthouders zijn vastgesteld. Er wordt hogere prioriteit gegeven aan overtredingen met (ernstige) gevolgen voor de fysieke leefomgeving, waaraan een verzoek om handhaving of melding van belanghebbende aan vooraf is gegaan of die volgen uit de afsluiting van een verleende omgevingsvergunning.

3.2 Typen overtredingen en bijpassende bestuursrechtelijke handhaving

Hieronder lichten wij toe hoe wij beoordelen op welke wijze gehandhaafd moet worden in geval sprake is van een overtreding.

3.2.1 Het type overtreding vormt de basis voor interventiekoers

Er zijn twee typen overtredingen te onderscheiden:

- **Type 1 overtreding:** de overtreding die leidt tot een **fysieke aanpassing of beëindigen van voortdurend handelen** (bijvoorbeeld: iets verwijderen, iets plaatsen, iets dichtmaken, ergens mee stoppen).
- **Type 2 overtreding:** de **gedragsovertreding** die samenhangt met eenmalig maar reeds beëindigd gedrag ten aanzien waarvan herhaling moet worden voorkomen (bijvoorbeeld: een geluidsgrenswaarde overschrijding, het openlaten van een deur om geluidverspreiding tegen te gaan, het veroorzaken van trilling).

3.2.2 Startpunt richting handhaving op basis van het type overtreding

Ten aanzien van deze beide typen overtredingen is het startpunt van de handhaving in de basis verschillend.

Als het gaat om handhaving waarvoor ter beëindiging van de overtreding als herstelmaatregel een fysieke aanpassing vereist is wordt in beginsel uitgegaan van handhaving in twee stappen. De verwachting is immers niet dat alleen een waarschuwing leidt tot het beëindigen van de overtreding vanwege de kosten die gemoeid zijn met de aanpassing. Veel komt dan aan op het formuleren van de voorgenomen last in het voornemen en het stellen van een redelijke termijn ter beëindiging van de overtreding. In dergelijke gevallen wordt de waarschuwing daarom in de regel overgeslagen.

Waar het gaat om de gedragsovertredingen waarvan herhaling moet worden voorkomen, en waarbij de overtreding niet voortduurt, vindt handhaving in beginsel wel in drie stappen plaats. Allereerst wordt gewaarschuwd en vervolgens bij herhaling van de overtreding ondanks de waarschuwing vlot een last opgelegd om herhaling te voorkomen. Ook als een verzoek om handhaving is ingediend.

Basispad interventiekoers		
Type handhaving	Type overtreding	Beschrijving
2 stappen <ul style="list-style-type: none"> • Voornemen • Last 	Type 1 overtreding <i>Overtredingen, waarop voor herstel een fysieke aanpassing is vereist</i>	<p>Als een overtreding een fysieke aanpassing vergt wordt er in beginsel voor gekozen in twee stappen te handhaven. Dus het kenbaar maken van een voornemen (met eventueel een termijn om de overtreding op te lossen) en daarbij vragen om zienswijzen en vervolgens optreden met een last (onder dwangsom). Na beoordeling van de zienswijze en voortduren van de overtreding wordt een last opgelegd.</p> <p>In geval sprake is van een verzoek om handhaving wordt in ieder geval in twee stappen ten opzichte van dit type overtreding gehandhaafd, omdat anders de besluytermijn om te reageren op het verzoek niet wordt gehaald.</p>
3 stappen <ul style="list-style-type: none"> • Waarschuwing • Voornemen • Last 	Type 2 overtreding <i>Gedragsovertreding, waarbij herhaling moet worden voorkomen</i>	<p>In geval van een gedragsovertreding moet herhaling worden voorkomen. De overtreding is feitelijk al beëindigd, maar dezelfde overtreding mag niet opnieuw worden begaan. Dan wordt in beginsel uitgegaan van drie stappen handhaving en wordt de overtreder eerst gewaarschuwd dezelfde overtreding niet weer te begaan. Een waarschuwing blijft gedurende drie jaar basis bieden voor de volgende te nemen stappen. Bij herhaling van de overtreding of min of meer dezelfde overtreding volgt een voornemen tot oplegging van in de regel een last onder dwangsom, zonder termijn en alleen om zienswijzen op te halen bij overtreder. Vervolgens kan de last worden opgelegd op basis van de twee overtredingen die zijn gepleegd en om herhaling te voorkomen.</p>

3.2.3 Verzwarende omstandigheden en afwijken van de standaard handhavingsprocedure

Indien er sprake is van verzwarende omstandigheden kan er van de standaard handhavingsprocedure worden afgeweken. In dat geval kan een waarschuwing worden overgeslagen, een voornemen worden overgeslagen en zo nodig direct een last worden opgelegd of bestuursdwang worden aangezegd. Of er sprake is van deze omstandigheden is afhankelijk van de ernst van de overtreding, gevaar bij voortdurende, gevolgen voor de omgeving, mogelijk intredende (onoverkomelijke gevolgen) van de overtreding, een handhavingsverzoek of anderszins verzwarende omstandigheden. Onder deze specifieke omstandigheden wordt dus sneller doorgepakt.

3.2.4 Begunstigingstermijnen

Het uitgangspunt bij het stellen van een begunstigingstermijn voorafgaand aan oplegging of effectuering van een bestuurlijke last, is dat de illegale situatie zo spoedig mogelijk beëindigd moet worden en de hersteltermijn zo kort mogelijk moet zijn.

De LHSO kent sinds mei 2023 de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen.¹⁶ De daarin opgenomen standaard begunstigingstermijnen en verbeurtemodaliteiten¹⁷ worden, ten behoeve van bestuursrechtelijke handhaving, in beginsel buiten beschouwing gelaten en zijn niet richtinggevend voor het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn aangezien deze onvoldoende ruimte laten voor het vereiste maatwerk.¹⁸ Daarom het volgende.

3.2.5 Type 1 overtreding: begunstigingstermijn

De lengte van de termijn dient onder meer bepaald te worden aan de hand van het geschonden belang. Loopt het te beschermen belang ernstige schade op door voortdurende van de overtreding dan is de begunstigingstermijn korter dan wanneer het te beschermen belang geen ernstige schade oploopt bij voortdurende van de overtreding. Bij het bepalen van een begunstigingstermijn zoeken wij daarom de balans tussen enerzijds adequate beëindiging van de overtreding en anderzijds de tijd die in redelijkheid nodig is om de overtreding te beëindigen. Doel is immers niet het laten verbeuren van dwangsommen vanwege onredelijk kort gestelde termijnen.

Bij voortdurend gedrag of handelen wordt in beginsel geen begunstigingstermijn gesteld en moet het gedrag of handelen per direct worden gestaakt.

In het primaire besluit¹⁹ wordt de begunstigingstermijn niet gemotiveerd, behoudens indien daartoe zienswijzen worden ingediend. Eventueel herstel van de motivering vindt zo nodig plaats in bezwaar. Van het bovenstaande kan worden afgeweken bij overtredingen die spoedeisend herstel vereisen. Daarnaast kan van de termijn worden afgeweken indien sprake is van herhaaldelijk niet-nakoming of recidive. In dergelijke gevallen wordt de begunstigingstermijn verkort. Het ligt in de

¹⁶ Dit document is niet juridisch bindend.

¹⁷ Wordt de dwangsom ineens, per tijdseenheid of per overtreding verbeurd.

¹⁸ Dit maatwerk wordt beschreven in paragraaf 2.2 van de LHSO.

¹⁹ Betreft de brief met daarin het aanzeggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie bij besluit (ook wel de brief met daarin de last onder dwangsom).

rede in zodanige gevallen in het primaire besluit wel te motiveren waarom is gekozen voor een andere begunstigingstermijn.

3.2.6 Type 2 overtreding: geen begunstigingstermijn, maar herhaling voorkomen

Ten aanzien van type 2 overtredingen wordt in principe geen termijn gesteld om de overtreding te beëindigen. Als de overtreding type 2 zich herhaalt (of zich verzwarende omstandigheden voordoen) en leidt tot oplegging van een last onder dwangsom, dan wordt ten aanzien type 2 overtredingen gelast de overtreding niet te herhalen, zonder dat een termijn wordt gesteld. De dwangsom verbeurd in dergelijke gevallen per constatering tot een gesteld maximumbedrag.

3.3 Bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten

Last onder dwangsom

Ten aanzien van het bestuurlijk sanctioneren van overtredingen wordt in beginsel gebruik gemaakt van de last onder dwangsom. De verbeurde van een dwangsom is het rechtsgevolg dat is verbonden aan de last onder dwangsom en treedt bij een type 1 overtreding in op het moment dat de overtreding niet is beëindigd voor het verstrijken van de begunstigingstermijn. In het geval van een type 2 overtreding is dit het geval als de overtreding wordt herhaald. In deze gevallen kan tot invordering van de verbeurde dwangsom worden overgegaan.

3.3.1 Hoogte van het dwangsombedrag

Bij het bepalen van de hoogte van het dwangsombedrag wordt het volgende in aanmerking genomen teneinde voldoende prikkel te geven om de overtreding te beëindigen:

- omvang van de overtreding
- mogelijke gevolgen van de overtreding
- economische prikkel om de overtreding ongedaan te maken, dus:
 - welk financieel voordeel heeft overtreder bij benadering bij instandhouding van de overtreder en het niet ongedaan maken daarvan,
 - de financiële draagkracht of omvang van de bedrijfsmatige activiteiten van de overtreder.

In het primaire besluit wordt het dwangsombedrag in beginsel niet gemotiveerd, behoudens indien daartoe zienswijzen worden ingediend. Eventueel herstel van de motivering vindt zo nodig plaats in bezwaar.

De in de Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen²⁰ standaardbedragen laten wij in beginsel buiten beschouwing en zijn niet richtinggevend voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Dit omdat zij onvoldoende ruimte laten voor het hiervoor genoemde beoogde maatwerk.

²⁰ Deze leidraad wordt ook gezien als bijlage 1 bij de eerder genoemde leidraad handhavingssacties en begunstigingstermijnen.

3.3.2 Type 1 overtreding: dwangsom ineens

Met het doel een effectieve en efficiënte handhaving te bereiken worden in de dwangsombeschikking in beginsel dwangsommen vastgesteld op een ineens te verbeuren bedrag, om te borgen dat daarna ook de invordering efficiënt kan plaatsvinden en opnieuw moet worden nagedacht hoe op dat moment herstel van de overtreding moet worden afgedwongen.

3.3.3 Type 2 overtreding: dwangsom per constatering

Als een type 2 overtreding leidt tot oplegging van een last onder dwangsom, dan wordt de overtreder in beginsel gelast de overtreding niet te herhalen en bij herhaling van de overtreding wordt dan een dwangsom verbeurd.

Onder omstandigheden wordt een looptijd van een dergelijke last onder dwangsom bepaald, zodat helder is wanneer deze is uitgewerkt en ter voorkoming dat deze eindeloos voort blijft bestaan.

3.3.4 Niet-nakoming en recidive

In gevallen dat niet voldaan wordt aan een eerste of opvolgende last onder dwangsom, als de last in geval van een type 2 overtreding is uitgewerkt²¹ of als opnieuw op ander moment min of meer dezelfde overtreding wordt begaan ondanks een eerdere last, staat het ODIJmond vrij een volgende last onder dwangsom aan te zeggen ten aanzien van dezelfde en nog voortdurende overtreding. Dit teneinde daarop alsnog herstel te laten plegen. Dit gebeurt in beginsel gelijktijdig met het invorderingstraject van de dwangsommen uit het eerste traject.

Bij **niet-nakoming** van een eerdere last onder dwangsom kennelijk niet heeft geleid tot herstel van de overtreding of onvoldoende prikkel heeft gegeven gedrag ter veranderen, kan in de navolgende last onder dwangsom het voor de overtreding genoemde dwangsombedrag in beginsel verhoogd met 300%. Deze verhoging kan dus alleen worden toegepast als sprake is van een met een eerder dwangsomtraject samenhangende (min of meer) dezelfde overtreding. Indien dit onvoldoende financiële prikkel zal blijken in te houden kan van deze procentuele verhoging worden afgeweken, daarbij worden weer dezelfde zaken in aanmerking genomen als hierboven benoemd bij vaststelling van de hoogte van de eerste dwangsom.

In geval van **recidive**, dus op later moment wederom plegen van dezelfde overtreding als in een eerder dwangsom traject, wordt in de last onder dwangsom het voor de hernieuwde overtreding gestelde dwangsombedrag in beginsel verhoogd met 200% ten opzichte van het eerdere traject. Indien dit onvoldoende financiële prikkel blijkt in te houden kan van deze procentuele verhoging worden afgeweken.

Last onder bestuursdwang

²¹ Looptijd van de last onder dwangsom is overschreden of het maximale aantal verbeurtes is bereikt.

In het geval dat de last onder dwangsom naar omstandigheden niet het geëigende middel blijkt te zijn om de overtreding te (laten) beëindigen wordt gebruik gemaakt van de last onder bestuursdwang. Bovendien kan in voorkomende gevallen waar de last onder dwangsom niet het beoogde effect heeft gehad, dus bij niet nakoming, ervoor worden gekozen gebruik te maken van de last onder bestuursdwang. In geval sprake is van een overtreding ten aanzien waarvan zeer spoedeisend herstel vereist is wordt direct en te allen tijde bestuursdwang aangezegd. Bij zeer spoedeisende bestuursdwang waarbij bepaalde handelingen worden stilgelegd wordt aan de stillegging een dwangsom gekoppeld.

3.4 Strafrechtelijke handhaving

Naast het bestuursrechtelijke instrumentarium kan ook gekozen worden voor de toepassing van een strafrechtelijk handhavingsinstrument. Een aantal toezichthouders van ODIJmond is daartoe aangewezen als boa. De strafbare feiten die een boa mag opsporen staan vermeld in de domeinenlijst en in zijn takenpakket. De verantwoordelijkheid voor de oplegging van strafrechtelijke handhavingsbeschikkingen ligt, ook met betrekking tot de BSBm, bij het OM.

Toepassing van het strafrechtelijk instrumentarium vindt plaats in geval van ernstige en/of niet voor herstel in aanmerking komende overtredingen, waarbij de gedragsindicatie van de overtreder een grote rol speelt, conform de interventiematrix onder de LHS. De voorbereiding en oplegging van een strafrechtelijke handhavingsbeschikking vindt plaats conform de daarvoor geldende wettelijke eisen en waarborgen (waaronder de cautie).

3.4.1 Strafrechtelijke handhavingsinstrumenten

Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm)

De BSBm is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die ODIJmond zonder tussenkomst van het OM kan opleggen. De directeur van ODIJmond is hiertoe eigenstandig bevoegd. Hiermee is een regeling geïntroduceerd, die het voor ODIJmond mogelijk maakt eenvoudig vast te stellen strafbare feiten af te doen met een strafrechtelijke boete. De BSBm kan worden ingezet voor de handhaving van bepaalde feiten. Deze feitomschrijving en feitcodes zijn te vinden in een speciaal feitenboekje bestuurlijke strafbeschikking milieu waar boa's mee werken. Nadat een zaak via de invoerapplicatie, de transactiemodule, van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is aangeleverd, verstuurt het CJIB de strafbeschikking naar de verdachte en start de inning van de geldboete. Tegen deze boete staat verzet open.

Proces-verbaal

Indien een feit zich niet leent voor het toepassen van de BSBm dient een boa een proces-verbaal op te maken. Het proces-verbaal kan vervolgens via het Functioneel Parket, dan wel de officier van justitie, leiden tot een strafrechtelijke vervolging van de overtreder.

Afstemming met OM en Politie

Afstemming met OM en Politie vindt plaats in gevallen waarin de houding van de overtreder en omvang van de overtreding volgens interventiematrix daartoe aanleiding geeft. Voor die gevallen waarin ODIJmond de bestuursrechtelijke handhaving verricht, biedt de interventiematrix uit de LHSO richtsnoer in welke gevallen contact op wordt genomen met politie en OM. De interventiematrix en het LHSO biedt geen basis voor de wijze waarop bestuursrechtelijk wordt opgetreden.

3.5 Handhaving gemeentelijke en provinciale gebouwen en activiteiten

Wij voeren op vele gebieden toezicht en handhaving uit voor de aangesloten colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten (GS). Dit doen wij in mandaat²². Het komt voor dat wij ten aanzien van een gemeentelijk of provinciaal gebouw handhavend moeten optreden vanwege een geconstateerde overtreding. Simpele voorbeelden daarvan zijn:

- Het bedrijfsrestaurant van het gemeentehuis heeft de bakdampenafvoer niet op orde.
- De vluchtroutes van het gemeentehuis voldoen niet aan de brandveiligheidseisen.
- Een installatie op het dak van het gemeentehuis maakt te veel herrie.
- De gevelbeplating van het gemeentehuis laat los.

3.5.1 Dilemma

Indien het niet beëindigen van de overtreding uiteindelijk leidt tot oplegging van een last onder dwangsom ligt dit bij gemeenten en provincie in praktijk veelal lastig.

Bij een gemeente of provincie leggen wij in mandaat namens het college of GS aan de rechtspersoon naar publiekrecht 'de gemeente' of 'de provincie' – waarvan hetzelfde college zelf het bestuurlijk aanspreekpunt is – een last onder dwangsom op. Gesteld dat de overtreding niet wordt opgelost naar aanleiding van een last onder dwangsom wordt deze door ons ingevorderd namens het college of GS. Die dwangsom wordt in theorie vervolgens geretourneerd aan dezelfde gemeente.

In theorie kan dit allemaal maar de praktijk is in deze situatie anders en wordt dan ook als een anomalie gezien binnen het handhavingsbeleid van ODIJmond. Om hier duidelijkheid in te scheppen stelden wij de Interne beleidsregel 'Precisering handhaving ten opzichte van gemeentelijke en provinciale gebouwen en activiteiten' op. Deze beleidsregel is als bijlage aan deze strategie U&H toegevoegd en maakt daarmee onderdeel uit van deze strategie en het beleid dat wij voeren op het gebied van de handhaving bij deze specifieke groep gebouwen en activiteiten.

²² In naam van het desbetreffend college of GS.

4 Gedogen

In voorkomende gevallen dient afgezien te worden van de beginselplicht tot handhaving en kan gekozen worden voor gedogen. Uitgangspunt voor ODIJmond bij gedogen is het landelijk kader 'Gedogen in Nederland' (Rijksnotitie).

4.1 Aanvaardbaar gedogen

Enkel in de volgende situaties kan sprake zijn van aanvaardbaar gedogen:

1. Indien handhaving zou leiden tot **aperte onbillijkheden**. Dit kan met name het geval zijn in overmachtssituaties en soms ook in overgangssituaties. Voorwaarde is wel dat de andere betrokken belangen door het gedogen niet onevenredig mogen worden geschaad.

In praktijk kunnen zich de volgende overmachts- en overgangssituaties voordoen:

- a. Gevallen waarin wordt gewerkt zonder vergunning omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude - aflopende - vergunning kan worden verleend.
 - b. Gevallen waarin door het alvast starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een bestaande situatie kan worden beëindigd, verminderd of gereguleerd. Hierbij moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan. Er zijn geen alternatieven voorhanden waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt. De aanvrager van de vergunning treft geen verwijt ten aanzien van het tijdstip van indienen van de vergunningaanvraag. De verwachting bestaat dat positief op de vergunningaanvraag kan worden beschikt.
 - c. Gevallen waarin de vergunning van een bestaande activiteit door de rechter is vernietigd op formele gronden en het mogelijk is om een nieuwe vergunning te verlenen.
 - d. Gevallen waarin geconstateerd wordt dat het technisch onmogelijk is om bepaalde voorschriften – mits aanvaardbaar – aan te passen én het toegestaan is een gelijkwaardige voorziening toe te passen. Indien ambtshalve wijziging van de vergunning op korte termijn onmogelijk is, kan de overtreding in de tussenliggende tijd worden gedoogd.
 - e. Gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van bepaalde voorschriften kan worden beëindigd en waarvoor het nodig is de handeling in kwestie nog enkele malen of nog enige tijd uit te voeren.
 - f. Gevallen waarin overtreding plaatsvindt van regels terwijl regelgeving in voorbereiding is waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze de eisen in de overtreden regels op korte termijn zal versoepelen. Deze gevallen worden terughoudend benaderd. Toetsing aan het evenredigheidsbeginsel zal plaatsvinden.
2. Het **achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen, te weten uitzonderingsgevallen die de wetgever niet heeft voorzien**. In dergelijke situaties moeten afspraken worden gemaakt over de termijn waarbinnen en de wijze waarop de naleving zal plaatsvinden ten behoeve van het door de wettelijke norm te beschermen belang.
 3. Een **zwaarder wegend belang** rechtvaardigt gedogen.

4.2 Voorwaarden gedogen

Gedogen is weliswaar een bevoegdheid van het college, maar zeker geen verplichting. Per geval moet aan voorgaande criteria getoetst worden. Gedogen vindt slechts plaats via een beschikking en dient zeer terughoudend te worden toegepast. Gedogen is in beginsel slechts onder de volgende voorwaarden aanvaardbaar:

- In uitzonderingsgevallen.
- Mits beperkt in omvang en/of tijd.
- Slechts actief, uitdrukkelijk en na zorgvuldige kenbare belangenafweging.
- Aan controle onderworpen.

4.3 Gedogen met beschikking

Een gedoogbeschikking wordt slechts afgegeven, indien er voldoende grond aanwezig is om te verwachten dat concrete aanwijzingen bestaan dat de te gedogen activiteit op korte termijn geheel kan worden gelegaliseerd of zal worden gestaakt. Dit betekent dus dat er geen sprake mag zijn van een (voortdurende) onaanvaardbare normoverschrijding. Gedogen kan slechts als een tijdelijke overgangsregeling worden beschouwd. In een gedoogbeschikking wordt daarom een bepaalde, zo kort mogelijke en duidelijke termijn opgenomen. Het gedogen van spoedeisende- en ernstige overtredingen van vigerende regelgeving is, bijzondere omstandigheden daargelaten, slechts mogelijk binnen de eerdergenoemde randvoorwaarden voor actief gedogen.

4.4 Niet gedogen

Er wordt in ieder geval niet gedoogd wanneer daardoor onaanvaardbare situaties ontstaan en indien belangen van derden onevenredig worden geschaad.

4.5 Controle en handhaving

Wanneer eenmaal een gedoogbeschikking is afgegeven, wordt steeds gecontroleerd of de overwegingen die hebben geleid tot dit besluit nog actueel zijn. Ook wordt actief gecontroleerd of de gestelde voorwaarden daadwerkelijk worden nageleefd. Het niet naleven van een gedoogbeschikking leidt in beginsel tot het intrekken van dit besluit, waarna – overeenkomstig de in deze nota vastgelegde strategie – tot handhaven wordt overgegaan. Indien een derde na afgifte van een gedoogbeschikking een verzoek doet om handhaving, dan vindt een hernieuwde belangenafweging plaats, waarbij de belangen van deze derde opnieuw uitdrukkelijk worden meegewogen. De bij de houder van de gedoogbeschikking gewekte verwachting wordt daarbij eveneens betrokken, maar zijn niet zonder meer doorslaggevend. In elk gedoogbesluit wordt daarom een standaard clause opgenomen dat de gedoogde op eigen risico handelt.

4.6 Relatie met het strafrecht

Het OM is niet geboden aan een gedoogbeschikking bij het nemen van een beslissing omtrent eventuele vervolging. In het gedoogbesluit wordt dan ook vermeld dat het gedogen de verantwoordelijkheid van het OM om een strafvervolging in te stellen onverlet laat. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de afgifte van een gedoogbeschikking ook civielrechtelijke consequenties onverlet laat van een eenmaal gepleegde overtreding.

5 Strategie asbest

5.1 Rol Omgevingsdienst IJmond

In de keten van verwijdering tot verwerking blijkt er sprake te zijn van illegaliteit en het niet conform de regels werken. Dit brengt risico's met zich mee voor gezondheid en milieu. ODIJmond kan een belangrijke bijdrage leveren door (keten)toezicht op het verwijderen van asbest; van de sloopmelding tot het storten.

5.2 Besluit VTH

- Uit het wettelijke takenpakket komt voort dat omgevingsdiensten de meeste asbesttaken uitvoeren. Het toezicht op asbestsaneringen door bedrijven valt onder het basistakenpakket. Het maakt niet uit of de asbestsanering plaatsvindt in opdracht van een particulier, een bedrijf of een instelling, zoals een woningcorporatie.
- Uit het wettelijk takenpakket komt voort dat het toezicht op sloopwerkzaamheden in opdracht van bedrijven en instellingen onder het basistakenpakket van de omgevingsdiensten vallen.
- Indien een particulier opdracht geeft voor een bedrijfsmatige asbestsanering is ODIJmond bevoegd om toezicht te houden. Dit komt voort uit het basistakenpakket.

5.2.1 Wat valt niet onder het basistakenpakket

- Het toezicht op particulieren die zelf asbest verwijderen valt niet onder het basistakenpakket. Het is echter slechts in zeer beperkte mate dat een particulier zélf asbest mag verwijderen. De grens voor een particulier om zelf asbest te verwijderen, ligt bij 35 m². Bouwkundige aspecten vallen niet onder het basistakenpakket. Echter in de praktijk maakt de aanwezigheid van asbest dat ons milieutoezicht en het bouwtoezicht elkaar deels overlappen. Als ervoor gekozen wordt deze taak niet over te laten aan ODIJmond is in elk geval nauwe samenwerking met ODIJmond geboden als er asbest aanwezig is.
- Het toezicht op bedrijfsmatige sloopwerkzaamheden in opdracht van een particulier valt niet onder het basistakenpakket.

6 Klachten en handhavingsverzoeken

6.1 Klachten en meldingen

Bedrijfsmatige en andere activiteiten kunnen een uitstraling hebben op de omgeving. Die uitstraling kan door omwonenden als hinderlijk worden ervaren en in sommige gevallen ook een indicatie zijn voor een overtreding van wet- en regelgeving. ODIJmond handelt namens het bevoegd gezag de klachten af die verband houden met de activiteiten waarop wordt toegezien.

Klachten en meldingen komen binnen bij de aangestelde klachtencoördinatoren van de desbetreffende regio of bij de plaatsvervanger tijdens zijn/haar afwezigheid. Binnen 24 uur dient er gereageerd te worden op een klacht of melding door contact op te nemen met de klager/melder. Wanneer een klacht kan worden herleid naar een veroorzaker/bedrijf dan wordt direct een controle uitgevoerd. Bij constatering van een overtreding leidt dit tot een handhavingstraject.

Wanneer ODIJmond niet het bevoegd gezag voor de klacht of melding is, wordt deze doorgezet naar de betreffende instantie zoals het waterschap of een andere omgevingsdienst. Ook bestaat de mogelijkheid dat een melding geen aanleiding geeft tot opvolging via handhaving (ongegrond is). In alle gevallen reageren wij schriftelijk, digitaal of telefonisch een terugkoppeling richting de klager/melder.

Voor elke gemeente hebben wij een factsheet met een tabel, waar inwoners kunnen lezen voor welke melding/klacht zij waar moeten zijn.

In de praktijk blijkt dat een substantieel deel van de klachten en meldingen voortkomt uit conflicten tussen burens onderling of naburige bedrijven, maar ook door overige algemene vormen van overlast. Indien bij terugkerende meldingen of klachten na herhaling blijkt dat er geen aanleiding bestaat tot inspectie of handhavend optreden, kan de keuze worden gemaakt bepaalde klachten/meldingen niet meer in behandeling te nemen.

6.2 Handhavingsverzoeken

Wij pakken handhavingsverzoeken volgens de wettelijke procedure op en handelen deze af. Indien een verzoek gegrond is, leidt dit tot een handhavingstraject.

Ook voor terugkerende handhavingsverzoeken, waarbij herhaaldelijk is geconstateerd dat er geen aanleiding bestaat voor handhaving en geen nieuwe feiten of omstandigheden worden aangedragen die mogelijk zouden kunnen leiden tot een ander oordeel, kan worden besloten deze niet in behandeling te nemen (naar analogie van de een herhaalde vraag).

7 Afstemming en communicatie

7.1 Preventie door communicatie

Het primaire doel van preventie is de spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Naleving van regelgeving is niet altijd vanzelfsprekend. Door inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) wordt het gedrag op een positieve manier beïnvloed.

7.2 Handhavingscommunicatie

Met verschillende niveaus van communicatie over de regels bevorderen wij het naleefgedrag en proberen wij overtredingen te voorkomen en terug te dringen. Hiermee proberen wij de effectiviteit van onze handhaving te verhogen. Onze communicatie is zowel op inwoners als op bedrijven gericht. ODIJmond maakt op verschillende manieren onze belangrijkste doelgroepen bewust van de regels, het toezicht en de gevolgen bij een overtreding.

7.3 Wijze van informeren

7.3.1 Informeren gemeenten en provincie

ODIJmond communiceert in haar werkgebied actief met gemeenten en de provincie Noord-Holland. Wij werken met accounthouders die als eerste aanspreekpunt fungeren voor gemeenten en de provincie. De accounthouder investeert in het opbouwen en goed houden van de relatie met gemeente en provincie op ambtelijk, hoog ambtelijk en bestuurlijk niveau. Met name over handhaving vindt voorafgaand aan een lastoplegging afstemming plaats.

7.3.2 Informeren inwoners

ODIJmond informeert inwoners, namens gemeente of de provincie, over meldingen en bekendmakingen via digitale publicaties en voor zover nodig in de huis-aan-huiskranten. Door transparant te zijn over activiteiten in de leefomgeving ontstaat meer begrip bij inwoners.

7.3.3 Informeren ondernemers

De communicatie tussen bedrijven en ODIJmond vindt voornamelijk plaats bij een procedure. Communicatie is een vast onderdeel in het proces van vergunningverlening. In eerste instantie zal er een vooroverleg plaatsvinden. Het is van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium van een vergunningtraject met een bedrijf op één lijn te komen. Het toepassen van maatwerk zorgt ervoor dat een proces efficiënt verloopt. Communicatie wordt ook ingezet om (met name toezicht)acties aan te kondigen en te informeren over wet- en regelgeving.

7.3.4 Informeren belanghebbenden

Belanghebbenden worden via digitale publicaties en voor zover nodig in de huis-aan-huiskranten geïnformeerd. Wanneer van tevoren bekend is dat belanghebbenden direct op de hoogte gehouden willen worden, dan worden nieuwe besluiten ook rechtstreeks toegezonden.

7.4 Communicatiemiddelen

- Persbericht in de lokale media: wanneer er specifieke acties zijn of wanneer er iets nieuws is op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, sturen wij een persbericht.
- Brieven zijn persoonlijk en aan de ondernemer of inwoner gericht. Brieven kunnen gebruikt worden om acties aan te kondigen en om informatie te verstrekken over wet- en regelgeving.
- In factsheets online (op de website) informeren wij bedrijven en inwoners over diverse onderwerpen. Tijdens controlebezoeken kunnen deze factsheets onder de aandacht worden gebracht.
- Op de website van ODIJmond vermelden wij algemene informatie over onze basistaken, plustaken en over onze projecten. Ook publiceren we regelmatig pers- en nieuwsberichten.
- Voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld ondernemers van een specifieke bedrijfsbranche, worden informatieavonden georganiseerd.
- Voor specifieke doelgroepen worden, wanneer dat wenselijk is, specifieke factsheets opgesteld waarmee bijvoorbeeld inzicht wordt gegeven in bepaalde milieu- of brandveiligheidsaspecten.

7.5 Naming en shaming

Naming en shaming is één van de instrumenten in het kader van de toenemende transparantie van het toezicht. ODIJmond kan in voorkomende gevallen handhavingsbesluiten publiceren met als doel om publiek verantwoording af te leggen over de wijze waarop ODIJmond van haar handhavingsbevoegdheid gebruik maakt. De Wet open overheid vraagt dit ook van ons.

GS van Noord-Holland voert actief beleid om meer informatie te verstrekken over bestuurlijke handhaving ten aanzien van de naleving van milieuregelgeving. Bekendmaking van deze informatie vereist wel procedurele en juridische zorgvuldigheid zodat de belangen van de betrokkenen worden meegewogen.

7.6 Social media

ODIJmond gebruikt verschillende tools om haar doelgroepen beter te bereiken. De voornaamste doelgroep van ODIJmond bestond lange tijd uit ondernemers. Het doel is ook om onder andere inwoners, raadsleden en verenigingen te bereiken. Wij gebruiken LinkedIn en Instagram ter ondersteuning van de media en op de website.

8 Bijlage: Interne beleidsregel

Precisering handhaving ten opzichte van gemeentelijke en provinciale gebouwen en activiteiten

Vastgesteld in het Managementteam van ODIJmond op 17 september 2025

Omgevingsdienst IJmond voert op vele gebieden toezicht en handhaving uit voor de aangesloten colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten. Dit doet Omgevingsdienst IJmond in mandaat. Dus in naam van desbetreffend college.

Een handhavingstraject valt uiteen in diverse stappen die goeddeels worden gedictieerd vanuit de Algemene wet bestuursrecht. Belangrijkste gevolg als een overtreding niet voortijdig wordt beëindigd is de oplegging van een bestuurlijke herstelsanctie (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang). Er zijn diverse varianten mogelijk, maar een normale procedure volgt in principe de volgende stappen:

- **waarschuwing** met een termijn om de overtreding op te heffen;
- **voornemen bestuurlijke herstelsanctie** (eventueel met gelegenheid om de overtreding op te heffen en) de mogelijkheid tot het naar voren brengen van zienswijzen;
- **besluit bestuurlijke herstelsanctie**;
- **voornemen invordering of kostenverhaal** en **voornemen nieuwe herstelsanctie**;
- **besluit tot invordering of kostenverhaal, aanmaning en nieuwe herstelsanctie**;
- **dwangbevel** om via de gerechtsdeurwaarder dwangsom of bestuursdwangkosten in te vorderen.

Daarbinnen heeft Omgevingsdienst IJmond contact met overtreder over de manier waarop de overtreding moet worden opgelost. Dat wordt overigens ook zo helder mogelijk in de brieven verwoord, leidend tot een duidelijke last.

Indien naar aanleiding van de bestuurlijke herstelsanctie de dwangsommen of de kosten gemoed met bestuursdwang zijn ingevorderd, wordt het ingevorderde bedrag afgedragen aan de gemeente voor wie de handhaving is uitgevoerd.

8.1 Verhouding mandaatgevers en Omgevingsdienst IJmond

Het komt voor dat ten aanzien van een gemeentelijk of provinciaal gebouw moet worden opgetreden vanwege een geconstateerde overtreding.

Simpele voorbeelden zijn:

- het bedrijfsrestaurant van het gemeentehuis heeft de bakdampafvoer niet op orde;
- de vluchtroutes van het gemeentehuis voldoen niet aan de brandveiligheidseisen;
- een installatie op het dak van het gemeentehuis maakt te veel herrie;
- gevelbeplating van het gemeentehuis laat los.

Bij handhaving ten opzichte van de gemeente of provincie is het eerste aanspreekpunt de ambtelijke organisatie. Doorgaans een afdeling gebouwenbeheer, facilitair beheer of buitendienst. Anders dan bij bedrijven en particulieren blijkt het ondanks goede bedoelingen in sommige gevallen lastig tot oplossingen te komen met de ambtelijke ondersteuning. Budget kan moeilijk worden georganiseerd of de kwestie belandt op de plank of in de la. Onze schakelfunctionarissen vervullen een belangrijke rol bij het onder de aandacht brengen van de gevraagde oplossingen en het "laten landen" van brieven bij bestuurders en de ambtelijke ondersteuning van het college. Schakelfunctionarissen worden daarom meegenomen in de brieven.

Dilemma

Waar bij bedrijven en particulieren het niet beëindigen van de overtreding uiteindelijk leidt tot oplegging van een last onder dwangsom, ligt dat bij gemeenten en provincie in de praktijk veelal lastig. Bij een gemeente of provincie legt Omgevingsdienst IJmond immers in mandaat namens het college aan de rechtspersoon naar publiekrecht "de gemeente" of "de provincie" - waarvan hetzelfde college zelf het bestuurlijk aanspreekpunt is - een last onder dwangsom op. In theorie kan een last onder dwangsom worden opgelegd aan de gemeente of provincie door het college. Gesteld dat de overtreding niet wordt opgelost naar aanleiding van een last onder dwangsom, dan wordt de dwangsom ingevorderd door Omgevingsdienst IJmond namens het college. Die dwangsom wordt in theorie vervolgens namens dat zelfde college geretourneerd aan dezelfde gemeente.

In theorie kan dat allemaal, maar de praktijk is anders. Het maakt handhaving in dit soort aangelegenheden al snel tot een papieren tijger, waarbij het uiteindelijk neerkomt op de vraag of het college (en de ambtenaren voor haar) al dan niet de verantwoordelijkheid voelt om de geconstateerde overtreding te beëindigen. Daartegenover staat in het kader van integriteit de gehoudenheid van het openbaar bestuur het goede voorbeeld te geven. Als je zelf de zaken niet op orde hebt kun je daar in andere gevallen last van krijgen in de handhaving. Gelijkeheidsbeginsel- of populair gezegd "Pot verwijt de ketel"-argumenten.

Oplegging van een last onder dwangsom wordt dan ook als een anomalie gezien binnen het handhavingsbeleid van Omgevingsdienst IJmond, leidend tot hoofdbreken, onduidelijkheid in de communicatie met gemeentelijk ambtenaren en gebrek aan duidelijkheid over de afronding en verantwoordelijkheid. Dit vraagt om beleid.

8.2 Precisering handhavingsbeleid

Het handhavingstraject geldt tot aan het besluit tot oplegging van een bestuurlijke herstelsanctie in grote lijnen zoals dat ook geldt ten opzichte van bedrijven en particulieren, maar uiteindelijk zal geen bestuurlijke herstelsanctie worden opgelegd. In plaats daarvan wordt een brief verzonden aan desbetreffend college met een motivering en reactie op een eventuele zienswijze, alsmede een duidelijke richting om de overtreding op te lossen. Op die wijze wordt het college in staat gesteld hierop te reflecteren. Het college kan afweten of aanleiding bestaat de ambtelijke ondersteuning al dan niet opdracht te geven de overtreding te beëindigen in lijn met de brief. Het dossier wordt na

verzending van die brief gesloten, waarmee de afweging van voors en tegens aan het college wordt gelaten. In beginsel ziet het handhavingstraject er daarmee op deze manier uit:

- Ambtelijke waarschuwing met een termijn om de overtreding op te lossen.
 - Kennisgeving aan college via schakelfunctionaris Omgevingsdienst IJmond;
- Ambtelijke brief ter vervanging van een voornemen bestuurlijke herstelsanctie met de volgende elementen:
 - Beschrijving van de normale procedure en verantwoording van de afwijking van het normale proces op basis van het voorgaande;
 - de mogelijkheid tot naar voren brengen van een zienswijze;
 - ruimte om de overtreding op te lossen;
 - verwijzing naar het vervolg;
 - kennisgeving aan college via schakelfunctionaris Omgevingsdienst IJmond;
- brief ter vervanging van de bestuurlijke herstelsanctie ter afronding gericht aan het college met de volgende elementen:
 - beschrijving van de normale procedure en verantwoording van de afwijking van het normale proces op basis van het voorgaande;
 - duidelijke uiteenzetting van de geconstateerde overtreding, of motivering met daarbij in aanmerking genomen de eventueel naar voren gebrachte zienswijze;
 - richtinggevend advies om de overtreding op te lossen;
 - kennisgeving aan college via schakelfunctionaris Omgevingsdienst IJmond;
- afronding dossier na aflopen termijn laatste brief en voor zover de zaak nog niet is opgelost afronding onder kennisgeving BOA-coördinator Omgevingsdienst IJmond.



Contactpersoon: Strategisch adviseur VTH

Postbus 325
1940 AH Beverwijk
0251-263 863
info@odijmond.nl
www.odijmond.nl

23 maart 2026 | versie 1.0Klik of tik om tekst in te voeren.