

OMGEVINGSBELEIDSPLAN 2016-2019 GEMEENTE ONDERBANKEN

Schinveld, 3 januari 2017

Deel 1: Kaderstellend deel

1.1 Inleiding

De gemeente Onderbanken is naar aanleiding van diverse ontwikkelingen op het vlak van de fysieke omgeving gekomen tot een Omgevingsbeleidsplan. Het Omgevingsbeleidsplan bestaat uit een vijftal delen: een algemeen/kaderstellend deel, een beleidsdeel toezicht en handhaving, een beleidsdeel vergunningen, een organisatorisch deel en een uitvoeringsprogramma. Met deze instrumenten speelt de gemeente in op de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, de kwaliteitscriteria die in het landelijke transitieprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn opgenomen en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze externe ontwikkelingen sluiten aan bij de interne wens om, in het verlengde van de inspanningen van de afgelopen jaren, te komen tot een nieuw integraal programma. Het Omgevingsbeleidsplan verwoordt het beleid en uitvoeringsprogramma op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de periode 2016 – 2019 en is daarmee de opvolger van het ruimtelijk integraal handhavingsbeleid 2010 – 2014. Het integraal handhavingsbeleid 2010-2014 is in maart 2015 verlengd en van toepassing verklaard op het jaar 2015 in afwachting van voorliggend omgevingsbeleidsplan.

Het voorliggende beleidsplan betreft de periode 2016-2019. Dit heeft mede te maken met het besluit van de gemeenteraden van de gemeenten Onderbanken, Nuth en Schinnen tot herindeling per 1 januari 2019. Ook is per 2019 de invoering van de Omgevingswet voorzien. Na de herindeling zal het VTH-beleid opnieuw moeten worden gezien.

1.2 Positionering omgevingsbeleidsplan

Met dit omgevingsbeleidsplan wordt voldaan aan de wettelijke eisen die gesteld worden aan de VTH-taken ingevolge de kwaliteitseisen, de Wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving en de Wabo en tevens aan onze verplichtingen in het kader van interbestuurlijk toezicht.

1.2.1 Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

Voor een goede uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn door VNG, IPO en het Rijk (I&M) al in 2009 VTH-kwaliteitscriteria ontwikkeld. Een samenvatting van deze criteria is opgenomen in bijlage 1. De set kwaliteitscriteria is vastgelegd in de notitie Kwaliteitscriteria 2.1. De geformuleerde criteria hebben betrekking op:

- De kritieke massa.
- De inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten.
- De proceskwaliteit.

Kritieke massa

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kan een antwoord gegeven worden op de vraag of een organisatie in principe in staat is om de taken en onderliggende operationele activiteiten uit te voeren, gegeven de minimaal benodigde deskundigheid (opleiding, ervaring en kennis) voor de uitvoering van deze taken en de continuïteit daarvan.

Inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten

Naast het opstellen van criteria voor kritieke massa zijn er ook inhoudelijke criteria. Dit zijn aanvullende criteria die een minimale ondergrens bepalen. De inhoudelijke criteria hebben betrekking op:

- De inhoudelijke elementen van probleemanalyse, beleid, strategie en (uitvoering) programma.
- De diepgang van de toetsing van vergunningsaanvragen.
- De diepgang van inspectie en toezicht.
- De wijze van vergunningverlening.
- De wijze van inspectie en toezicht ter plaatse.
- De landelijke sanctiestrategie.
- De landelijke prioriteiten van inspectie, toezicht en handhaving.

Proceskwaliteit

De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen wordt de cyclus die begint met het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten.

Daarbij is de zogenaamde BIG-8 gehanteerd. De BIG-8 is door KPMG ontworpen ten behoeve van kwaliteitsmanagement bij de overheid. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende planning en control cyclus. De eisen die worden gesteld aan een sluitende BIG-8 komen grotendeels overeen met de eisen uit de ISO Norm 9001.



1.2.2. Wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving

Op 9 december 2015 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) aangenomen. Op 14 april 2016 is deze wet in werking getreden.

Consequenties voor gemeenten:

- Gemeenten moeten voldoen aan de reeds wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen m.b.t. handhaving in het Besluit omgevingsrecht (BOR);
- Gemeenten dienen een verordening m.b.t. de kwaliteitseisen vast te stellen die gelden voor de (basis)taken die zijn ondergebracht in een RUD; Binnen iedere omgevingsdienstregio dienen de verordeningen op elkaar afgestemd te worden. In de raadsvergadering van 14 april 2016 is de verordening vastgesteld waarbij de modelverordening is overgenomen, met uitzondering van de passage waarbij de kwaliteitscriteria ook van toepassing worden verklaard voor de niet-basistaken. De kwaliteit van de uitvoering van de niet-basistaken zal worden vastgelegd in een beleidsplan. Uitgangspunt blijft het voldoen aan de (dynamische) kwaliteitscriteria 2.1, maar in het beleidsplan kan hier gemotiveerd van worden afgeweken.
- De kwaliteitscriteria voor kritieke massa (opleiding, werkervaring, kennis, frequentie en benodigde aantal medewerkers) en de procescriteria voor vergunningverlening krijgen voor de niet-basistaken geen wettelijke verankering.
- De zorgplicht/kwaliteitseisen voor de niet-basistaken kan in een verordening worden vastgelegd, maar hoeft niet, mag ook in beleid worden uitgewerkt. Het voorliggende omgevingsbeleidsplan is de uitwerking van deze zorgplicht.
- Het Rijk doet iedere 3 jaar onderzoek naar de doeltreffendheid van de door de gemeenten vastgelegde kwaliteitseisen. Indien onvoldoende bestaat de mogelijkheid dat deze alsnog wettelijk worden vastgelegd.

1.2.3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Met de wet Verbetering VTH is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gewijzigd.

Volgens het nieuwe artikel 5.4 van de gewijzigde Wabo is de gemeenteraad verplicht bij verordening regels te stellen over de uitvoering en handhaving van de zogenoemde basistaken die in opdracht van

burgemeester en wethouders door de RUD Zuid-Limburg worden uitgevoerd. Dit om de kwaliteit van de uitvoering en handhaving te waarborgen.

In het tweede lid, van het nieuwe artikel 5.4 van de gewijzigde Wabo is bepaald dat burgemeester en wethouders er zorg voor dragen dat de regels voor de zogenoemde basistaken uniform zijn op het niveau van de RUD Zuid-Limburg.

Volgens het nieuwe artikel 5.5 van de gewijzigde Wabo dragen de betrokken bestuursorganen zorg voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de andere taken dan de basistaken. Aan dit artikel kan uitvoering worden gegeven door het vaststellen van de verordening en het opstellen van een beleidsplan.

Daarbij dient in ieder geval te worden voldaan aan de op basis van 5.7 bij AMvB te stellen regels met betrekking tot een doelmatige uitvoering en handhaving, strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de uitvoerings- en handhavingsbevoegdheden tussen bestuursorganen, afstemming van werkzaamheden tussen bestuursorganen en andere organen/ambtenaren en bovenregionale prioriteitstelling.

Met de vorengenoemde AMvB wordt het Besluit Omgevingsrecht (Bor) bedoeld. In het Bor wordt een aantal van de kwaliteitscriteria van het landelijk transitieprogramma wettelijk verankerd. Dit blijkt uit de volgende artikelen van het Bor:

- Artikel 7.2: Handhavingsbeleid
- Artikel 7.3: Uitvoeringsprogramma
- Artikel 7.4: Uitvoeringsorganisatie
- Artikel 7.5: Borging van middelen
- Artikel 7.6: Monitoring
- Artikel 7.7: Rapportage

Tussen de kwaliteitscriteria in de Wabo en de kwaliteitscriteria in het landelijk transitieprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn ten aanzien van de eisen die gesteld worden aan vergunningverlening, toezicht en handhaving grote overeenkomsten te constateren. Beiden zijn gericht op een verdere professionalisering:

- Vergunningverlening en handhaving zijn gebaseerd op duidelijke doelstellingen en prioriteiten en hebben een adequaat beleidsmatig fundament.
- De uitvoering is gebaseerd op transparante jaarprogramma's.
- De uitvoeringsorganisatie is gebaseerd / afgestemd op het beleid en de jaarprogramma's.
- Er is sprake van een integrale aanpak.
- Er is sprake van een cyclisch proces.
- Vergunningverlening en handhaving geschieden zoveel mogelijk gestandaardiseerd.

1.3 Visie, missie en doel

Het beleid ten aanzien van Vergunningen, Toezicht en Handhaving begint bij het bepalen van een breed binnen de organisatie gedragen visie en missie en doel.

Visie

Het bereiken en behouden van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat voor inwoners, instellingen en ondernemers.

Missie

Borgen dat de VTH- taken op het gebied van de fysieke leefomgeving transparant en op een kwalitatief aanvaardbaar niveau worden uitgevoerd.

Doel

Het doel van het omgevingsbeleidsplan is vierledig:

- *Eenduidig kader voor de sturing van de uitvoering.* Vergunningen, Toezicht & Handhaving zijn een uitvoeringstaak. Dit plan bevat de kaders van het gemeentelijk omgevingsbeleid en hoe dit door de ambtelijke organisatie nader ingevuld en uitgevoerd moet worden.
- *Voldoen aan wet- en regelgeving.* Vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het verplicht te beschikken over handhavingsbeleid, onderdeel van dit omgevingsbeleidsplan.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn hiervoor criteria opgenomen waaraan ieder bevoegd gezag moet voldoen.

- *Democratische legitimatie:* Het is aan het college, het tot handhaving bevoegd bestuursorgaan, om beleidsmatige kaders te stellen, deze nader in te vullen, daar uitvoering aan te geven en over het gevoerde beleid verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.
- *Transparantie:* Voor burgers, bedrijven en instellingen is het mogelijk om kennis te nemen van de wijze waarop wij invulling geven aan onze VTH-taken.

1.4 Kritische massa

In de volgende beleidsdelen wordt expliciet ingegaan op de eisen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. Aangezien de eisen met betrekking tot de kritische massa zowel betrekking hebben op vergunningverlening als op toezicht en handhaving komen deze apart in deze paragraaf aan de orde.

Zoals reeds aangegeven zijn de eisen met betrekking tot de kritische massa niet wettelijk verankerd in de wet. Het is aan iedere individuele organisatie om het ambitieniveau van deze taken vast te leggen in een beleidsplan. Gemeenten kunnen er voor kiezen om via hun beleidsplan de kwaliteitscriteria op alle taken onverkort van toepassing te verklaren of voor sommige taken hiervan gemotiveerd af te wijken. bv. omdat voor sommige taken de criteria te streng zijn, of omdat er bijvoorbeeld niet het vereiste werk in volume kan worden gehaald of omdat het werk niet of nauwelijks voorkomt. Het ambitieniveau voor de niet-basistaken is maatwerk..Dit kan door ook op deze taken de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing te verklaren of door aan te geven waarom het voor bepaalde activiteiten niet nodig is om aan de kwaliteitscriteria te voldoen. In de door de raad op 14 april 2016 vastgestelde Verordening wordt dit genoemd "comply or explain" oftewel "pas toe of leg uit". Met dit beleidsplan wordt invulling gegeven aan comply or explain.

Zoals reeds blijkt uit de Verordening heeft de gemeente Onderbanken er niet voor gekozen om de kwaliteitscriteria onverkort op alle taken van toepassing te verklaren, met name de eisen inzake de kritische massa.

De criteria inzake de kritische massa hebben betrekking op de kwaliteit van de medewerkers. De eisen met betrekking tot de kritieke massa zijn voor iedere organisatie gelijk. Dit betekent dat de gemeente Onderbanken aan dezelfde eisen moet voldoen als de gemeente Amsterdam, bv. minimaal 2 personen (+1 in opleiding) voor bv. bouwakoestiek.

Onze gemeente heeft de zelfevaluatietool VTH-kwaliteitscriteria of kortweg zelfevaluatietool ingevuld, die speciaal is ontwikkeld om de eigen situatie in beeld kan brengen. Voor de uitvoering van de zelfevaluatie is gebruik gemaakt van ondersteuning door de provincie Limburg. Als gevolg van deze ondersteuning hebben we de zelfevaluatie op een uniforme wijze ingevuld als de andere gemeenten in Zuid-Limburg. Daardoor zijn de resultaten ook vergelijkbaar. Voor de totale resultaten wordt verwezen naar het verbeterplan, bijlage 2.

Resultaten

De toetsing aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa levert de volgende resultaten op:

1. wij voldoen op dit moment aan twee deskundigheidsgebieden: 'Behandelen juridische aspecten vergunningverlening' en 'Behandelen juridische aspecten handhaving'.
2. er is één deskundigheidsgebied ('Stedenbouw en inrichting openbare ruimte') waar we momenteel niet voldoen omdat we deze taken deels uitbesteden, van onze leveranciers nog geen verklaring hebben ontvangen dat zij voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1 én voor het deel dat we volgens de kwaliteitscriteria niet mogen uitbesteden de hoeveelheid werk (workload) onvoldoende is om de (volgens de kwaliteitscriteria) benodigde aantallen uren (fte) te kunnen inzetten.
3. voor de overige zeven deskundigheidsgebieden de hoeveelheid werk (workload) onvoldoende is om de (volgens de kwaliteitscriteria) benodigde aantallen uren (fte) te kunnen inzetten. Het betreft 'Casemanagen', 'Vergunningverlening bouwen en RO', 'Toezicht en handhaving bouwen en RO', 'Behandelen juridische aspecten afwijkingsbesluiten', 'Exploitatie en planeconomie' en 'Cultuurhistorie'.

Er is ook gekeken of in samenwerking met andere gemeenten aan deze eisen kan worden voldaan. Hierbij is de VONSS-samenwerking gerelateerd aan de eisen mbt de kritische massa. De conclusie is dat ook dan niet aan alle eisen wordt voldaan. Overigens ook niet samen met de gemeenten Brunssum en Landgraaf.

Gelet op de werkvoorraad is het niet realistisch dat wij aan de eisen voor de kritische massa gaan voldoen. Belangrijk om te melden is dat het opleidingsniveau en de ervaring van de diverse medewerkers wel aan de eisen voldoen.

Het probleem zit in de aantallen medewerkers en/of het aantal vliegreuren en/of de te geringe workload.

Hierdoor is het niet een probleem dat eenvoudig is op te lossen door medewerkers op cursus te sturen. Hier is sprake van het kip-ei verhaal. We hebben te weinig werkvoorraad om 2 medewerkers + 1 in opleiding te rechtvaardigen, dus voldoen wij niet. Aantrekken van nieuwe medewerkers voor een taak waarvan de workload niet voldoende is, is ook niet reëel. Bovendien zou de ervaring dan nog verder worden versnipperd.

Het probleem bij stedenbouw kan worden opgelost door aan bedrijven voor opdrachtverlening een certificaat te vragen dat zij aan de kwaliteitseisen voldoen. Daarmee voldoen wij dan indirect ook. Dit is tevens een aandachtspunt bij alle andere taken die worden uitbesteed.

Bij casemanagen, vergunningverlening bouwen en RO en toezicht en handhaving bouwen en RO wordt niet voldaan aan het aantal medewerkers.

Hierbij spelen de volgende zaken een rol. Het is de bedoeling dat de herindeling van de gemeenten Onderbanken, Nuth en Schinnen per 1 januari 2019 een feit is. Los van hetgeen hiervoor is overwogen, is het niet opportuun om gedurende een herindelingstraject nog mensen aan te trekken. Bovendien zal na 1 januari 2019 het hele omgevingsbeleid toch opnieuw moeten worden bekeken, inclusief kritische massa.

Verder zijn de meest risicovolle processen met oog op veiligheid en milieu ondergebracht bij Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg. De gemeente Onderbanken heeft alle milieutaken ondergebracht bij de RUD ZL. De RUD- ZL voldoet aan de kritische massa.

1.5 Nieuwe Ontwikkelingen wet- en regelgeving

De komende jaren zullen meer wijzigingen plaatsvinden, bijvoorbeeld door de Omgevingswet. Mogelijke consequenties van deze wijzigingen in wet- en regelgeving zullen bij de jaarlijkse evaluaties van het omgevingsbeleidsplan worden betrokken.

Omgevingswet

De Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 in werking treedt, integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen onderwerpen als: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. De oude wetten zijn veelal sectoraal opgebouwd. In samenhang gezien en toegepast sluiten deze wetten niet meer aan bij de behoefte van deze tijd. Met de Omgevingswet wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Verder treedt naar verwachting na 1 juli 2017 de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in werking, ook wel private kwaliteitsborging genoemd. Onder private kwaliteitsborging wordt verstaan dat de initiatiefnemer het bouwproces zodanig organiseert dat er voldoende waarborgen zijn die ervoor zorgen dat het eindresultaat aan het Bouwbesluit 2012 voldoet.

Het voorstel heeft verder gevolgen voor gemeenten, bevoegd gezag ten aanzien van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Zij toetsen in het voorgenomen stelsel niet langer aan bouwtechnische voorschriften en zij houden geen toezicht meer op het bouwen tijdens de bouw wat betreft de naleving van die voorschriften. In plaats daarvan toetsen zij of toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging worden toegepast die geschikt zijn voor de risicoklasse van het bouwwerk en of de gekozen kwaliteitsborger gerechtigd is om het instrument toe te passen. Voor het behandelen van vergunningaanvragen zijn dus minder ambtenaren met een bouwtechnische achtergrond nodig zijn. Gemeenten houden bij vergunningverlening wel hun taken in het kader van de toetsing aan bestemmingplannen, bouwverordening en omgevingsveiligheid. Een groot deel van de werkzaamheden in het kader van de vergunningverlening voor het bouwen zal dus blijven bestaan. Gemeenten houden ook het toezicht en de handhaving voor de bestaande voorraad.

Deel 2: beleidsdeel onderdeel vergunningverlening

2.1 Afbakening

Het terrein van de wet- en regelgeving van de fysieke omgeving is een breed terrein. Het is het terrein van de Woningwet, het Bouwbesluit, de Wet bodembescherming, de Wet Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit en aangehaakte niet landelijk geldende verordeningen, zoals de Algemene plaatselijke verordening, bouwverordening e.d. De Wabo bundelt een aantal fysieke onderdelen tot één integrale vergunning met op elkaar afgestemde voorschriften. De afzonderlijke toetsingskaders blijven echter intact. Zij vormen de onderdelen van de integrale beschikking.

Daarnaast blijven er diverse onderdelen over die niet onder de Wabo vallen maar die wel om een integrale klantbenadering vragen. Voorbeelden hiervan zijn overige APV-onderdelen zoals o.a. standplaatsvergunningen en bijzondere wetten zoals de Drank- en Horecawet en de Wet op kansspelen.

2.2 Visie vergunningverlening.

Eerst en vooral dient het beleid rondom vergunningverlening te zijn gericht op het bewerkstelligen van een veilige, gezonde en leefbare omgeving voor burgers en bedrijven binnen de gemeente Onderbanken. Hierbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat burgers en bedrijven zijn gebaat bij een goedkope, snelle, correcte en kwalitatief hoogwaardige vergunningverlening binnen de mogelijkheden en de verantwoordelijkheden die de gemeente heeft. Het moge duidelijk zijn dat deze doelstellingen enigszins op gespannen voet staan met elkaar.

Hieraan kan dan ook alleen adequaat invulling worden gegeven door efficiënter met beschikbare capaciteit en middelen om te gaan, door een risicobenadering van taken, werkzaamheden en producten alsook een doorlopende verbetering van service en bedrijfsvoering. Daartoe dient nog meer te worden geïnvesteerd in voorlichting en communicatie in het voortraject om vooraf al het gewenste kwaliteitsniveau van vergunningaanvragen te kunnen bewerkstelligen, waardoor latere problemen kunnen worden voorkomen, en de primaire aansprakelijkheden nadrukkelijk neer te leggen waar ze thuishoren. Verder dienen, waar mogelijk, samenwerkingsinitiatieven te worden gestimuleerd indien die kunnen bijdragen aan kennisverwerving (specialisatie), efficiencyverhoging, kwaliteitsverbetering, kostenbesparing, vermindering van de kwetsbaarheid, etc

2.3 Uitgangspunten vergunningverlening.

Met het vergunningenbeleid worden meerdere doelstellingen nagestreefd. Het geformuleerde beleid is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Burgers en bedrijven zijn primair verantwoordelijk voor de inhoud en de kwaliteit van hun vergunningaanvragen en een correcte uitvoering van de vergunningen die worden verleend.
- De gemeente ziet toe of de verantwoordelijkheid voldoende wordt genomen en onderneemt acties op basis van ingeschat risico en wettelijke voorschriften. Op basis van een heldere risicoanalyse wordt bepaald waar zich de grootste risico's bevinden.
- De gemeente heeft een vangnetfunctie op het gebied van wet- en regelgeving en op het gebied van de fysieke omgeving.
- De gemeente draagt - binnen de mogelijkheden en verantwoordelijkheden die ze heeft - zorg voor een zo goedkoop mogelijke, snelle, correcte en kwalitatief hoogwaardige vergunningverlening conform de eisen die de wet hieraan stelt.
- Vergunningaanvragen worden getoetst conform de wettelijke eisen alsook toepasselijke jurisprudentie en in het bijzonder conform het aannemelijkheidscriterium binnen de wettelijke kaders. De toetsprioriteiten worden afgestemd op de uitkomsten van een risico-inventarisatie (een analyse van alle taken en de risico's van de te vergunnen activiteiten) in relatie tot beschikbare capaciteit en middelen en de betrokken wettelijke voorschriften.
- Het beleid rondom vergunningverlening zal eerst en vooral worden gericht op de bewerkstelling van een veilige, gezonde en leefbare omgeving voor burgers en bedrijven.
- Vergunningverlening zal door de gemeente worden uitgevoerd overeenkomstig de voorgeschreven procedures en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, binnen de wettelijke termijnen, zonder vooringenomenheid en kwalitatief goed (conform de spelregels van de Nationale Ombudsman).
- Ter bewerkstelling van kwalitatief goede vergunningen zal door de gemeente het vooroverleg worden gestimuleerd.
- De gemeente dient ten aanzien van haar eigen vergunningaanvragen alsook ten aanzien van de aanvragen van andere overheidsorganen zelf het goede voorbeeld te geven.
- Het beleid van de gemeente is openbaar en transparant: de gemeente wil duidelijk zijn over wat wel en niet kan of zal worden vergund.

- Vergunningverlening zal worden meegenomen in het cyclisch proces rondom toezicht en handhaving opdat dit op basis van jaarlijkse uitvoeringsprogramma's door het college van burgemeester en wethouders kan worden geëvalueerd en ter kennisgeving aan de raad kan worden voorgelegd.
- Vergunningverlening vraagt om een stevige bestuurlijke en ambtelijke discipline.
- Vergunningverlening geschiedt zoveel mogelijk gestandaardiseerd (procedures, documenten e.d.).
- De gemeente streeft bij vergunningverlening naar samenwerking tussen interne en externe partners.

Omdat vergunningverlening, toezicht en handhaving niet los van elkaar kunnen worden gezien, bestaat hiertussen een zekere overlapping die ook uit de visie en doelstellingen met betrekking tot toezicht en handhaving zal blijken.

Dit omgevingsbeleidsplan geeft op hoofdlijnen aan hoe de binnen wet- en regelgeving aanwezige beleidsruimte wordt gebruikt, rekening houdend met bestuurlijke prioriteiten, de hiervoor omschreven visie op de relatie tussen burgers, bedrijven en overheid, risicobeheersing alsook beschikbare capaciteit en middelen.

Aan de hand van een probleemanalyse en met inachtnaam van de geformuleerde uitgangspunten zullen per activiteit, waarvoor een vergunning of melding nodig is, een strategie voor vergunningverlening en afhandeling van meldingen worden geformuleerd en prioriteiten worden gesteld.

2.4 Probleemanalyse (criterium 2)

Uit de zelfevaluatie blijkt dat ten aanzien van de vergunningverlening verbeteracties nodig zijn om te voldoen aan de kwaliteitscriteria. De verbeteracties hebben met name betrekking op het vergunningenbeleid (probleemanalyse, prioriteiten, doelstellingen, indicatoren), monitoring, verantwoording en kwaliteitsborging. Voor de totale resultaten wordt verwezen naar het verbeterplan, (bijlage 2) In dit omgevingsbeleidsplan zal worden voorzien in de verbeteracties.

Om sturing te geven aan de inspanningen op het gebied van vergunningverlening en het afmelden van meldingen is het nodig om op basis van een probleemanalyse te werken die bestuurlijk wordt vastgesteld. Het omgevingsbeleidsplan voorziet hierin. De probleemanalyse geeft een beschrijving van wat en hoe voeren we nu de vergunningverlening uit. Het is een analyse van de complexiteit en aard van de te verwachten vergunningen om op basis hiervan een inschatting te kunnen maken voor de benodigde capaciteit ten aanzien van de kwaliteit en kwantiteit. De probleemanalyse wordt minimaal 1 keer per 4 jaar opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. Deze verplichting vloeit voort uit de kwaliteitscriteria.

Bestuur en organisatie

Per 1 januari 2016 heeft een reorganisatie plaatsgevonden. Hierdoor is thans de sector Dienstverlening en Uitvoering verantwoordelijk voor de uitvoering van de vergunningverleningstaken en de toezicht- en of handhavingzaken op het gebied van de fysieke leefomgeving, inclusief APV.

Taken vergunningverlening

De taken vergunningverlening omvat het volgende:

- Het toetsen en afhandelen van alle vergunningaanvragen, meldingen en overige vragen om toestemming;
- Interne en externe afstemming, advisering over de aanvraag en communicatie;
- Het verzorgen van klantcontacten die betrekking hebben op genoemde aanvragen of die betrekking hebben op genoemde aanvragen of die betrekking hebben op informatie in algemene zin betreffende de fysieke leefomgeving.
- Samenstellen dossier;
- Het controleren en het actualiseren van omgevingsvergunningen en het toetsen aan bestemmingsplannen.

Werkwijze

- De afhandeling van vergunningaanvragen en meldingen gebeurt tot 1 januari 2017 aan de hand van het vastgelegde proces in AVR/Gisvg. Hierin worden verantwoordelijken aangewezen en is termijncontrole mogelijk. De APV-vergunningverlening gebeurt niet middels AVR/Gisvg. Hierin is nog winst te behalen. Daarna zal dit overgaan in Djuma;

- De gemeenteraad van Onderbanken heeft in zijn vergadering van 30 april 2015 de hele gemeente als welstandsvrij gebied aangewezen. Er geldt alleen voor monumenten nog een welstandstoets. Hierdoor is er geen welstandscommissie meer maar wel nog de wettelijk verplichte gemeentelijke monumentencommissie. De excessenregeling is nog wel van kracht.
- In algemene zin heeft de gemeente Onderbanken beleid vastgelegd i.r.t. de fysieke leefomgeving. Verder is er ten aanzien van een aantal aspecten 'ongeschreven beleid' dat toegepast wordt (bijvoorbeeld inzake de definitie en de toetsing van wanden);
- Duidelijk zichtbaar is de trend van minder bedrijven met milieuvergunningen naar steeds meer bedrijven die onder algemene regels vallen, waarbij de toetsing of het bedrijf inderdaad onder de betreffende algemene regels valt, complexer is geworden. Het gaat hier om de toetsing of een niet meldingsplichtig bedrijf uit het Activiteitenbesluit (type A) geen activiteiten uitvoert waardoor het misschien toch melding plichtig (type B) zou moeten zijn;
- Per 1 september 2013 is de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD ZL) operationeel. De gemeente Onderbanken heeft er voor gekozen om niet alleen de basistaken bij de RUD ZL onder te brengen maar eveneens alle overige milieutaken. Hierdoor worden per jaar 753 uren afgenomen van de RUD ZL.
- De vergunningen zijn kwalitatief van een goed niveau: ze zijn goed handhaafbaar en ook uit bezwaar- en beroepszaken blijkt veelal dat de verleende vergunningen in stand kunnen blijven. De standaardisering van vergunningen (bijvoorbeeld qua tekst of lay-out) en bijbehorende brieven kan nog wel worden verbeterd.
- De gemeente Onderbanken werkt voor de vergunningverlening nog niet volgens een landelijke vastgestelde toetssystematiek, zoals bv. CKB-online. Het niet hebben van een objectieve toetssystematiek heeft een aantal nadelen:
 - Prioriteiten en doelen worden niet doorvertaald naar de uitvoering;
 - Capaciteitsinzet is moeilijker te sturen omdat intensiteit van toetsen moeilijk te sturen is.
 - Het kan leiden tot willekeur;

Daarom is er voor gekozen om een toetsstrategie vast te stellen die gebaseerd is op CKB-online. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 2.6.

Voor vergunningverlening is de werkwijze grotendeels vastgelegd in procesbeschrijvingen voor zover het de aanvragen om een omgevingsvergunning betreft maar nog niet in protocollen.

De milieutaken zijn ondergebracht bij de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD ZL).

Aanvragen

De gemeente Onderbanken ontvangt jaarlijks ongeveer ... vergunningaanvragen en meldingen.

Het aantal vergunningaanvragen en meldingen is in eerste instantie gedaald door de toename van algemene regels (meldingen), de verruiming van het vergunningvrij bouwen en de crisis. In 2014 en 2015 is het aantal vergunningaanvragen en meldingen weer toegenomen m.n. het aantal grote bouwplannen. Het grootste gedeelte van de aanvragen zijn aanvragen om bouw- inritvergunning. Milieuvergunningen worden relatief weinig aangevraagd, maar kunnen meestal met een melding worden afgedaan. Het grootste gedeelte van de aanvragen zijn enkelvoudige aanvragen die niet heel complex zijn.

In de gemeente Onderbanken worden de aanvragen om een vergunning voor kleinere bouwplannen meestal door de particulier zelf aangevraagd. Grotere bouwplannen door bouw bureaus of architecten. Op het gebied van milieu laten met name de grotere inrichtingen hun aanvragen verzorgen door een adviseur. Deze laatste groep is beter op de hoogte van wet- en regelgeving dan de kleinere inrichtingen die over het algemeen minder goed op de hoogte zijn, vooral omdat wet- en regelgeving regelmatig verandert. Hierdoor zijn relatief weinig aanvrager direct ontvankelijk.

De vergunningverleners spelen hier op in door zoveel mogelijk te informeren en vooroverleg over aanvragen te voeren. Het beeld bij de medewerkers is dat de aanvrager gemiddeld genomen tevreden is over de dienstverlening. Uitgangspunten voor het serviceniveau zijn echter niet vastgelegd.

Vergunningaanvragen worden meestal tijdig afgehandeld, met uitzondering van enkele APV-vergunningen zoals evenementenvergunningen. Een en ander heeft te maken met de reorganisatie in combinatie met langdurige ziekte..

Voor de brandveiligheidsaspecten (Bouwbesluit, Brandbeveiligingsverordening) levert de brandweer capaciteit.

Kennis van medewerkers

De kennis van de medewerkers is over het algemeen voldoende. Verder wordt structureel voldoende opleidingsbudget gereserveerd.

Capaciteit

Op de sector Dienstverlening is op dit moment onvoldoende capaciteit om de vergunningen goed en tijdig te kunnen afhandelen. Dit komt door ziekte, die met tijdelijke capaciteit wordt ingevuld, maar ook onervarenheid met het werkgebied. Gelet op de aanstaande herindeling zal hier geen structurele capaciteit voor worden aangetrokken, maar alleen tijdelijke krachten. Deze zijn weliswaar gekwalificeerd, maar als gevolg van wisselingen van tijdelijke personeel is de continuïteit niet gewaarborgd.

Samenvatting probleemanalyse vergunningverlening

De vergunningverlening verloopt over het algemeen goed. Als gevolg van de reorganisatie en langdurige ziekte staat de capaciteit momenteel onder druk. Een verbeterpunt is de uniformiteit in de uitvoering. Dit verbeterpunt wordt in dit omgevingsbeleidsplan meegenomen.

2.5 Preventiestrategie

De gemeente Onderbanken hanteert, zoals aangegeven bij de uitgangspunten, de zogenaamde "aanpak aan de voorkant". Deze aanpak komt sterk naar voren bij de vergunningverlening. De gemeente stimuleert potentiële aanvragers actief na te gaan of aanvragen of meldingen nodig zijn en ten behoeve van de afhandeling te komen tot goed uitgewerkte aanvragen. Dit doet zij op twee manieren, namelijk via:

- Voorlichting en informatievoorziening, bijvoorbeeld via website.
- Vooroverleg in de vorm van concept aanvragen. Het overleg stelt een potentiële aanvrager in de gelegenheid om de haalbaarheid van een initiatief na te gaan zonder veel kosten te maken en het plan tot in detail uit te werken. Het werken op afspraken wordt gestimuleerd

2.6 Toetsstrategie

De toetsstrategie geeft op hoofdlijnen aan op welke wijze de gemeente vergunningsaanvragen en meldingen beoordeelt. Voor de meeste activiteiten heeft een risicoanalyse op basis van het werkaanbod plaatsgevonden. De risicoanalyse heeft in het algemeen plaatsgevonden door vergunningsaanvragen en meldingen in logische categorieën te verdelen en deze te koppelen aan thema's waarop volgens de gemeente wet- en regelgeving moet beoordelen. Per categorie per thema is nagegaan wat het risico is. Dit risico is vertaald naar de wijze van beoordelen. Hierbij is gekozen voor het hanteren van werkniveaus en in sommige situaties voor het maken van onderscheid tussen aandachts- en niet aandachts-bedrijven.

Het hanteren van werkniveaus heeft met name betrekking op aanvragen voor zogenaamde aflopende activiteiten als bouwen, slopen en uitvoeren van een werk. De vergunning wordt aangevraagd en afgegeven, hierna vindt de uitvoering plaats en de activiteit is gereed. Er is geen sprake van een beheer- of gebruiksfase. Voor het beoordelen van aanvragen aan de thema's in wet- en regelgeving worden afhankelijk van de risico's verschillende werkniveaus gehanteerd. De werkniveaus geven de mate van diepgang aan waarop wordt beoordeeld. Deze methodiek is overgenomen van het project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen dat in het verleden door de grotere gemeenten in Nederland is geïnitieerd. Beoordeling kan plaatsvinden op de volgende niveaus:

Niveau	Werkniveau	Omschrijving
4	Integraal	Controle door alle onderdelen diepgaand na te rekenen of meten
3	Representatief	Controle door aantal representatieve onderdelen van een tekening en / of berekening rekenkundig te controleren
2	Bepert	Controle of uitgangspunten uit tekeningen / berekeningen zijn te halen door maten of meten, controle andere specificaties of controle rekenmethode
1	Uitgangspunten-toets	Bevatten de stukken voldoende informatie over de uitgangspunten? Gecontroleerd wordt of de globale uitgangspunten op de stukken die zijn aangeleverd om het desbetreffende aspect te kunnen toetsen, in voldoende mate en in samenhang zijn weergegeven.
0	Geen	Het onderdeel is volgens wet- en regelgeving niet relevant of wordt niet beoordeeld.

Voor de diverse mogelijke vergunningen is de toets strategie bepaald. Deze staan achtereenvolgens opgenomen.

2.6.1 Activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk (Wabo, artikel 2.1a, 2.10)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het (ver)bouwen van een bouwwerk. Vervolgens stelt artikel 2.10: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het bouwen niet voldoet aan het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening, het bestemmingsplan, de beheersverordening, algemene ruimtelijke regels die door de provincie of het Rijk zijn gesteld, redelijke eisen van welstand, een advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid, of het exploitatieplan.

Inleiding

Het (ver)bouwen van een bouwwerk is één van de activiteiten die valt onder de Wabo en waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Aanvragen voor deze activiteit worden naast de genoemde toetsingskaders beoordeeld op ontvankelijkheid. Op grond van artikel 2.1 van de Wabo is het verboden om te bouwen zonder vergunning van burgemeester en wethouders (omgevingsvergunning). Hierop is echter een aantal uitzonderingen van toepassing. Deze staan genoemd in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van vergunningplichtige bouwwerken. De toetsingskaders voor aanvragen voor het (ver)bouwen van een bouwwerk liggen vooraf vast. Ten aanzien van bepaalde kaders kunnen keuzen worden gemaakt in de mate van detail van toetsing. Dit geldt niet voor het bestemmingsplan. Ten aanzien van de technische voorschriften is eveneens een formeel kader aanwezig in de vorm van het Bouwbesluit. Het is echter onmogelijk om 100% aan deze kaders te toetsen. Vanuit de gedachte van de aannemelijkheidstoets is dit ook niet noodzakelijk. Voor de technische toetsing van aanvragen voor het (ver)bouwen van een bouwwerk is het daarom noodzakelijk tot een lokaal toetsingskader te komen dat aangeeft hoe de gemeente Onderbanken aannemelijk maakt of aan wet- en regelgeving wordt voldaan. Dit toetsingskader komt tot stand door de volgende vragen te beantwoorden:

Centrale vragen

1. Welke bouwwerken worden met welke diepgang technisch beoordeeld?
2. Hoe wordt omgegaan met de toets van het constructieve hoofdprincipe bij de aanvraag om vergunning?
3. Hoe worden deelgoedkeuringen beoordeeld?
4. Hoe wordt omgegaan met de toets van omgevingsveiligheid?

2.6.1.1 Technische beoordeling

Strategie

Landelijk is reeds over het beantwoorden van de eerste vraag nagedacht en wel in de vorm van het project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunning (CKB). Dit project is een initiatief geweest van de afdelingen bouw- en woningtoezicht van zevenentwintig grote gemeenten, voorheen verenigd in het Platform Bouw en Woningtoezicht Grote Gemeenten, en nu onderdeel vormend van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Onder het motto '100% toetsen kunnen we niet' hebben deze gemeenten een systeem ontwikkeld dat laat zien hoe en wat er wel getoetst wordt. Dit project sluit aan bij de visie van de gemeente Onderbanken op het beoordelen van een aanvraag voor het (ver)bouwen van een bouwwerk. Het Omgevingsbeleidsplan maakt dan ook gebruik van onderdelen van de ontwikkelde methodiek, en wel als volgt:

- In het Omgevingsbeleidsplan wordt ook gewerkt met een bouwwerktopologie net zoals bij het CKB. Het CKB kent 32 categorieën, het Omgevingsbeleidsplan slechts negen, omdat dit beter past bij de schaal van de gemeente Onderbanken. Door minder categorieën te gebruiken kan een duidelijker beleid worden geformuleerd. De verschillen in risico's en het rendement van gemeentelijk handelen zijn per categorie duidelijker in beeld te brengen.
- Het Omgevingsbeleidsplan neemt de thema's en werkniveaus van het CKB grotendeels over.
- Het Omgevingsbeleidsplan voegt een risicoanalyse toe aan de methodiek van het CKB om afgewogen keuzen te kunnen maken.
- Het Omgevingsbeleidsplan neemt ook de factor locatie als een invalshoek voor het beleid. Deze ontbreekt in het CKB.

Bouwwerktopologie

De intensiteit van toetsing wordt allereerst afhankelijk gesteld van het type bouwwerk. Het type bouwwerk is zowel voor de toetsing als het toezicht een zeer belangrijk vertrekpunt. Immers een tuinhuisje vraagt bijvoorbeeld een andere benadering dan een appartementengebouw. Op basis van de samenstelling van de bouwstroom in de gemeente Onderbanken, de risico's die aan bepaalde type

bouwwerken zijn verbonden en het kwaliteitsbeeld dat van toepassing is op bepaalde type bouwwerken is gekozen voor de indeling zoals weergegeven in tabel A. Per type bouwwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van de technische toetsing van de aanvraag omgevingsvergunning.

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toetsing wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In tabel B zijn de thema's weergegeven. In combinatie met vooral het type bouwwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld. De thema's zijn afkomstig uit de Woningwet en bijbehorende wet- en regelgeving zoals bestemmingsplannen en Bouwbesluit.

Betrokken partijen

Bij (ver)bouwen zijn verschillende partijen betrokken: van particulier tot professionele bouwer. De dagelijkse praktijk laat zien dat er grote kwaliteitsverschillen zijn in enerzijds presentatie en uitwerking van tekeningen / berekeningen en anderzijds in de uitvoering van werkzaamheden. De toetsstrategie zou hierop kunnen worden afgestemd. In het onderhavige beleid is dat niet gebeurd. Het standpunt is ingenomen dat aanvragen ongeacht kwaliteit van de betrokken partijen aan een bepaald kwaliteitsniveau moeten voldoen. De kwaliteit van de betrokken partijen wordt pas een factor van belang geacht zodra sprake is van certificering.

Werkniveaus

De intensiteit of zwaarte van toetsing wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus, zoals in hoofdstuk 2 van dit deel besproken.

A.	Naam type / categorie	Omschrijving	Voorbeelden	Gebruiks functies
1	Kleine bouwwerken	<ul style="list-style-type: none"> Bijgebouwen ondergeschikt aan functie zonder langdurig verblijf van mensen Bouwwerken geen gebouw zijnde van ondergeschikt belang Geen funderingen of constructieve aanpassingen van bestaand gebouw Overspanning maximaal 3 meter 	Schuur, tuinhuis, carport, vrijstaande garage, dierenverblijf, kozijnvervangende, fietsenstalling, Schutting, antenne, trafohuisje, straatmeubilair, klein reclameobject, vlaggenmast, informatiezuil, zonnescherm, vuilcontainer, paardenbak, zeecontainer	Divers
2	Aan-, uit- en bijgebouwen bij woonfunctie	<ul style="list-style-type: none"> Met langdurig verblijf van mensen en / of Constructieve aspecten 	Erker, serre, dakopbouw, dakkapel, aan- en uitbouwen, aangebouwde garage, gevelverandering, interne verbouwing, privé zwembad, kelder, balkon, dakterras, entree	Wonen
3	Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen	Zowel individueel als projectmatig	Vrijstaande, twee-onder-één kap- en rijtjeswoningen, vakantiehuis, boerderij, woonwagen, tijdelijke woonunit, aan- en bijgebouwen met mantelzorg	Wonen
4	Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouw	<ul style="list-style-type: none"> Gestapelde woningbouw of Utiliteitsbouw waar geslapen worden of Utiliteitsbouw met voorzieningen voor niet zelf redzame personen 	Appartementencomplex, hotel, bejaardentehuis, kinderdagverblijf, bed & breakfast, huisvesting seizoenarbeiders	Wonen, logies, cel, bijeenkomst
5	Aan-, uit- en bijgebouwen bij andere functies	<ul style="list-style-type: none"> Een bouwlaag Van ondergeschikt belang Maximaal 2.500 m² 	Aan- en uitbouwen, bijgebouwen, gevelverandering, interne verbouwing, kelder, entree	Divers
6	Nieuw- en overige verbouw industrie zonder langdurig verblijf mensen		Veestal, machineberging, silo, kas, dierenverblijf, loods	Lichte industrie
7	Nieuw- en overige verbouw industrie met langdurig verblijf mensen		Werkplaats, fabriek	Lichte industrie, industrie
8	Nieuw- en overige verbouwkantoren en publiektoegankelijke gebouwen		Politiebureau, gemeentekantoor, brandweerkazerne, winkel, buurtcentrum, horeca, sporthal, bibliotheek, kerk, postkantoor, gezondheidscentrum, parkeergarage, showroom, multifunctioneel centrum, kantoor, school, kinderopvang	Bijeenkomst, winkel, sport, Gezondheidszorg, kantoor, onderwijs, overig
9	Nieuw- en overige verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde	<ul style="list-style-type: none"> Bouwwerken met grote mate algemeen belang en / of Constructief belang 	Brug, buitenzwembad, tribune, antennemast, luifel, geluidscherm, klokkentoren, tunnel, rioolgemaal	Sport, overig

B.	Thema	Toelichting
1.	Ruimtelijke inpassing	Bebouw- en gebruikseisen bestemmingsplan met betrekking tot de planologische inpassing van bouwen en gebruiken. Aanvullende werking van stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening (bereikbaarheid bouwwerken, parkeergelegenheid en laad- en losmogelijkheden). Andere aspecten die onder dit thema vallen zijn: verkeer, archeologie en aardkundige waarden.
2.	Bodem	Bouwen op verontreinigde grond als sprake is van langdurig verblijf van mensen en een te bouwen oppervlakte van meer dan 50 m2 en de bouwkosten.
3.	Constructieve veiligheid	Algemene sterkte van de constructie, sterkte bij brand en vloerafscheidingen.
4.	Gebruiksveiligheid	Overbrugging van hoogteverschillen, trappen, elektriciteit- en noodstroomvoorziening, verlichting, gasvoorziening en draairichting van ramen en deuren. Aansluitplicht elektriciteit en aardgas.
5.	Brandveiligheid	Ontstaan van brand, ontwikkeling en uitbreiding van brand, ontstaan en verspreiding van rook, vluchtroutes, bestrijding van brand, ontstaan en beperking van ongevallen. Bereikbaarheid van bouwwerken en brandblusvoorzieningen. Diverse installaties ten aanzien van brandmelding, ontruimingsalarm en vluchtrouteaanduidingen.
6.	Sociale veiligheid	Toegang tot bouwwerk en inbraakpreventie.
7.	Geluid	Bescherming tegen geluid van buiten, geluid van installaties, geluid tussen ruimten en galm.
8.	Vocht	Wering van vocht van buiten en binnen.
9.	Afvalwater & riolering	Afvoer van afvalwater, fecaliën en hemelwater.
10.	Ventilatie	Luchtverversing, spuivoorziening, afvoer van rook en toevoer van verbrandingslucht.
11.	Beperking invloed schadelijke stoffen / dieren	Toepassing schadelijke materialen en binnendringen schadelijke stoffen uit de grond. Bescherming tegen muizen en ratten. In dit programma wordt dit thema opgevat als aanlegdiepte.
12.	Watervoorziening	Drinkwater en warmwatervoorziening. Aansluiting op waterleidingnet.
13.	Daglicht	Toetreding van daglicht.
14.	Toegankelijkheid	Toegankelijkheid en bereikbaarheid voor rolstoelgebruikers, vrije doorgang, verkeersroutes, bereikbaarheid bouwwerken, bereikbaarheid gebouwen voor gehandicapten.
15.	Ruimten	Aanwezigheid en omvang van (gemeenschappelijke) ruimten in een gebouw.
16.	Opstelplaatsen	Aanwezigheid en plaats van aanrecht en waar (gemeenschappelijke) apparaten zoals kooktoestel en warmwatertoestel staan.
17.	Energiezuinigheid	Isolatie, luchtdoorlatendheid en andere (installatie)voorzieningen die de energieprestatie positief beïnvloeden .

Risicoanalyse en conversie naar werkniveau

De risicoanalyse van bouwwerkcategorie per thema en de conversie van de uitkomsten naar het te hanteren werkniveau zijn terug te vinden in bijlage 3 en 4. De categorie grote bouwwerken geen gebouw zijnde zijn in dit beleidsplan niet verder uitgewerkt. Zij komen namelijk zeer sporadisch voor en vragen gezien hun uiteenlopend karakter steeds om maatwerk.

Type bouw- werk	Toetsmatrix		Technische thema's														
			Constructieve veiligheid	Gebruiksveiligheid	Brandveiligheid	Sociale veiligheid	Geluid	Vocht	Afvalwater & riolering	Ventilatie	Beperking schadelijke stoffen / dieren	Watervoorziening	Daglicht	Toegankelijkheid	Ruimten	Opstelplaatsen	Energiezuinigheid
Type bouw- werk	Kleine bouwwerken	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Aan-, uit- en bijgebouwen bij woonfunctie	1	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen	3	2	2	1	2	1	2	2	1	1	2	1	2	1	2	2
	Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouw	3	2	4	1	2	1	2	2	1	1	2	2	2	1	2	2
	Aan-, uit- en bijgebouwen bij andere functies	1	2	2	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Nieuw- en overige verbouw industrie zonder langdurig verblijf mensen	3	1	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0

Nieuw- en overige ver- bouw industrie met langdurig verblijf men- sen	3	2	4	0	1	1	2	2	1	1	0	1	2	1	2
Nieuw- en overige ver- bouw kantoren en pu- blikstoegankelijke ge- bouwen	3	2	4	0	2	1	2	2	1	1	2	2	2	1	2

Beleid

Op basis van de zojuist genoemde beleidsonderdelen is per type bouwwerk de diepgang van toetsing bepaald. Deze zijn terug te vinden in de bovenstaande matrix/tabel. In deze tabel zijn alleen de technische thema's terug te vinden. De thema's ruimtelijke inpassing en bodem zijn niet in de matrix opgenomen. Zij zullen altijd op het integrale niveau worden getoetst, met andere woorden een aanvraag zal aan alle relevante regels worden beoordeeld.

Uit de matrix blijkt dat de technische toetsing vooral wordt gedaan door na te gaan of uitgangspunten uit tekeningen en berekeningen zijn te halen en na te gaan of deze voldoen aan de gestelde eisen. Hierop zijn enkele uitzonderingen:

- Bij de thema's constructieve veiligheid en brandveiligheid wordt in enkele situaties direct op een hoger niveau getoetst.
- Bij de thema's sociale veiligheid, vocht, beperking van de invloed van schadelijke stoffen / dieren, watervoorziening en opstelplaatsen wordt altijd een lager niveau van toetsing voorgestaan.

Uit de matrix blijkt dat ten aanzien van het rendement bij het soort bouwwerk sprake is van een vierdeling. De eerste categorie betreft de kleine bouwwerken. Gezien het beperkte risico vindt hier geen toetsing op het Bouwbesluit plaats. De tweede categorie bestaat uit de aan-, uit- en bijgebouwen. Thema's aangaande veiligheid worden op niveau 2 getoetst, terwijl de andere technische thema's op niveau 1 worden beoordeeld. Het meeste rendement is te realiseren bij de volgende type bouwwerken:

- Nieuwbouw van woningen .
- Nieuw- en overige verbouw van woon-, cel-, logiesgebouwen.
- Nieuw- en overige verbouw van kantoor- en publiekstoegankelijke gebouwen.
- Nieuw- en overige verbouw van industriegebouwen met langdurig verblijf van mensen.

Het verschil tussen deze bouwwerkcategorieën is beperkt. Toetsing van de meeste thema's vindt plaats op niveau 2 of hoger. Bij de overige type bouwwerken worden wat betreft toetsing minder thema's (intensief) beoordeeld. Samengevat ontstaat het volgende beeld van de kernbepalingen ten aanzien van het Bouwbesluit:

Type bouwwerk	Kernbepalingen Bouwbesluit
Kleine bouwwerken	Geen
Aan-, uit- en bijgebouwen bij alle functies	Constructieve veiligheid, brandveiligheid, gebruiksveiligheid, geluid
Nieuwbouw van woningen	Constructieve veiligheid, brandveiligheid, gebruiksveiligheid, geluid, afvalwater & riolering, ventilatie, daglicht, toegankelijkheid, ruimten, energiezuinigheid
Nieuw- en grotere verbouw van woon-, cel-, logiesgebouwen.	
Nieuw- en grotere verbouw van kantoor- en publiekstoegankelijke gebouwen.	
Nieuw- en grote verbouw van industriegebouwen met langdurig verblijf van mensen.	
Nieuw- en overige verbouw industrie zonder langdurig verblijf mensen	Constructieve veiligheid, brandveiligheid, afvalwater & riolering

Certificering

De toetsing aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit kan ook plaatsvinden door externe partijen volgens een beoordelingsrichtlijn (BRL/BN 5019). Dit is de zogenaamde gecertificeerde bouwbesluittoets. Zodra bij een aanvraag een rapportage is bijgevoegd van een gecertificeerde toets wordt het in deze notitie geformuleerde beleid niet meer uitgevoerd door de gemeente. In de plaats daarvan zal de gemeente een controle uitvoeren op de geldigheid van het certificaat dat ten grondslag ligt aan het rapport. Er wordt dan gecontroleerd op de datum van het certificaat en de toepassingsgebieden waarvoor het certificaat is afgegeven. Wanneer sprake is van een positief resultaat wordt aangenomen dat de aanvrager voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de aanvraag voldoet aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit. Indien sprake is van een gecertificeerde bouwbesluittoets, die voldoet aan de voorwaarden, kan gedacht worden aan een korting op de leges of het sneller verlenen van de

vergunning. Beleid hierover zal de komende jaren, als het gecertificeerd werken toeneemt, bij de evaluatie van het Omgevingsbeleidsplan worden geformuleerd.

2.6.1.2: Beoordeling constructieve veiligheid

	I	II	III
Naam	kleine bouwwerken	aan-, uit- en bijgebouwen	overige bouwwerken
Bouwwerkcategorie	1	2 en 5	overig
Ontvankelijkheidseisen	geen	<ul style="list-style-type: none"> • inzichtelijke bouwkundige tekeningen • funderingsplan • kapplan • constructieberekening met helder aangegeven uitgangspunten 	tekeningen en berekeningen: <ul style="list-style-type: none"> • grondrapport / funderingsadvies • constructieve bestektekeningen • stabiliteitsberekening • gewichtsberekening • funderingsplan
Ontvankelijkheidstoets door	n.v.t.	plantoetser	plantoetser / constructeur
Inhoudelijke toetsing door	n.v.t.	plantoetser	plantoetser / constructeur
Toetsniveau	n.v.t.	zie toetsmatrix	zie toetsmatrix
Voorwaarden vergunning	geen	alleen indien opmerkingen	specifiek op aangeven constructeur

De tweede vraag betreft de beoordeling van het constructief hoofdprincipe van een aanvraag voor het (ver)bouwen van een bouwwerk. Constructieve veiligheid is naast brandveiligheid het belangrijkste thema. Dit blijkt uit de toetsingsmatrix van de vorige paragraaf. In het Bor wordt aangegeven dat vooraf inzicht moet worden gegeven in het hoofdprincipe van de constructie. Detailtekeningen en berekeningen mogen na afgifte van de vergunning worden ingediend. Het Bor biedt interpretatieruimte, die gezien het belang van het thema, niet wenselijk is. Vandaar dat ook op dit terrein een lokaal toetsingskader wordt geformuleerd.

Strategie

Als uitgangspunt is geformuleerd dat afhankelijk van het type bouwwerk, zoals geformuleerd in de vorige paragraaf, vooraf gegevens moeten worden ingediend die aannemelijk maken dat wordt voldaan aan de eisen van constructieve veiligheid. De gegevens moeten worden beoordeeld door een ter zake deskundig iemand, waarbij de diepgang van beoordeling vooraf is afgesproken. Er wordt aangesloten bij de werkniveaus geformuleerd in de vorige paragraaf.

Beleid

Het beleid is terug te vinden in de tabellen op de volgende pagina. De bouwwerkcategorieën uit de vorige paragraaf zijn teruggebracht tot een drietal categorieën. Aangegeven is welke bescheiden voor de ontvankelijkheid moeten worden ingediend. In de tweede tabel is aangegeven op welk niveau de gegevens inhoudelijk worden beoordeeld. Deze tabel is een uitwerking van de toetsmatrix omgevingsvergunning activiteit (ver)bouw en gebaseerd op het landelijke constructieprotocol.

Toetsmatrix ontvankelijkheid

Toetsmatrix categorie II en III	Aan- en uitbouw woon-functie	Nieuw- en overige ver-bouw grondgebonden wonin-gen	Nieuw- en overige ver-bouw woon-, cel- en lo-giesge-bouwen	Aan- en uitbouw overige functie	Nieuw- en overige ver-bouw in-dustrie zonder langdurig verblijf mensen	Nieuw- en overige ver-bouw in-dustrie met lang-durig verblijf men-sen	Nieuw- en overige ver-bouw kantoren en pu-bliekstoe-gankelijk-ke gebou-wen	Nieuw- en verbouw grote bouwwer-ken geen gebouw zijnde
Algemene toetsmatrix	1	3	3	1	3	3	3	3
1. Fundering inclusief (parkeer)kelders	1	2	3	1	2	3	3	2
2. Hoofddraagconstructie inclusief stabiliteit	1	3	3	1	2	3	3	2
3. Cruciale verbindingen inclusief stabiliteit	1	3	3	1	3	3	3	3
4. Constructieve onderdelen geen hoofd-draagconstructie	1	2	3	1	2	3	3	1
5. Vloeren op zand of boven kruipruimte	1	1	1	1	1	1	2	0
6. Verdiepingsvloeren	1	2	2	1	1	2	2	0
7. Balustraden	1	2	2	1	2	2	2	1
8. Dak	1	2	2	1	3	2	3	0
9. Trappen en hellingbanen	1	2	2	1	2	2	2	0

10. Gevels (niet vloerdragend) inclusief bevestigingen	1	3	3	1	2	3	3	0
11. Gewichtsberekening	1	3	3	1	2	3	3	2
12. Constructieve elementen uit bouwveiligheidsplan	1	2	2	1	2	3	3	2

2.6.1.3 Beoordeling deelgoedkeuringen voorwaarden vergunning

De derde vraag betreft de controle van deelgoedkeuringen ten aanzien van constructieonderdelen en installaties. Een vergunning kan onder voorwaarden / beperkingen worden verleend. Veel voorkomende voorwaarden / beperkingen hebben betrekking op het op een later tijdstip indienen van tekeningen en berekeningen. Het betreft dan vooral constructieve tekeningen en berekeningen en installatietechnische tekeningen en berekeningen. In het Bor is het op een later tijdstip indienen van dergelijke zaken wettelijk geregeld. Bij één vergunning kan sprake zijn van meerdere deelgoedkeuringen.

Strategie

Het feit dat aanvullende voorwaarden worden geformuleerd bij de vergunning geeft aan dat het niet reëel was om ten tijde van de vergunningsaanvraag een beoordeling te doen. Aangezien sprake is van voorwaarden zijn de beoordelingen vanuit het oogpunt van de gemeente Onderbanken wel noodzakelijk. Handhaving van deze voorwaarden wordt van groot belang geacht omdat het vaak belangrijke onderdelen ten aanzien van veiligheid (constructie en brand) betreft.

Beleid

Ten behoeve van de vergunning is sprake van een aantal (standaard) voorwaarden. De van toepassing zijnde voorwaarden worden steeds per vergunning uit deze lijst geselecteerd. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het tijdig aanleveren van de bescheiden (drie weken voor aanvang van het desbetreffende onderdeel). De toezichthouder bewaakt dit en gaat na of onderdelen niet worden generaliseerd alvorens de bescheiden zijn beoordeeld en geaccordeerd. Wanneer bij aanvang van werkzaamheden de bescheiden niet tijdig zijn ingediend vindt in principe stillegging van de werkzaamheden plaats. In andere situaties vindt een nadere afweging plaats of tot stillegging moet worden overgegaan. Iedere set tekeningen / berekeningen die wordt ingediend wordt beoordeeld door vergunningverlening. De constructieve tekeningen en berekeningen worden gecontroleerd op het werkniveau zoals aangegeven bij beoordeling constructieve aspecten. De installatie technische tekeningen en berekeningen worden eveneens beoordeeld. Controle vindt plaats op het niveau aangegeven in de toetsmatrix in paragraaf 3.3.

2.6.1.4 Beoordeling omgevingsveiligheid

De factor locatie (ligging bouwplaats) is voor deze beoordeling van belang. De factor zal vooral worden gebruikt bij het toezicht van bouw- en sloopwerkzaamheden. Dit gebeurt in verband met risico's en aansprakelijkheid. Tegen deze achtergrond worden de begrippen aandachts- en risicolocatie geïntroduceerd. Onder deze locaties worden verstaan locaties die door de aard van de werkzaamheden respectievelijk de aard van de omgeving een meer dan gemiddeld risico met zich meebrengen en tegen die achtergrond nadrukkelijker aandacht vragen voor omgevingsveiligheid. Met andere woorden, het betreft locaties waar een verhoogde kans op gevaar aanwezig is voor passanten, omwonenden en belendende percelen. (Ver)bouwen in het centrum vraagt vanuit het oogpunt van omgevingsveiligheid bijvoorbeeld een andere aandacht dan bouwen in het buitengebied. Uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat onvoldoende toezicht vanuit algemeen belang bij problemen kan leiden tot aansprakelijkheidsstelling van de gemeente.

Of sprake is van een aandachts- of risicovolle locatie wordt door verschillende criteria bepaald. Het eerste criterium heeft te maken met de aard van de belendende bouwwerken. Afhankelijk van het type bouwwerk en dan vooral de wijze van fundering (op staal, op houten / betonnen / stalenbuispalen e.d.), het materiaal waarin ze zijn opgetrokken (beton, staal, steen, hout e.d.), de ouderdom en staat van onderhoud is er een bepaalde gevoeligheid voor trillingen, veranderingen in grondwaterniveau, ontgravingen en slopen. Deze gevoeligheid in combinatie met de aard van het te realiseren bouwwerk en de wijze van bouwen bepalen de mate van risico. Een tweede criterium heeft te maken met de veiligheid op en om de bouwplaats. Een derde en laatste criterium heeft betrekking op de hinder en overlast voor omwonenden, gebruikers van omliggende panden en passanten. Het betreft dan zaken als geluidhinder, trillinghinder, verkeershinder en stankhinder.

In de fase van vergunningverlening vindt door de gemeente een locatieanalyse plaats om de risico's ten aanzien van omgevingsveiligheid in te schatten. In tabel A is aangegeven welke onderwerpen in de

locatieanalyse betrokken worden. Tabel B geeft aan hoe vanuit de locatie-analyse gekomen wordt tot een risico-inschatting en wat dit betekent voor het opnemen van voorschriften in de vergunning.

A. Locatieanalyse omgevingsveiligheid

1. Hinder en overlast omwonenden

Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot hinder en overlast voor de direct omwonenden of gebruikers voor direct omliggende panden:

- geluidshinder
- trillinghinder
- verkeershinder
- stankoverlast
- stofoverlast

2. Weg beheer & openbaar vervoer

Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot maatregelen in en langs de weg door de wegbeheerder?

- vermindering aantal bestaande parkeerplaatsen
- belemmering doorstroming voetgangers
- belemmering doorstroming overig verkeer
- belemmering doorstroming openbaar vervoer
- ander gebruik openbare ruimte anders dan openbare weg
- verminderde bereikbaarheid en gebruik naastgelegen bouwwerken

3. Schade belendingen, leidingen, houtopstanden door aard van de bouwwerkzaamheden

Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot schade aan belendingen, bouwwerken, leidingen en houtopstanden?

- ontgravingen
- grondwaterstandverlaging
- bouwrijp maken
- inbrengen van damwanden, palen e.d.

4. Veiligheid directe omgeving

Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot gevaar, hinder en overlast voor de directe omgeving

- laad- en loszones
- vallend materiaal

B. Conclusie locatieanalyse

1. Wanneer op alle onderdelen met nee is geantwoord is er sprake van een niet risicovolle locatie. Niet risicovolle locatie --> standaardvoorwaarden opnemen in de vergunning
2. Wanneer alleen sprake is van hinder / overlast en verminderde bereikbaarheid / belemmering doorstroming zoals onder 1 en 2 weergegeven dan wel alleen voorzieningen voor houtopstanden getroffen moeten worden dan is sprake van een aandachtslocatie. Aandachtslocatie --> specifieke voorwaarden opnemen in de vergunning dan wel regelen via een bouwplaatsinrichtingsplan.
3. In alle andere gevallen is sprake van een risicovolle locatie en wordt er gewerkt met een bouw- en sloopveiligheidsplan in twee fasen: uitgangspunten bij ontvankelijkheid en uitwerking na vergunning. Risicovolle locatie --> uitgangspunten bouw- en sloopveiligheidsplan opvragen bij ontvankelijkheid en verdere uitwerking bouw- en sloopveiligheidsplan als voorwaarde in vergunning opnemen

2.6.2. Activiteit het slopen van een bouwwerk (Bouwbesluit, paragraaf 1.7)

In paragraaf 1.7 van het *Bouwbesluit 2012* wordt gesteld dat een voornemen tot slopen waarbij naar redelijke inschatting de hoeveelheid sloopafval meer dan 10 m³ zal bedragen of asbest wordt verwijderd, ten minste vier weken voor de voorgenomen aanvang van het uitvoeren van de sloopwerkzaamheden schriftelijk wordt gemeld aan het bevoegd gezag.

Inleiding

In paragraaf 1.7 van het *Bouwbesluit 2012* zijn sinds 1 april 2012 de regels voor het slopen van een bouwwerk terug te vinden. Er wordt niet meer gesproken over een omgevingsvergunning voor de activiteit slopen van een bouwwerk, maar van een sloopmelding. Deze sloopmelding moet afhankelijk van het type sloopwerk vijf dagen respectievelijk vier weken voor aanvang worden gedaan. Het *Bouwbesluit* geeft aan welke bescheiden bij een melding moeten worden ingediend en op welke onderdelen door de gemeente aanvullende voorwaarden mogen worden gesteld.

Centrale vraag

Welke meldingen om sloopwerken worden met welke diepgang beoordeeld?

Strategie

De gemeente beoordeelt zowel de sloopwerken door bedrijven voor het onderdeel asbest als de sloopwerken door particulieren. Voor deze beoordeling is er een methodiek opgezet naar analogie van de activiteit (ver)bouwen; het betreft een toetsingskader per thema per type sloopwerk.

Typologie sloopwerk

Het type sloopwerk wordt als een belangrijk aspect voor het toetsingskader beschouwd. Op basis van drie factoren is een indeling in type sloopwerken gemaakt. Per type sloopwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van de technische toetsing van de aanvraag. De leidende factoren zijn: (a) de samenstelling van het aanbod aan sloopwerkzaamheden, (b) de risico's die aan bepaalde type sloopwerken zijn verbonden en (c) het kwaliteitsbeeld dat van toepassing is op bepaalde type sloopwerken. De onderscheiden categorieën zijn terug te vinden in tabel A. Per type sloopwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van de beoordeling van de melding. Naast de sloopcategorieën in tabel A wordt een zogenaamde buitencategorie onderscheiden. Dit zijn eenmalige grootschalige projecten die om maatwerk vragen.

Thema's wet- regelgeving

In het beleid wordt de intensiteit van toetsing afhankelijk gesteld van de onderdelen van het sloopwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In tabel B zijn de thema's weergegeven. In combinatie met het type sloopwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

Werkniveaus.

De intensiteit of zwaarte van toetsing wordt, zoals reeds aangegeven, afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type sloopwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus zoals toegelicht in hoofdstuk 2.

A.	Naam type / categorie	Omschrijving
1	Particuliere asbestsloop	Het door een particulier slopen van: <ul style="list-style-type: none"> • Geschroefde, hechtgebonden asbesthoudende platen met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel; • Asbesthoudende vloertegels met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel; • Niet-gelijmde asbesthoudende vloerbedekking met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel.
2	Bedrijfsmatige asbestsloop	Het uitsluitend door een bedrijf verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit een bouwwerk.
3	Particulier niet risicovol sloopwerk	Het afbreken van een bouwwerk, waarbij de hoeveelheid sloopafval minimaal 10 m3 bedraagt. Een sloopwerk is niet risicovol als de volgende criteria gelden: <ul style="list-style-type: none"> • Geen asbest; • Geen gemeenschappelijke draagconstructie; • Geen ligging aan drukke weg; • Geen gevaar voor belendingen; • Laag gevoelige omgeving ten aanzien van hinder en overlast; • Geen verdachte bodemlocatie in relatie tot milieuschadelijke stoffen; • Geen bodemlocatie in relatie tot archeologie; • Geen gedeeltelijke sloop (geen aanwezigheid van gebruikers in resterende delen van het bouwwerk); • Geen gebruik openbare ruimte
4	Particulier risicovol sloopwerk	Alle overige sloopwerken.
B.	Thema	Toelichting
1.	Constructieve veiligheid	Constructieve veiligheid vanuit het oogpunt van externe veiligheid en belendingen
2.	Openbare weg	Beschadiging / vervuiling, ingebruikname, bereikbaarheid / toegankelijkheid
3.	Belendingen	Beschadiging, toegankelijkheid / bereikbaarheid, afwerking aangrenzende bouwwerken
4.	Hinder en overlast	Geur, geluid, stof, trillingen
5.	Archeologie	Beschadiging van cultuurhistorische bodemschatten
6.	Bodem	Ledigen putten, opvullen gaten, bodemverontreiniging, grondwater
7.	Mobiele puinbrekers	AMvB mobiele puinbrekers
8.	Riolering	Rioolaansluiting
9.	Kabels en leidingen	Gas, water en elektra, overige kabels en leidingen
10.	Asbest	Aanwezigheid, verwijderen, asbestvrij verklaren, afvoer / stort

- | | | |
|-----|---------------------------|-----------------------------------|
| 11. | Milieuschadelijke stoffen | Scheiding, opslag, verwerking |
| 12. | Sloopafval | Scheiding, opslag, verwerking |
| 13. | Terreinafwerking | Netheid, afwerking bij oplevering |

Risicoanalyse en conversie naar werkniveau

De risicoanalyse van sloopwerkcategorie per thema en de conversie van de uitkomsten naar het te hanteren werkniveau zijn terug te vinden in bijlage 5...

Beleid

Op basis van de zojuist genoemde beleidsonderdelen is per type sloopwerk de diepgang van toetsing bepaald. Deze zijn terug te vinden in de volgende tabel. Het werkniveau van toetsing betreft het aanvangsniveau. Het principe dat is gekoppeld aan de werkniveaus is het principe van 'opbouwen van vertrouwen' zoals eerder uiteengezet. Om het beleid te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat er allereerst door de gemeente vanuit vergunningverlening een labelling van de melding plaatsvindt.

Type werk	Toetsmatrix	Thema wet- en regelgeving												
		Constructieve veiligheid	Openbare weg	Belendingen	Hinder en overlast	Archeologie	Bodem	Mobiele puinbrekers	Riolering	Kabels en leidingen	Asbest	Milieugevaarlijke stoffen	Sloopafval	Terreinafwerking
	Particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Bedrijfsmatige asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
	Particulier niet risicovol sloopwerk	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Particulier risicovol sloopwerk	2	A	2	A	4	2	2	A	A	2	2	2	A

Uit de toetsmatrix kan worden afgeleid dat bij een particuliere asbestsloop geen inhoudelijke toetsingen plaatsvinden. Er is een controle op het juist invullen van het formulier en ter plekke wordt, voor zover nodig (bij twijfel), voordat goedkeuring wordt verleend gekeken naar het aanwezige asbest. Voor het vervolg is dit product louter een administratief product met een standaard set aan aandachtspunten bij de acceptatie van de melding om de veiligheid te stimuleren en om zich in te dekken voor eventueel onverwachte zaken tijdens de sloop. Indien nodig kunnen maatwerkvoorschriften worden opgelegd. Bij een bedrijfsmatige asbestsloop is bijna sprake van een gelijke situatie met uitzondering dat het asbestinventarisatierapport wordt beoordeeld.

Het particulier niet risicovolle sloopwerk is een administratief product. Het is een standaard product. Het particulier risicovolle sloopwerk wordt op diverse thema's diepgaander beoordeeld. Het betreft de thema's constructieve veiligheid, belendingen, archeologie, bodem, mobiele puinbrekers, asbest, milieugevaarlijke stoffen en sloopafval. Deze toetsing vindt plaats in het kader van de voorschriften gesteld in hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit en liggen in lijn van het protocol slopen van de Vereniging Bouwen Woningtoezicht Nederland. De toetsresultaten ten aanzien van deze thema's zullen waar nodig moeten worden vertaald naar maatwerkvoorschriften bij de acceptatie van de melding. Diverse thema's worden niet inhoudelijk beoordeeld, maar worden geregeld via aandachtspunten bij de acceptatie van de melding.

2.6.3. Activiteit het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk met het oog op brandveiligheid (Wabo, artikel 2.1d, 2.13)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken met het oog op de brandveiligheid. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd zo stelt artikel 2.13 als de brandveiligheid voor het voorziene gebruik niet voldoende is verzekerd. Tevens stelt de Wabo dat in sommige gevallen geen vergunning nodig is, maar dat een melding met het oog op brandveiligheid moet worden gedaan. Een dergelijke melding kan overigens ook geheel los van een aanvraag voor een omgevingsvergunning worden gedaan.

Inleiding

Het Gebruiksbesluit, dat het brandveilig gebruik van een bouwwerk regelt, is per 1 april 2012 opgenomen in het Bouwbesluit. Naast het regime van de omgevingsvergunning voor het brandveilig gebruik van

bouwwerken blijft sprake van gebruiksmeldingen. Een vergunning is nodig als sprake is van dagverblijf van meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, dagverblijf van meer dan 10 personen die lichamelijk of verstandelijk gehandicapt zijn of wanneer sprake is van nachtverblijf van meer dan 10 personen. Een gebruiksmelding wordt gevraagd als zich meer dan 50 personen in een bouwwerk kunnen bevinden, er sprake is van een woonfunctie die kamergewijs wordt verhuurd of er sprake is van gelijkwaardigheid op basis van het Bouwbesluit. Wanneer voor een inrichting geen gebruiksvergunning of –melding nodig is gelden algemene regels met een zorgplicht. De zojuist genoemde vergunning en melding hebben betrekking op gebouwen. Voor brandveilig gebruik van bouwwerken geen gebouw zijnde (zoals tenten) zijn in de Brandveiligingsverordening criteria gesteld wanneer een zogenaamde tijdelijke gebruiksvergunning nodig is. Een dergelijke gebruiksvergunning speelt vaak bij evenementen een rol. Als in dit hoofdstuk over vergunning wordt gesproken worden bedoeld: de omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik, de gebruiksmelding op basis van het Bouwbesluit en de gebruiksvergunning op basis van de brandveiligingsverordening.

Centrale vraag

Hoe vindt de beoordeling op brandveilig gebruik van een bouwwerk plaats?

Strategie

Er wordt aangesloten bij landelijke kaders. Deze zijn vertaald naar een aanpak zoals opgezet voor de activiteit (ver)bouwen. Tevens is aansluiting gezocht bij de dienstverleningsovereenkomst die de gemeente Onderbanken heeft met de Brandweer.

Bouwwerktopologie

Beoordeling vindt plaats op basis van hetgeen gesteld is in hoofdstuk 3 van de handreiking implementatie Gebruiksbesluit van de NVBR. In deze handreiking worden bouwwerken onderverdeeld in vier risicoklassen: (A) direct noodzakelijk, (B) noodzakelijk, (C) zeer gewenst en (D) niet direct noodzakelijk. Deze indeling kan gelijk worden gesteld aan de indeling in een viertal categorieën genoemd in het Preventie Activiteiten Plan (Prevap).

Risicoklasse (Handreiking)	Prioriteitsklasse (PREVAP)	Aard risico	Aard actie
A	1	Zeer hoog risico	Direct noodzakelijk
B	2	Hoog risico	Noodzakelijk
C	3	Gemiddeld risico	Zeer gewenst
D	4	Beperkt risico	Niet direct noodzakelijk

Aangezien de handreiking geen specifiek toetsbeleid kent is een lokaal beleidskader opgesteld. De intensiteit van toetsing wordt allereerst afhankelijk gesteld van het type bouwwerk. Het type bouwwerk is zowel voor de toetsing als het toezicht een zeer belangrijk vertrekpunt. Welke bouwwerken / inrichtingen in welke risicoklasse vallen is weergegeven in tabel A.

A.	Klasse	Inrichtingen	
	A	Kamerverhuur > 10 personen Onderwijsfunctie > 12 jaar ; >500 personen Kantoorfunctie >500 personen Industriefunctie >500 personen	Bijeenkomstfunctie >500 personen Sportfunctie >1000 personen Winkelfunctie >1000 personen
	B	Kamerverhuur 5-10 personen Onderwijsfunctie > 12 jaar 250-500 personen Kantoorfunctie 250-500 personen Industriefunctie 250-500 personen	Bijeenkomstfunctie 250-500 personen Sportfunctie 250-1000 personen Winkelfunctie 500-1000 personen
	C	Onderwijsfunctie > 12 jaar 50-250 personen Gezondheidszorgfunctie met zelfredzame gebruikers (gezondheidsdiensten) Kantoorfunctie 50-250 personen Industriefunctie 50-250 personen	Bijeenkomstfunctie hoge bezetting 50-250 personen Sportfunctie 50-250 personen Winkelfunctie 250-500 personen
	D	Woongebouw met zelfredzame bewoners Bijeenkomstfunctie lage bezetting 50-250 personen Sportfunctie lage bezetting 50-250 personen Winkelfunctie 50-250 personen Industriefunctie < 50 personen en gebruikmaking van beheersbaarheid van brand	

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toetsing wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In tabel B zijn de thema's weergegeven. De thema's zijn afkomstig uit het Bouwbesluit. In combinatie met vooral het type bouwwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

B.	Thema wet- en regelgeving	Toelichting
1.	Verlichting	Noodverlichting
2.	Tijdig vaststellen brand	Aanwezigheid en functioneren van brandmeldinstallatie en rookmelders
3.	Vluchten bij brand	Voorzieningen en maatregelen ter bevordering van het eenvoudig en snel ontvluchten van een bouwwerk en een beoordeling van het gebruik in hoeverre voorzieningen en maatregelen ook daadwerkelijk effectief kunnen werken
4.	Bestrijden van brand	Aanwezigheid en aanduiding van brandslanghaspels, blusmiddelen en –toestellen, automatische brandblusinstallatie, brandkranen en bluswaterwinplaats
5.	Bereikbaarheid hulpverleningsdiensten	Bereikbaarheid bouwwerk voor brandweer, aanwezigheid en kwaliteit brandweeringang, aanwezigheid brandweerlift, aanwezigheid van opstelplaats brandweervoertuig
6.	Voorkomen van brandgevaar / ontwikkeling van brand	Voorzieningen en maatregelen ter voorkoming en snelle verspreiding van brand en beoordeling van het gebruik in hoeverre voorzieningen en maatregelen ook daadwerkelijk effectief kunnen werken
7.	Veilig vluchten bij brand	Voorzieningen en maatregelen voor het snel en veilig vluchten bij brand en het voorkomen van letsel bij het vluchten
8.	Bouwkundige brandveiligheid	Voorzieningen en maatregelen om brand- en rookoverslag te voorkomen.

Werkniveaus

De intensiteit of zwaarte van toetsing wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus, zoals geformuleerd in hoofdstuk 2.

Risicoanalyse en conversie naar werkniveau

De risicoanalyse van inrichtingencategorie per thema en de conversie van de uitkomsten naar het te hanteren werkniveau zijn terug te vinden in bijlage.6. .

Beleid

Het toetsbeleid ten aanzien de vergunning is terug te vinden in de matrix op de volgende pagina. Uit deze matrix kan worden geconcludeerd dat bij alle type bouwwerken de thema's worden beoordeeld op het hoogste werkniveau (integraal). Op het gebied van brandveilig gebruik vindt met andere woorden geen gedeeltelijke toets plaats. Er vindt naast een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag in de realisatiefase ook een eindcontrole ter plekke plaats, met andere woorden voor aanvang van het gebruik. Een dergelijke eindcontrole wordt relevant geacht omdat bepaalde thema's, zoals het voorkomen van brandgevaar en vluchten bij brand alleen op die manier zijn na te gaan. Immers: op tekening zullen bijvoorbeeld vluchtwegen altijd goed bereikbaar en vrij van obstakels zijn, in de praktijk is dat regelmatig anders.

Toetsmatrix

Type object		Verlichting	Tijdig vaststellen van brand	Vluchten bij brand	Bestrijden van brand	Bereikbaarheid hulpverleningsdiensten	Voorzieningen brandgevaar	Veilig vluchten bij brand	Bouwkundige brandveiligheid
A - Direct noodzakelijk (categorie 1)		4	4	4	4	4	4	1	0
B - Noodzakelijk (categorie 2)		4	4	4	4	4	4	1	0
C - Zeer gewenst (categorie 3)		4	4	4	4	4	4	1	0
D - Niet direct noodzakelijk (categorie 4)		0	1	1	1	1	1	0	0

Voor de gebruiksmelding vindt alleen beoordeling van de ontvankelijkheid plaats, met andere woorden er wordt nagegaan of sprake is van een compleet uitgewerkte melding. Een inhoudelijke beoordeling vindt verder niet plaats. Dit is wettelijk ook niet noodzakelijk. Er vindt ook geen eindcontrole in de realisatiefase plaats. Toezicht vindt alleen plaats in de gebruiksfase.

2.6.4. Activiteit het wijzigen van een monument (Wabo, artikel 2.1f, 2.2b, 2.15 en 2.18)

Artikel 2.1. en 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stellen dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een monument te slopen, te verstoren, te herstellen of te (laten)

gebruiken waardoor het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met de monumentenzorg. De verschillende artikelen in de Wabo over monumenten zijn in dit beleidsplan voor het gemak gebundeld.

Inleiding

Naast de Wabo vormt de Monumentenwet 1988 de kader om activiteiten aan een monument te beoordelen. Aangezien monumenten op zich uniek zijn vindt steeds een specifieke afweging plaats. Hiervoor is geen algemeen toetsingskader te ontwikkelen. De gemeente beoordeelt op basis van eigen onderzoek interventies. Bij ingrijpende herbestemmingen, ingrijpende reconstructies of sloop moet de aanvrager voor zover nodig geacht door de gemeente een historisch onderzoek indienen. Op basis van artikel 6.4 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) moet in specifieke situaties dan ook advies gevraagd worden aan de rijksdienst of provincie. De gemeente beschikt over de wettelijk verplichte monumentencommissie.

Het wordt nodig geacht ten aanzien van de activiteiten in relatie tot monumenten expliciet aandacht te besteden aan één aspect dat nog om beleid vraagt, namelijk de situaties waarbij cultuurhistorische waarden en voorschriften zoals opgenomen in het Bouwbesluit elkaar niet verdragen. Gezien de noodzaak bij de Wabo om te komen tot afstemming van voorschriften is het van belang voor deze afstemming een helder beleidskader te hebben. Er moet gekomen worden tot een kader hoe afwegingen op dit terrein het beste kunnen plaatsvinden. In het Bouwbesluit is bovendien aangegeven, dat als ten aanzien van de activiteit wijzigen van een monument specifieke voorschriften zijn opgenomen deze voorrang hebben boven die geformuleerd bij de activiteit (ver)bouwen.

Centrale vragen

Hoe vindt afweging plaats tussen cultuurhistorische waarden en technische bouwvoorschriften?

Strategie

De activiteit wijzigen van een monument vindt vaak tegelijk plaats met de activiteit verbouwen van een bouwwerk. Eén van de zaken die bij deze samenloop regelmatig speelt is de afstemming i.c. inpassing van de technische vereisten uit het Bouwbesluit in relatie tot de monumentale waarden van een bouwwerk. Het realiseren van technische eisen bij monumenten vraagt met andere woorden dus regelmatig om de nodige afwegingen: enerzijds moet het pand voldoen aan de technische eisen; anderzijds mag er weinig tot geen afbreuk aan het monumentale karakter worden gedaan. Het beleidskader bestaat uit een soort afwegingsmodel waarin geschetst wordt hoe te werk moet worden gegaan bij afstemming van het monumentale karakter met de technische voorschriften Bouwbesluit.

Beleid

Nadat de technische norm op basis van het Bouwbesluit is bepaald wordt nagegaan of zonder aantasting van het monumentaal karakter de norm kan worden gerealiseerd. Hierbij zijn bepalend: de redengevende omschrijving (reden waarom het bouwwerk is aangewezen als monument), het resultaat van een eventueel bouwhistorisch onderzoek en het advies van de monumentencommissie, rijksdienst of provincie. Wanneer zonder problemen aan de technische norm kan worden voldaan is er geen vuiltje aan de lucht. Wanneer er wel problemen zijn moet het risico dat verbonden is aan de technische norm worden bepaald. Het risico wordt afgeleid van de toetsmatrix omgevingsvergunning activiteit (ver)bouwen. Er is sprake van een hoog risico als het toetsniveau 2 of hoger is. Bij een toetsniveau 0 of 1 is sprake van een laag risico.

Bij een hoog risico worden achtereenvolgens de volgende opties nagegaan:

1. Is een gelijkwaardige oplossing mogelijk?
2. Kunnen bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die omkeerbaar zijn, met andere woorden niet leiden tot permanente aantasting van het karakter?
3. Kan aan de norm worden voldaan door het gebruik te beperken?
4. Kunnen acceptabele bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die onomkeerbaar zijn, met andere woorden leiden tot permanente aantasting van het karakter?
5. Wordt de norm geheel losgelaten?

Wanneer optie 4 leidt tot ongewenste oplossingen of bij optie 5 loslaten vanwege risico's niet mogelijk is moet het gebruik worden uitgesloten als de andere opties niet reëel zijn. Het plan kan dan niet in de huidige vorm worden gerealiseerd. Bij een laag risico worden alleen de opties 1 en 5 bekeken.

Een essentiële voorwaarde voor toepassing van het afwegingsmodel is dat reeds in een vroeg stadium van het vergunningverleningsproces gekeken wordt naar de inpassing van technische voorschriften. Ten behoeve van een principe beslissing bij functiewijzigingen van monumenten moet een quickscan op bovenstaande wijze plaatsvinden. Dit geldt ook bij overige principe verzoeken ten aanzien van monumenten en de intake van aanvragen om omgevingsvergunning activiteit wijzigen monument. Door dit te doen wordt reeds op een relatief vroeg tijdstip inzicht verworven of sturing vanuit gemeentewege noodzakelijk is. Met andere woorden, wanneer sprake is van een monument moet reeds in een vroeg stadium gekeken worden naar de afstemming met de technische voorschriften. De toetsmatrix omgevingsvergunning activiteit (ver)bouwen moet op dat moment worden gehanteerd. Bij de activiteit wijzigen van een monument is dus sprake van vooroverleg.

2.6.5. Activiteit het uitvoeren van een werk (Wabo, artikel 2.1b, 2.11)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het uitvoeren van een werk geen bouwwerk zijnde of van werkzaamheden, in gevallen waarvan dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als het werk of de werkzaamheid in strijd is met de bepalingen of met de ruimtelijke regels.

Inleiding

Ingevolge het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Onderbanken is het verboden om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden uit te voeren. Ook in het bestemmingsplannen Woonkernen is (beperkt) een dergelijk stelsel opgenomen. Welke werken en werkzaamheden het betreft is afhankelijk van het (onderdeel van het) bestemmingsplan. In het bestemmingsplan buitengebied speelt de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk o.a. bij:

- Het vellen van bomen en het verwijderen van landschapselementen.
- Het aanleggen of wijzigen van leidingen.
- Overige werkzaamheden die invloed hebben op aanwezige landschaps- en natuurwaarden, zandpaden, waterhuishouding en archeologische waarden.

Bij de bestemmingsplannen binnen de kom speelt de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk bij de bestemming bos, agrarisch, recreatie/verblijfsrecreatie, water, leiding riool en archeologie.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welk niveau beoordeeld?

Strategie

Aan het opstellen van de regels in het bestemmingsplan ligt een gebiedsanalyse ten grondslag, die kan worden beschouwd als risicoanalyse. Bovendien is er in de meeste gevallen een directe relatie van de regels met het beleid van provincie en waterschap. Hierbij is in het algemeen geen keuzevrijheid voor de gemeente. Bij het beoordelen van de activiteit uitvoeren van een werk wordt altijd nagegaan of regels zijn geformuleerd. Zo ja, dan vindt altijd een toets plaats aan de regels van het bestemmingsplan.

Beleid

Het beoordelen van deze regels vraagt bij ieder werk in de gebieden waar het stelsel van toepassing is maatwerk. Vandaar dat de beoordeling van werkzaamheden op het hoogste niveau plaatsvindt. Dit is het integrale niveau. Bij de beoordeling wordt regelmatig een beroep gedaan op specifieke (externe) deskundigheid. Bij het uitzetten van een adviesaanvraag wordt expliciet aangegeven of, in relatie tot eventuele voorwaarden, noodzaak aanwezig is tot toezicht na vergunningverlening.

2.6.6. Activiteit in strijd met regels van het planologisch kader (Wabo, artikel 2.1c, 2.12)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1. derde lid of 4.3 derde lid van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7 vierde lid, tweede volzin, van die wet.

Inleiding

In de gemeente Onderbanken worden alle gebieden afgedekt door een bestemmingsplan. Voor veel vergunningsaanvragen zijn de bestemmingsplannen de eerste toetsingskaders. Mocht een activiteit in strijd zijn met de ruimtelijke regels dan is een beleidskader aanwezig om na te gaan of een afwijking van de regels mogelijk is.

Centrale vragen

Op welke wijze is het afwijkingsbeleid vorm en inhoud gegeven?

Strategie

Indien een project strijdig is met het vigerende bestemmingsplan, wordt eerst beoordeeld of met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels een afwijking i.c. ontheffing van de regels mogelijk is. Als dat niet het geval is wordt op basis van de "beleidsregels artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 van de Wabo, planologische afwijkingsmogelijkheden" nagegaan of ontheffing mogelijk is. Bij grotere afwijkingen wordt zowel met een bestemmingsplanwijziging als een projectafwijkingsbesluit gewerkt. Hier is sprake van maatwerk dat, in nauw overleg met de aanvrager, vorm en inhoud wordt gegeven.

Beleid

Het beoordelen van het planologisch kader vraagt bij iedere activiteit waarvoor het relevant is maatwerk. Vandaar dat de beoordeling van werkzaamheden op het hoogste niveau plaatsvindt. Dit is het integrale niveau. Bij de vergunningverlening wordt bepaald of een specifieke opleveringscontrole nodig is. Dat gebeurt alleen:

- Bij twijfel naar aanleiding van ingediende documenten en/of verloop van het vergunningenproces.
- Als bij (de advisering in het kader van) de vergunningverlening dit expliciet is aangegeven.

2.6.7. Activiteit het exploiteren van een milieu-inrichting (Wabo, artikel 2.1e, 2.14)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een inrichting of mijnbouwwerk op te richten, te veranderen, in werking te hebben of de werking daarvan te veranderen. De omgevingsvergunning moet zo stelt artikel 2.14 worden geweigerd als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met de bescherming van het milieu. Tevens stelt de Wabo, in het verlengde van de Wet milieubeheer dat in sommige gevallen geen vergunning nodig is, maar dat gelijktijdig met een aanvraag voor een andere activiteit een melding met het oog op bescherming van het milieu moet worden gedaan (Activiteitenbesluit). Een dergelijke melding kan overigens ook geheel los van een aanvraag voor een omgevingsvergunning worden gedaan.

Inleiding

Voor het in werking hebben van een inrichting is het vaak noodzakelijk om een melding in te dienen of om een vergunning aan te vragen. Het Activiteitenbesluit of de vergunning stelt voorschriften aan de activiteiten die in de inrichting plaatsvinden om schade, hinder en overlast voor de directe omgeving te voorkomen. Deze voorschriften zijn vooral gericht op de bescherming van de kwaliteit van de bodem, het water, de lucht en dergelijke tegen schadelijke invloeden van de activiteiten. Daarnaast hebben ze betrekking op het stimuleren van maatregelen ter verbetering van die kwaliteit (milieuwinst). Een variant is de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Hierbij gaat het om een beperkte toets gekoppeld aan een melding in het kader van het Activiteitenbesluit. Deze toets is in hoofdzaak bestemd voor de agrarische bedrijven.

Centrale vraag

Hoe wordt vormgegeven aan het beleid voor vergunningen en meldingen voor het exploiteren van een milieu-inrichting?

Strategie

Door de komst van de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD) vindt de beoordeling daar plaats. Het betreft zowel aanvragen voor omgevingsvergunning als meldingen Activiteitenbesluit. De indeling in risicocategorieën en de verdeling van de uitvoering tussen gemeente en RUD is in de tabel hieronder terug te vinden.

Type	Toelichting	Subcategorie	Uitvoering RUD	Uitvoering gemeente
------	-------------	--------------	----------------	---------------------

A	Niet meldingplichtig	-	X	X?
B	Meldingplichtig	B	X	
		B+	X	
C	Vergunningplichtig	agrarisch C	X	
		IPPC en agrarisch C+	X	
		industrieel C	Nvt	
		IPPC en industrieel C+	Nvt	
		BRZO	Nvt	

Beleid

De RUD heeft specifiek uitvoeringskader voor de beoordeling van vergunningsaanvragen en meldingen Activiteitenbesluit. Gezien het karakter van de aanvragen en meldingen wordt verwacht dat op het integrale niveau een beoordeling aan wet- en regelgeving zal plaatsvinden. Beoordeling is in het algemeen maatwerk.

2.6.8. Activiteit het aanleggen of veranderen van een uitweg (Wabo, artikel 2.2e, 2.18)

Artikel 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat het maken of veranderen van een uitweg betreft zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het maken of veranderen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

Inleiding

In de gemeente Onderbanken is voor het aanleggen of veranderen van een uitweg een omgevingsvergunning nodig. In artikel 2:12 van de Algemene plaatselijke verordening is aangegeven dat het verboden is om zonder melding een uitweg naar een weg te maken, van de weg gebruik te maken voor het hebben van een uitweg en / of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg. Bij de aanvraag moeten een situatieschets van de gewenste uitweg, het materiaalgebruik en een foto van de bestaande situatie worden gevoegd. De aanvraag heeft betrekking op de uitweg van een perceel tot openbare grond.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen om omgevingsvergunning voor aanleggen of veranderen van een uitweg beoordeeld?

Strategie

Bij de beoordeling van een melding zijn de regels/criteria zoals genoemd in artikel 2:12 van de Algemene plaatselijke verordening van toepassing.

Beleid

1. Een vergunning wordt geweigerd:
 - a. ter voorkoming van gevaar voor het verkeer op de weg;
 - b. indien de uitweg zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
 - c. indien de door de uitweg het openbaar groen op onaanvaardbare wijze wordt aangetast;
 - d. indien er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen; of
 - e. een lichtmast, elektriciteitskast of dergelijke in de weg staat.

2.6.9. Activiteit het vellen van houtopstand (Wabo, artikel 2.2g, 2.18)

Artikel 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat het kappen of vellen van houtopstand betreft zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het kappen of vellen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

Inleiding

Ingevolge de Boomverordening van de gemeente Onderbanken is het verboden is om binnen de bebouwde kom, zoals aangegeven in artikel 1, lid 1sub a van de verordening, zonder vergunning van het bevoegd gezag houtopstanden te vellen of te doen vellen. Verder is het verboden om buiten de bebouwde kom, zoals aangegeven in artikel 1, lid 1sub a van de verordening, zonder vergunning van het bevoegd gezag houtopstanden te vellen of te doen vellen indien het betreft:

- a. houtopstanden op erven en in tuinen; of
- b. houtopstanden die een zelfstandige eenheid vormen van minder dan 10 are (1000 m²) of minder dan 21 bomen in rijbeplanting en solitaire bomen.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen voor het vellen van houtopstanden beoordeeld?

Strategie

Bij de beoordeling van een aanvraag zijn de weigeringsgronden genoemd in de Boomverordening Onderbanken van toepassing.

Beleid

Een aanvraag voor een vergunning wordt allereerst bekeken op vergunningsplicht. Als een vergunning nodig is wordt nagegaan of het vellen valt onder de activiteit uitvoeren van een werk. Wanneer dat het geval is, is zowel een omgevingsvergunning nodig voor het vellen van houtopstand als het uitvoeren van een werk.

Het bevoegd gezag kan de vergunning om te vellen in specifieke gevallen weigeren dan wel onder voorschriften verlenen. Een vergunning wordt geweigerd als het belang van verlening niet opweegt tegen één of meer van de volgende waarden van behoud van de houtopstand:

- natuur- en milieuwaarden
- landschappelijke waarden;
- cultuurhistorische waarden;
- waarden van stads- en dorpschoon;
- waarden van recreatie en leefbaarheid;
- beeldbepalende waarden;
- boomwaarde.

Voor de beoordeling van bovenstaande waarden wordt het in de bijlage B bij de Boomverordening opgenomen sjabloon als hulpmiddel gebruikt.

Aan een vergunning kan een herplantplicht onder nader te stellen voorschriften worden opgelegd. Beoordeling vindt plaats op het hoogste, dat wil zeggen integrale, niveau.

2.6.10. Activiteit organiseren van een evenement

Inleiding

In artikel 2:25 van de Algemene Plaatselijke Verordening staat vermeld dat voor het organiseren van een evenement een vergunning nodig is. Voor kleinere evenementen kan worden volstaan met een melding. In artikel 5:22 zijn bepalingen opgenomen over snuffelmarkten. Deze worden ook in dit hoofdstuk besproken. In 2015 zijn de Uitvoeringsregels Evenementen gemeente Onderbanken 2016 vastgesteld en op 1 januari 2016 in werking getreden. Op basis van een regionale checklist met risicofactoren worden evenementen beoordeeld en worden ingedeeld in de categorie: vrij, melding, regulier, aandacht en risico..

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen en meldingen voor het organiseren van evenementen en snuffelmarkten beoordeeld?

Strategie

Bij de beoordeling van een aanvraag en melding zijn de weigeringsgronden genoemd in artikel 2:25 en 5:22 van toepassing.

Beleid

Geen vergunning is vereist voor een door de burgemeester aangewezen klein evenement indien:

- a. dit is vermeld op de lijst 'kleine evenementen zonder vergunningsplicht';
- a. de organisator tenminste 20 werkdagen voorafgaand aan het evenement de burgemeester daarvan in kennis heeft gesteld.

Zowel de melding als vergunning kunnen worden geweigerd op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu.

Een snuffelmarkt is een markt in een voor het publiek toegankelijk gebouw of plaats waar ter plaatse hoofdzakelijk tweedehands en incurante goederen worden verhandeld of diensten worden aangeboden vanaf een standplaats. De gemeente kent ten aanzien van deze markten een vergunningenregime. De burgemeester weigert de vergunning wegens strijd met een geldende beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit. De burgemeester kan een vergunning weigeren in het belang van een krachtens de Gemeentewet ingestelde markt.

Het beoordelen van een vergunningsaanvraag vraagt om maatwerk. Vandaar dat de beoordeling op het hoogste niveau plaatsvindt. Dit is het integrale niveau. Er is vanuit de gemeente sprake van een intensieve persoonlijke benadering. Aangezien veel evenementen een terugkerend karakter kennen is voor deze evenementen een "draaiboek" aanwezig en zijn de organisatoren op de hoogte van hetgeen wordt gevraagd in het kader van de vergunningverlening. Een melding wordt gezien als louter een administratief product: er wordt alleen gecontroleerd of wordt voldaan aan de criteria.

2.6.11. Activiteit verkopen, verstrekken en drinken van alcohol *Inleiding*

Per 1 januari 2013 is de aangepaste Drank en Horecawet in werking getreden. De wet is aangescherpt om drank misbruik door jongeren beter aan te pakken. Door deze wetswijziging is het toezicht van de Minister (lees: de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit) overgegaan naar de gemeenten. De wijziging van de nieuwe Drank- en Horecawet brengt één verplichting met zich mee: het binnen één jaar na het inwerking treden van de wet opstellen van een verordening paracommercie. In deze verordening worden de dagen en tijden opgenomen waarop in paracommerciële inrichtingen alcohol mag worden verstrekt. Deze verordening is op 22 oktober 2015 door de raad vastgesteld. Daarnaast kan de raad een verordening opstellen waarin nadere zaken kunnen worden geregeld (zoals aanvullende vragen op het aanvraagformulier, beperken of verbieden van verkoop in bepaalde horeca-inrichtingen of gebieden, verbieden van bepaalde prijsacties). Daarnaast wordt de vergunning vereenvoudigd en hoeven er minder vergunningen afgegeven te worden. Er kan worden volstaan met een melding van een wijziging van een leidinggevende, die alleen hoeft te worden beoordeeld (en niet inclusief alle reeds aangewezen leidinggevenden) en vervolgens als bijlage van de vergunning moet worden verwerkt.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen en meldingen voor het verstrekken en schenken van alcohol beoordeeld?

Strategie

Bij de beoordeling van een aanvraag en melding zijn de weigeringsgronden zoals genoemd in de Drank- en Horecawet en de verordening(en) van toepassing.

Beleid

Het beoordelen van vergunningsaanvragen en meldingen vraagt om maatwerk. Vandaar dat de beoordeling op het hoogste niveau plaatsvindt. Dit is het integrale niveau.

2.6.12 Activiteit exploiteren van een horeca-inrichting (inclusief terras) *Inleiding*

In artikel 2:28 van de Algemene Plaatselijke Verordening staat vermeld dat voor het exploiteren van een horeca-inrichting een vergunning nodig is. In artikel 2:29 en 2:30 zijn bepalingen opgenomen over sluitingstijden. Onder een horeca-inrichting wordt ook verstaan een terras.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen voor het exploiteren van een horecaverunning beoordeeld?

Strategie

Bij de beoordeling van een aanvraag zijn de weigeringsgronden genoemd in artikel 2:29 toepassing.

Beleid

Een vergunning kan worden geweigerd als sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan of de woon- en leefsituatie in de nabije omgeving van de horeca-inrichting of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed. Het beoordelen van een vergunningsaanvraag vraagt om maatwerk. Vandaar dat de beoordeling op het hoogste niveau plaatsvindt. Dit is het integrale niveau. Het terrasbeleid is door de burgemeester vastgesteld op 24 november 2009. Het terrasbeleid bevat geen vergunningsstelsel, wel algemene voorschriften.

2.6.13 Standplaatsvergunningen

Inleiding

Ingevolge de Algemene Plaatselijk Verordening Onderbanken (APV) is voor het innemen van een standplaats een vergunning op grond van de APV vereist. Ingevolge de APV is geen vergunning meer vereist voor venten.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen om een standplaatsvergunning beoordeeld?

Strategie

Bij de beoordeling van een aanvraag zijn de weigeringsgronden zoals genoemd in art. 5:18 en 1: 8 van de APV van toepassing.

Beleid

Op 20 juli 2016 is het standplaatsvergunningenbeleid gepubliceerd en in werking getreden. Dit beleid geeft een nadere invulling van de weigeringsgronden zoals opgenomen in art. 5:18 en 1: 8 van de APV voor een aanvraag om een standplaatsvergunning en biedt daarmee een toetsingskader voor deze aanvragen. Er zijn locaties aangewezen waarvoor structurele standplaatsvergunningen worden verleend. Voor het buitengebied van de gemeente Onderbanken worden geen standplaatsvergunningen verleend.

Het beoordelen van vergunningsaanvragen en meldingen vraagt om maatwerk. Vandaar dat de beoordeling op het hoogste niveau plaatsvindt. Dit is het integrale niveau.

2.7. Beleid ruimtelijke ordening (criterium 8)

De beleidsregels planologische afwijkingsmogelijkheden gemeente Onderbanken zijn in concept gereed maar nog niet vastgesteld (zie bijlage 7).

Deel 3: beleidsdeel onderdeel toezicht en handhaving

3.1 Visie toezicht en handhaving

De gemeente Onderbanken wil een prettige woon-, leef- en werkomgeving voor haar burgers en bedrijven creëren. Een van de speerpunten van het gemeentelijk beleid is daarbij het waarborgen en vergroten van de duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid in de gemeente. Handhaving is een van de middelen die hiervoor kan worden ingezet. Door aan de handhavingstaken op een structurele en integrale manier invulling te geven wil de gemeente een kwaliteitsslag maken en de woon- en leefomgeving naar een hoger peil brengen.

Het handhavingbeleid is gericht op het zo nodig corrigeren van handelingen en gedragingen van burgers, bedrijven en instellingen, zodat deze zich aan de voor hen geldende wet- en regelgeving houden, in de wetenschap dat indien eenieder zich overeenkomstig de voor hen geldende regels gedraagt, dit bijdraagt aan een veilige, leefbare en schone woon- en leefomgeving voor burgers en bezoekers van de gemeente Onderbanken. Handhaving dient om deze reden kordaat, duidelijk en transparant te zijn, zodat burgers, bedrijven en instellingen de zekerheid hebben dat gelijke gevallen op gelijke wijze worden behandeld. Wettelijke voorschriften worden zo op uniforme wijze uitgevoerd en toegepast.

3.2 *Uitgangspunten toezicht en handhaving.*

Handhaving is geen doel op zich. Het hoofddoel van handhaving is de (bevordering van de) naleving van wet- en regelgeving. Handhaving heeft twee primaire doelstellingen, namelijk het bijdragen aan de veiligheid in - en de leefbaarheid van - de maatschappij, in dit geval de gemeente. Concreet betekent dit dat handhaving is gericht op het voorkomen en opheffen van gevaar, overlast en schade voor burgers en bedrijven tengevolge van het overtreden van regels door derden. De concrete doelstellingen hierbij zijn onder meer gelegen in:

- het voorkomen van pijn, letsel en dood;
- het voorkomen van schade aan de volksgezondheid;
- het voorkomen van de aantasting van - alsook het behoud en herstel van - een goed woon- en leefmilieu en andere omgevingskwaliteiten;
- het voorkomen/opheffen van maatschappelijke gevoelens van angst, ongerustheid en ergernis;
- het voorkomen of beperken van materiële schade.

Algemene uitgangspunten en doelstellingen:

Bij de uitvoering van de wettelijke toezicht- en handhavingstaken worden de volgende algemene uitgangspunten en doelstellingen in acht genomen:

- De gemeente draagt zorg voor een adequate handhaving van de onder haar bevoegdheid vallende wet- en regelgeving conform de eisen die de wet hieraan stelt.
- Handhaving van wet- en regelgeving zal door de gemeente worden uitgevoerd overeenkomstig de voorgeschreven procedures en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, binnen de wettelijke termijnen, zonder vooringenomenheid en kwalitatief goed (conform de spelregels van de Nationale Ombudsman).
- Er zal door de gemeente in beginsel altijd en tijdig worden gereageerd op meldingen, klachten en handhavingverzoeken van burgers en bedrijven met dien verstande dat de in dit handvest gestelde prioriteiten daarbij leidend zullen zijn. Hierbij maakt het in principe niet uit of het mondeling of schriftelijke meldingen, klachten of handhavingverzoeken betreft, anoniem of niet anoniem.
- Burgers en bedrijven zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving (ook wanneer het gemeentebestuur hen niet expliciet op de naleving van wet- en regelgeving attendeert dient men zich hieraan te voldoen).
- Burgers en bedrijven zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit en het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen.
- Slecht gedrag wordt aangepakt: wanneer een burger of een bedrijf wet- of regelgeving niet naleeft, wordt deze hierop aangesproken door de gemeente.
- De gemeente dient zelf het goede voorbeeld te geven.
- Het beleid van de gemeente is openbaar en transparant: de gemeente wil duidelijk zijn over wat wel en niet wordt toegestaan.
- Handhaving is een cyclisch proces dat op basis van jaarlijkse uitvoeringsprogramma's door het college van burgemeester en wethouders zal worden geëvalueerd en ter kennisgeving aan de raad zal worden voorgelegd.
- Handhavingacties zullen worden ondernomen op basis van ingeschatte risico's, wettelijke voorschriften en jurisprudentie.
- Handhaving vraagt om een stevige bestuurlijke en ambtelijke discipline.
- De gemeente zal consequent maar rechtvaardig en voorspelbaar handelen om daarmee een halt toe te roepen aan rechtsongelijkheid en ongewenste precedentwerking. Voorkomen moet worden dat programma's door informele en niet beleidsmatige toezeggingen worden doorkruist. De leidraad is een betrouwbare en consequente gemeente bij handhavingzaken.
- Handhaving geschiedt zoveel mogelijk gestandaardiseerd (procedures, documenten e.d.).
- De kracht van de gemeentelijke handhaving moet liggen in het voorkomen van normovertredingen om de handhavinglast zoveel mogelijk te beperken.
- De gemeente streeft bij de handhaving naar samenwerking tussen interne en externe handhavingpartners.

3.3. *Probleemanalyse (criterium 2)*

Het is niet mogelijk om in alle omstandigheden alle overtredingen van wet- en regelgeving op het gebied van fysieke ruimte, waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, te handhaven. Daarvoor zijn onvoldoende geld en middelen, zoals capaciteit, aanwezig. Voor een duidelijk en weloverwogen handhavingbeleid is het stellen van prioriteiten noodzakelijk. In dit hoofdstuk wordt de wijze van prioriteitenstelling beschreven.

Prioritering en risicoanalyse

Aangezien het niet mogelijk is om alle overtredingen van wet- en regelgeving op het gebied van fysieke ruimte even adequaat en effectief te handhaven, is het noodzakelijk om prioriteit te geven aan de bescherming van de voor de gemeente belangrijke gebieden en onderwerpen. De beleidsvelden waar de grootste risico's liggen hebben prioriteit.

Een goede prioriteitenstelling van de handhavingstaken gebeurt op basis van een risicoanalyse. In deze risicoanalyse worden de effecten van potentiële overtredingen en de kans op overtredingen vastgelegd. Door het ministerie van Justitie is hiervoor een risicomodel ontwikkeld. Dit model gaat uit van de definitie:

Risico is de optelsom van de negatieve effecten x de kans dat een overtreding zich voordoet.

Het effect van de overtreding

In het kader van een risicoanalyse worden alle beleidsvelden langs zes criteria gelegd, te weten: fysieke veiligheid, sociale kwaliteit/leefbaarheid, natuur/milieu, financiële gevolgen, volksgezondheid en bestuurlijk imago. Deze criteria zijn gebaseerd op zes soorten negatieve effecten die de overheid met gedragsvoorschriften tracht te voorkomen. In onderstaand schema worden de zes criteria nader uitgewerkt.

Veiligheid	In welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de fysieke veiligheid en in welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen? <i>O.a. brandgevaar, instortingsgevaar, explosiegevaar.</i>
Sociale kwaliteit/leefbaarheid	In welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving en in welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen? <i>O.a. leefbaarheid, veiligheid, aangezicht, privacy, geluidshinder, stankhinder.</i>
Natuur/milieu	In welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan bescherming van het natuurschoon en in welke mate zijn de voorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen? <i>O.a. bodemverontreiniging, geuremissie, opslag gevaarlijke stoffen, energie-verspilling, geluidshinder, flora en fauna.</i>
Financiële gevolgen	Hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeente als alle subjecten de tot hen gerichte voorschriften overtreden? <i>O.a. kosten voor de gemeente en/of gemeenschap, maatschappelijke en financiële aansprakelijkheid van de gemeente.</i>
Volksgezondheid	In welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van de volksgezondheid en in welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen? <i>O.a. effecten op de langere termijn, zoals onvoldoende licht en frisse lucht, vochtigheid, gebruik schadelijke stoffen.</i>
Bestuurlijk imago	Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften onvoldoende worden nageleefd? <i>O.a. als wetshandhaver, als veiligheidsbewaarder, als 'goed' voorbeeld.</i>

Toekennen van effectscore

Door middel van het toekennen van een effectscore van 0 (geen effect) tot en met 5 (zeer groot effect) kan de ernst van de gevolgen van het overtreden van de regels of voorschriften worden weergegeven. In onderstaand schema worden de scores per genoemde waarde weergegeven.

Schema

Sociale kwaliteit / leefbaarheid

0. Geen gevolg
1. Pijn of letsel bij een individu
2. Pijn of letsel bij meer individuen
3. Zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen
4. Dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen
5. Meer doden

Financiële / Economische gevolgen

0. Geen gevolg
1. € 1 - € 1000
2. € 1.000 - € 10.000
3. € 10.000 - € 100.000
4. € 100.000 - € 1.000.000
- 5 > € 1000.000

Volksgezondheid

0. Geen gevolg
1. Nauwelijks gevaar voor de gezondheid
2. Gering gevaar voor de volksgezondheid

Fysieke veiligheid

0. Geen gevolg
1. Nauwelijks toename onveiligheidsgevoel
2. Kleine toename onveiligheidsgevoel
3. Gemiddelde toename onveiligheidsgevoel
4. Grote toename onveiligheidsgevoel
5. Zeer grote toename onveiligheidsgevoel

Natuur

0. Geen gevolg
1. Nauwelijks verstoring van het aanzien
2. Kleine aantasting van het aanzien
3. Aantasting leefomgeving van enige duur
4. Aantasting leefomgeving van lange duur
5. Vernietiging leefomgeving

Bestuurlijk imago/prioriteit

0. Geen gevolg
1. Nauwelijks bestuurlijk belang/ aantasting imago
2. Gering bestuurlijk belang/ aantasting imago
3. Gemiddeld bestuurlijk belang/ aantasting imago

3. Gemiddeld gevaar voor de volksgezondheid e/o enige ziekte gevallen
4. Veel ziekte gevallen e/o een enkel sterfgeval
5. Meer sterfgevallen
4. Groot bestuurlijk belang/aantasting imago
5. Zeer groot bestuurlijk belang/ aantasting imago

Op basis van de risicoanalyse worden per aandachtgebied de prioriteiten hoog, normaal en laag vastgesteld. De prioriteitenstelling maakt als zodanig geen onderdeel uit van deze beleidsnota, maar wordt jaarlijks door het college vastgesteld als onderdeel van het uitvoeringsprogramma.

Wanneer handhaven?

Alle handhavingsonderwerpen die in het jaarlijks vastgestelde uitvoeringsprogramma een hoge prioriteit hebben gekregen, worden actief gehandhaafd. Van actieve handhaving is sprake wanneer op frequente basis wordt gecontroleerd. Bij overtreding van de regelgeving wordt altijd handhavend opgetreden en een handhavingstraject wordt altijd afgemaakt. De consequentie is dat een vast deel van de beschikbare uren wordt ingezet voor het handhaven op onderwerpen met een hoge prioriteit. Alle handhavingsonderwerpen die geen hoge prioriteit hebben gekregen, worden minder frequent of op projectbasis gehandhaafd (passieve handhaving).

Regelmatig komen er bij de gemeente meldingen, klachten en handhavingsverzoeken binnen. Meldingen, klachten en handhavingsverzoeken die tot de onderwerpen behoren die in het uitvoeringsprogramma een hoge prioriteit hebben gekregen, worden altijd gehandhaafd. Dit wil niet zeggen dat taken met een lage prioriteit helemaal niet meer gehandhaafd worden. Op basis van een dergelijke melding of een projectmatige benadering kan er aanleiding bestaan om handhavend op te treden. Op deze manier is er van een zeker basisniveau van handhaving altijd sprake.

Restrisico

Ondanks dat van een zeker basisniveau van handhaving sprake is, wordt bij bepaalde handhavingstaken slechts gedeeltelijk toegezien op naleving. Dit beperkte toezicht levert een zogenaamde restrisico op.

Door dit restrisico bestaat de mogelijkheid dat iemand door een activiteit of het nalaten ervan meer overlast ondervindt dan maatschappelijk of juridisch acceptabel is. Voor zover de overlast juridisch niet acceptabel is, heeft de gemeente de plicht de overlast ongedaan te maken. Een ander risico is dat door een verwijtbaar tekort aan toezicht directe schade ontstaat (aansprakelijkheid).

Indien aan niet handhavend optreden een te groot risico kleeft, kan besloten worden om alsnog handhavend op te treden. Bij de afweging wordt in beeld gebracht wat de mogelijke negatieve effecten zijn van de betreffende regelovertreding en hoe groot de kans is dat die negatieve effecten zich ook voordoen. Daarmee wordt in voldoende mate verzekerd dat (veiligheids- en aansprakelijkheids) risico's zoveel mogelijk worden beheerst.

3. 4 Nalevingsstrategie (criterium 7)

Inleiding

Een gezamenlijk gedragen en vastgestelde strategie is nodig om consequent en transparant te kunnen handhaven. Zowel de overtreder als de ambtelijk handhaver moet weten waar hij of zij aan toe is. Voor de overtreder is het van belang dat zijn of haar rechten en plichten bekend zijn en dat helder is wat van hem of haar wordt verwacht. De handhaver, zowel controleur als jurist, moet zich gedurende het gehele handhavingstraject gesteund weten door management en bestuur.

Alle activiteiten die erop gericht zijn om er voor te zorgen dat regels nageleefd worden, staan samen-gevat in een nalevingstrategie en komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Nalevingsstrategie

De nalevingsstrategie is een strategie die bepaald wordt om het vastgestelde doel van de handhaving te bereiken. De nalevingsstrategie bestaat uit handhaving in combinatie met aanvullende instrumenten. De handhavingsstrategie is onder te verdelen in een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een goeddoelstrategie met een strategie voor de inzet van aanvullende instrumenten:

Zorgen voor handhaafbare regelgeving

De gemeente Onderbanken ziet toe op de handhaafbaarheid van haar regelgeving aan de hand van de criteria: actualiteit, éénduidigheid en controleerbaarheid. Deze regels dienen consequent te worden

toegepast, omdat anders de geloofwaardigheid en rechtspositie van de gemeente in het geding is. Dit betekent dat alleen in uitzonderlijke gevallen wordt afgeweken van vastgesteld beleid.

Zorgen voor voldoende kenbaarheid van en duidelijkheid over de regelgeving

Regels moeten voor iedereen duidelijk en bekend zijn. Niet alleen uit preventief oogpunt, maar ook om geen (juridisch) verwijt te krijgen dat men onvoldoende is geïnformeerd. Door de gemeente Onderbanken wordt op verschillende manieren informatie verstrekt, bijvoorbeeld via publicaties in Onderbanken Journaal, voorlichtingsbijeenkomsten, de gemeentegids en de eigen website.

Zorgen voor voldoende draagvlak om aan regelgeving te voldoen

Als regels actueel en éénduidig zijn en ook consequent worden gecontroleerd en gehandhaafd, zal het draagvlak om aan regels te voldoen vanzelf vergroten. Daarnaast dient bij het vaststellen van regels uiteraard uitgangspunt te zijn dat de belangen van betrokkenen voldoende worden meegewogen.

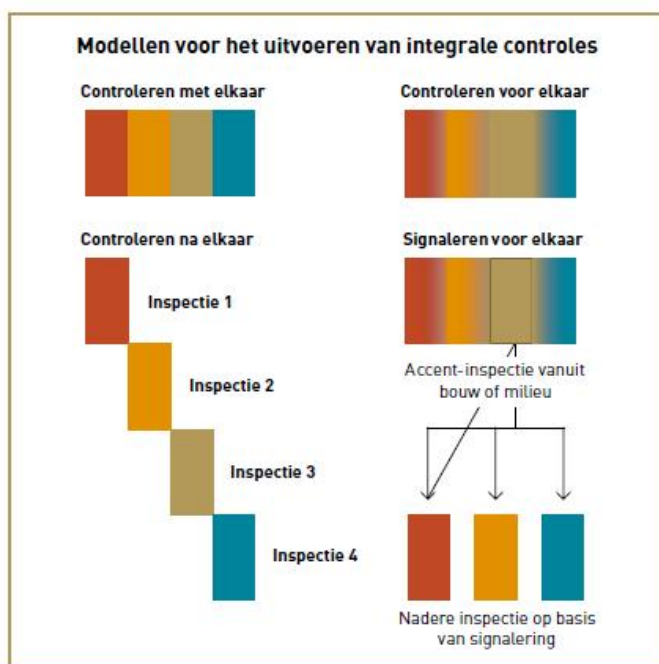
De handhavingsstrategie, bestaande uit de toezichts-, sanctie- en gedoogstrategie wordt in paragraaf 3.5 en verder toegelicht. De toezichts-, sanctie- en gedoogstrategie zullen altijd onderdeel uitmaken van het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma. De omvang van de inzet is, net als de inzet van de overige instrumenten, afhankelijk van de doelen die in het uitvoeringsprogramma gesteld worden. Aan de hand van de doelen zal bezien moeten worden welke instrumenten het best ingezet kunnen worden, en in welke omvang, om deze doelen te bereiken.

3.5. Toezichtsstrategie (criterium 8)

In de toezichtstrategie is vastgelegd hoe de gemeente Onderbanken gaat handhaven. Deze strategie beschrijft welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Toezicht kan worden uitgevoerd in de vorm van routinematig/structureel toezicht, het zogenaamde adhoc toezicht en projectmatig toezicht. Toezicht vindt plaats op basis van programma's, in het kader van projecten en naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten. De mate van toezicht wordt gekoppeld aan de prioriteit die aan een handhavingsthema wordt toegekend. De basiswerkwijze van toezicht wordt uitgewerkt in het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma.

Integraal toezicht

Uitgangspunt voor de operationele uitvoering van de handhaving in de gemeente Onderbanken is het zoveel mogelijk integraal uitvoeren van het toezicht en de handhaving. Er zijn verschillende integrale toezichtvormen denkbaar. In onderstaand schema worden vier modellen voor het uitvoeren van integrale controles grafisch weergegeven en vervolgens kort toegelicht.



Toelichting

1. **Controleren v oor elkaar:** hierin wordt de integrale controle van de aandachtsvelden, door één handhaver/toezichthouder uitgevoerd. Dit heeft voornamelijk betrekking op situaties die worden gekenmerkt door een zeer geringe complexiteit.
2. **Voor elkaar signaleren:** facetcontroles/inspecties door één handhaver/toezichthouder. De handhaver/toezichthouder neemt tijdens de inspectie (binnen het model; na elkaar controleren) andere punten van aandachtsvelden mee. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd. Deze aanpak vergt wel de nodige afstemming en uitleg binnen een organisatie.
3. **Controleren met elkaar:** vanuit bouw, milieu en andere aandachtspunten wordt gezamenlijk een integrale controle uitgevoerd. Dit is met name van toepassing in situaties die door een groter dan gemiddelde complexiteit of bestuurlijke prioriteit worden gekenmerkt.
4. **Na elkaar controleren:** hierin zijn inspectiemomenten leidend. Dat wil zeggen dat, in eerste aanleg, verschillende toezichthouders, afhankelijk van de fase van handhaving, een inspectie uitvoeren. Deze inspecties worden programmatisch opgepakt. Omdat de inspecties over een relatief groter tijdsbestek worden uitgevoerd, heeft deze aanpak een sterkere preventieve uitwerking.

De volgorde van bovenstaande opsomming betreft de voorkeursvolgorde zoals het integraal optreden plaats dient te vinden. Alleen als een hogere voorkeur vanwege inhoudelijke of juridische beperkingen niet mogelijk is, zal een lagere variant gekozen worden. Daarbij dient een kwalitatief goed controle niveau gewaarborgd te blijven.

3.6 Sanctiestrategie (criterium 9)

Toezicht en opsporing kunnen overgaan in sanctionering als in strijd met de regels is gehandeld.

Het is van belang het begrip "toezicht" te onderscheiden van het begrip "opsporing". Het begrip toezicht maakt onderdeel uit van de bestuursrechtelijke sanctionering, terwijl het begrip opsporing is gericht op de strafrechtelijke afdoening van strafbare feiten.

In concreto is opsporing gericht op het vinden van een verdachte. Dit is een belangrijk verschil met het houden van toezicht. Bij (de strafrechtelijke) opsporing dienen de waarborgen, die de verdachte toekomen ingevolge het Wetboek van Strafvordering, de Grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, in acht te worden genomen. Hiertoe wordt o.a. het zwijgrecht gerekend, dat in de fase van toezicht niet aan de orde is.

Met de opsporing van strafbare feiten kan een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) worden belast op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering en het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Deze opsporingsbevoegdheid wordt verleend door de Minister van Justitie middels een akte van beëdiging.

Een gemeentelijke handhaver/toezichthouder die aangewezen is als BOA kan zowel bestuurs-rechtelijk als strafrechtelijk optreden en wordt aangestuurd door het college van B&W. Voorzover de BOA strafrechtelijk optreedt is hij/zij een verantwoording schuldig aan het Openbaar Ministerie.

Sanctiestrategie & legalisatie

In een sanctiestrategie is de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen vastgelegd. De strategie beschrijft daarbij welke sanctie op welk moment wordt toegepast en hoe de bevoegdheid om een sanctie toe te passen wordt uitgeoefend. Hierbij wordt eerst wel legalisatie van de overtreding in overweging genomen.

Volgens vaste jurisprudentie moet de gemeente, alvorens een beslissing te nemen om te gaan handhaven, onderzoeken in hoeverre een overtreding gelegaliseerd kan worden. Het legalisatie onderzoek maakt onderdeel uit van de belangenafweging. Legalisatie kent verschillende vormen. Voorbeelden zijn: het alsnog aanvragen en verlenen van een vergunning of het aanpassen van voorschriften. Ook legalisatie onder een toekomstig wettelijk regime is mogelijk.

Op het moment dat een illegale situatie niet gelegaliseerd kan worden, dient de gemeente alle betrokken belangen zorgvuldig af te wegen conform artikel 3.4 Algemene wet bestuursrecht. Daarbij valt te denken aan gemeentelijke belangen, zoals het algemeen belang dat met handhaving is gediend en het voorkomen van ongewenste precedentwerking, alsook de belangen van de overtreder en derdenbelangen.

Handhavingsmiddelen

De inzet van dit handhavingsbeleid is gericht op de repressieve kant van handhaving. Dit houdt in dat het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften in de regel uitloopt op het **gebruik van handhavingsmiddelen** met een meer dwingend karakter, indien de gegeven schriftelijk waarschuwing (aanschrijving) geen effect sorteert. Het voorafgaande vereist een (verantwoorde) keuze uit de gemeente ter beschikkingstaande bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhavingsmiddelen.

Bestuursrechtelijke handhaving

Bij bestuursrechtelijke handhaving staat in eerste plaats het ongedaan maken van overtredingen en de gevolgen daarvan voorop. Het gaat om het adresseren van ongewenste situaties en niet om het bestraffen van degene die deze situatie veroorzaakt. Vaak is de overtreder ook de persoon die het in zijn macht heeft om een overtreding te beëindigen, maar dat hoeft niet.

Veel gebruikte handhavingsinstrumenten zijn het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van dwangsommen. Daarnaast kunnen ook vergunningen worden ingetrokken of kan de omvang van hetgeen is vergund worden beperkt. Sinds 2009 bestaat er tevens de mogelijkheid om eenvoudige overtredingen te beboeten.

Onderstaand worden de handhavingsinstrumenten last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking nader toegelicht.

1. Last onder bestuursdwang

De gemeentelijke bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang is in de Gemeentewet opgenomen en wordt nader geregeld in de Awb. De Gemeentewet kent in artikel 125 aan het gemeentebestuur een algemene bevoegdheid toe tot het uitoefenen van bestuursdwang. Artikel 5:21 van de Awb geeft de definitie van last onder bestuursdwang: "het door feitelijke handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten".

Last onder bestuursdwang vindt plaats door of namens de gemeente, op kosten van de overtreder. De overtreder krijgt van de gemeente een termijn waarbinnen hij/zij de overtreding moet beëindigen. Doet hij/zij dat niet dan wordt de overtreding op kosten van de overtreder door de gemeente beëindigd. Die beëindiging kan bestaan uit onder andere het (doen) wegnemen, ontruimen, in de vorige toestand herstellen of het treffen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen van de overtreding te voorkomen. Het uitoefenen van bestuursdwang is gericht op het feitelijk in overeenstemming brengen met de bestuursrechtelijke voorschriften van een onwettige situatie.

Het instrument last onder bestuursdwang wordt in beperkte mate toegepast, omdat het instrument dwangsom doelmatiger blijkt te zijn. Een scherpe scheiding tussen bestuursdwangsituaties en dwangsomsituaties is niet goed mogelijk. Zaken die zich in beginsel meer voor last onder bestuursdwang lenen zijn de volgende:

- Gevolgen van een overtreding moeten feitelijk ongedaan worden gemaakt;
- De aard van de overtreding maakt zeer snel optreden noodzakelijk;
- De overtreder is niet meer bij machte de overtreding ongedaan te maken, maar zijn rechtsopvolger wel.

2. Last onder dwangsom

De Awb biedt het bestuursorgaan die bevoegd is tot het toepassen van last onder bestuursdwang de mogelijkheid om in plaats daarvan de overtreder een last onder dwangsom op te leggen. Bij de bestuursrechtelijke dwangsom wordt de overtreder aangeschreven om binnen een bepaalde termijn de overtreding te beëindigen, ongedaan te maken of verdere overtreding c.q. herhaling voorkomen. Voldoet de overtreder vervolgens niet aan deze last, dan heeft dat tot gevolg dat hij een of meerdere geldsommen verschuldigd wordt aan het openbaar lichaam waartoe het bestuursorgaan behoort. Na betaling van de dwangsom moet de overtreding nog wel worden beëindigd, de dwangsom is geen afkoopsom.

De last onder dwangsom kan worden vastgesteld op een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid of per overtreding. De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding. De dwangsom geeft de gemeente de mogelijkheid om bij handhaving flexibel op te treden. Er hoeft bij een dwangsom niet daadwerkelijk te worden opgetreden, zoals bij bestuursdwang wel het geval is. De gemeente hoeft alleen maar te controleren of aan de last onder dwangsom is voldaan. De opbrengst van de dwangsom komt ten gunste van de gemeente. Last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom kunnen niet tegelijkertijd worden toegepast, wel na elkaar. De keuze welk instrument wordt toegepast is aan het bevoegde bestuursorgaan.

3. Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete verplicht tot het betalen van een geldsom aan de overheid wegens overtreding van een, bij of krachtens de wet gesteld, voorschrift. De bestuurlijke boete geldt voor de gehele APV minus een beperkt aantal APV-overtredingen die bij artikel 2 van het besluit BBOOR¹ worden uitgezonderd, de zogenaamde negatieve lijst.

De bestuurlijke boete geeft aan de gemeente de mogelijkheid om bij veel voorkomende eenvoudige delicten zelfstandig, dus zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie en de rechter, een boete op te leggen. De bestuurlijke boete is onvoorwaardelijke en repressief en kan alleen door een BOA worden opgelegd. Doordat geen interactie nodig is met landelijke organen als het Centraal Justitieel Incasso Bureau (hierna: CJIB) is het mogelijk een snelle afhandeling te bewerkstelligen. Daarnaast komen de inkomsten vanuit de bestuurlijke boete volledig ten goede aan de gemeente. De gemeente dient zelf zorg te dragen voor inning van de boetes en eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

4. Bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking is een onderdeel van de Wet OM-afdoening en geeft onder andere bestuursorganen de mogelijkheid om strafbare feiten buitengerechtelijk af te doen. Voor de gemeente betekent dit dat een BOA voor alle overlastfeiten uit de APV, waaronder de afvalstoffen, een strafbeschikking mag uitvaardigen. Net als bij de bestuurlijke boete gelden hierbij uitzonderingen.

Bij de bestuurlijke strafbeschikking deelt de BOA een aankondiging uit. Deze wordt doorgezonden naar het CJIB. Het CJIB verzendt vervolgens namens de gemeente de strafbeschikking en verzorgt de invordering. Tegen de beschikking staat verzet open dat door het Openbaar Ministerie wordt afgehandeld. De gemeente hoeft dus enkel de aankondiging te verstrekken, het CJIB en het Openbare Ministerie nemen de verdere afwikkeling uit handen.

Strafrechtelijke handhaving

De strafrechtelijke aanpak is uitsluitend gericht op het corrigeren van een overtreder door leedtoevoeging. Het maakt de overtreding zelf niet ongedaan. Dit is dan ook de reden dat een zuiver strafrechtelijke aanpak bijzonder zinvol is, indien de overtreding niet meer is terug te draaien.

De strafrechtelijke handhaving berust bij het Openbaar Ministerie, voor wat betreft de vervolging, de leiding van de opsporing en de uitvoering van de sancties. De opsporing geschiedt door opsporingsambtenaren en de sanctie wordt opgelegd door de rechter.

Privaatrechtelijke handhaving

Privaatrechtelijke handhaving door de gemeente vindt zijn herkomst in rechten van de gemeente. Daarbij treedt de gemeente op als elk andere rechtspersoon en natuurlijke persoon. De te handhaven rechten kunnen daarbij hun grondslag vinden in overeenkomsten, waarbij het bestuursorgaan partij is en kan optreden vanwege het niet nakomen van deze overeenkomsten. Voorts kan het bestuursorgaan evenwel optreden vanuit een rechtspositie ten opzichte van een bij een overtreding betrokken objecten en/of vanuit het aansprakelijkheidsrecht.

De inzetbaarheid van privaatrechtelijke handhaving is niet in alle gevallen een gegeven. Ten aanzien van de toepassing van privaatrechtelijke middelen door bestuursorganen geldt de twee-wegenleer: *indien een bestuursorgaan bestuursrechtelijke middelen ter beschikking heeft waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden behaald, dienen deze publiekrechtelijke middelen te worden gebruikt alvorens gebruik mag worden gemaakt van privaatrechtelijke middelen.*

Cumulatie van handhaving

Het is mogelijk om meerdere repressieve wijzen van handhaving toe te passen tegen één overtredingsituatie. Bij het gelijktijdig strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en/of privaatrechtelijk optreden tegen een overtreding, dient er rekening gehouden te worden met het "ne bis in idem-beginsel": het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft. Bovendien kan tegen eenzelfde overtreding niet tegelijkertijd een dwangsom én bestuursdwang worden toegepast en dient de Twee-wegenleer in acht te worden genomen.

1) BBOOR: Besluit Boete Overlast in Openbare Ruimte

3.7 Gedoogstrategie (criterium 10)

Tussen de sanctiestrategie en de gedoogstrategie bestaat een duidelijke samenhang. Deze samenhang is als volgt: als er sprake is van een overtreding, dan heeft het bestuursorgaan twee keuzes, namelijk handhavend optreden of niet handhavend optreden.

Uitgangspunt is dat bij een overtreding handhavend wordt opgetreden. Uitsluitend als sprake is van bijzondere omstandigheden en het zorgvuldig afwegen van betrokken belangen daartoe aanleiding geeft, kan het gerechtvaardigd zijn dat van handhavend optreden wordt afgezien. Het gedogen van overtredingen van wetgeving moet zo veel mogelijk worden voorkomen, omdat het toelaten dat regels overtreden worden een afbreuk doet aan de geloofwaardigheid en de effectiviteit van het recht.

Afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden

Aan gedogen heeft de bestuursrechter de navolgende beperkingen gesteld.

1. In individuele gevallen

Het categoriaal niet handhaven van bepaalde overtredingen wordt in beginsel niet door de bestuursrechter aanvaard.

2. Beperkt in tijd

In de jurisprudentie wordt er tamelijk streng op toegezien dat het gedogen van illegale activiteiten een tijdelijk karakter heeft. Het tijdelijkheidsvereiste betekent ofwel dat de illegale situatie binnen afzienbare tijd dient te kunnen worden gelegaliseerd ofwel dat er aan de feitelijke gedoogde situatie een einde komt. Overigens valt de termijn die een overtreder wordt gegund om de overtreding ongedaan te maken (de zogenaamde begunstigingstermijn) niet onder het begrip gedogen.

3. Beperkt in omvang

De nadelige gevolgen voor derden moeten door voorschriften zoveel mogelijk worden beperkt. Een belangrijke inhoudelijke eis die de rechter stelt bij een uitdrukkelijke gedoogverklaring, is dat daarin ook voorwaarden worden opgenomen, waardoor de belangen die vóór handhaving pleiten zomin mogelijk schade ondervinden. De gemeente moet regelmatig controleren of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Worden deze niet nageleefd dan zal de gemeente tegen het oorspronkelijke illegale handelen door bestuursdwang dan wel een dwangsom inzetten.

4. Alleen expliciet en na zorgvuldige afweging van alle belangen

De beslissing tot gedogen wordt schriftelijk en gemotiveerd genomen. Dit kan in de vorm van een schriftelijke afwijzing van een handhavingsverzoek of een uitdrukkelijke schriftelijke gedoogverklaring. In deze beschikking dient inhoudelijk te worden ingegaan op de belangenafweging die geleid heeft tot het besluit om de illegale situatie te gedogen.

Potentiële gedoogsituaties

Onverminderd het vereiste van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking.

1. Overmachtsituaties

Het gaat hierbij om onvoorziene situaties (bijvoorbeeld calamiteiten) die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er in die situaties toe nopen om de overtreding tijdelijk te gedogen.

2. Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie

Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die noopt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid.

Wanneer is sprake van (voldoende) concreet zicht op legalisatie? Uitgangspunt is dat concrete stappen zijn gezet tot legalisatie en bijvoorbeeld een te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag voorligt.

3. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is

Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin handhavend optreden onevenredig moet worden geacht.

Deel 4: Organisatorisch kader

De organisatorische condities hebben betrekking op een aantal criteria die ook reeds in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving van belang werden geacht.

4.1 Verantwoording inzet, prestaties en resultaten (criterium 1)

Eén van de kwaliteitscriteria voor een professionele organisatie op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het vorm en inhoud geven aan een cyclisch proces. Op basis van behaalde resultaten van het achterliggende jaar en de zich in dat jaar voorgedane ontwikkelingen wordt gekeken naar de consequenties voor de voorliggende jaren. Uitgangspunt bij het opzetten van deze cyclus is het jaarprogramma: de uitwerking van het uitvoeringsprogramma tot een programma dat in detail één jaar vooruitkijkt. De beleidscyclus wordt als volgt vorm en inhoud gegeven rekening houdend met de jaarlijkse budgetcyclus. De beleidscyclus is in feite een opwaardering van het jaarlijks vervaardigen van een jaarverslag.

Stap	Activiteit
1.	Uiterlijk in de 2 ^e week van februari wordt het jaarverslag gemaakt. Er wordt één verslag gemaakt voor het afleggen van verantwoording aan diverse platforms, zowel intern (management, bestuur en andere opdrachtgevers) als extern (bijvoorbeeld provincie).
2.	Het handavingsjaarverslag wordt medio februari aan alle "partners" toegezonden.
3.	Eind februari worden enkele bijeenkomsten georganiseerd om het voorafgaande jaar te evalueren. Doel is om na te gaan op welke ontwikkelingen moet worden ingespeeld, welke zaken anders aangepakt moeten worden, waar betere afstemming nodig is e.d.. De punten 2 en 3 worden via een groei-model voor wat betreft 'partners' en overleggen ingevuld.
4.	Begin maart wordt de evaluatie nota geschreven.
5.	Het jaarprogramma moet begin mei in concept beschikbaar zijn.
6.	Het jaarprogramma wordt in B&W besproken. Aanpassingen in de eerste concepten zijn mogelijk tot medio juni.
7.	Het jaarprogramma wordt bij de begrotingsbesprekingen behandeld en vastgesteld.
9.	In januari start de beleidscyclus opnieuw met het vervaardigen van het volgende jaarverslag.

Het jaarverslag zal minimaal de volgende onderdelen bevatten:

1. Rapportage van eigen indicatoren bij doelstellingen en/of prioriteiten. Het jaarverslag geeft de lokale resultaten weer aan de hand van de indicatoren, die worden gemonitord. Afwijkingen tussen planning en werkelijkheid worden daarbij toegelicht, evenals de te nemen maatregelen i.c. de consequenties hiervan voor het eerstvolgende programma.
2. Rapportage van de afspraken in het kader van dienstverleningsovereenkomsten. Het jaarverslag geeft de resultaten weer van de RUD ZL en Brandweer in relatie tot de gemaakte afspraken. Dit gebeurt op basis van in de dienstverleningsovereenkomst genoemde indicatoren. Afwijkingen tussen planning en werkelijkheid worden daarbij toegelicht, evenals de te nemen maatregelen i.c. de consequenties hiervan voor het eerstvolgende programma.
3. Communicatie in de brede zin des woords. Er wordt enerzijds ingegaan op de communicatie in het kader van de preventiestrategie en anderzijds op de communicatie tussen de verschillende instanties (overlegvormen, overige wijze van samenwerken en bereikte resultaten).
4. Verbeteringen. Het jaarverslag geeft inzicht in de verbeteringen die gedurende het verslagjaar zijn doorgevoerd.

4.2 Vergelijking en auditing (criterium 3)

Zoals reeds aangegeven gaat de gemeente Onderbanken herindelen met de gemeenten Nuth en Schinnen. In het kader van het herindelingsproces en ook daarna zal intensief worden vergeleken met deze beide gemeenten. Verder doet de gemeente Onderbanken tweejaarlijks mee met Waar staat je gemeente.

Interne auditing wordt gezien als een belangrijk middel om te toetsen of volgens de afspraken wordt gewerkt. In het kader van de kwaliteitsborging (zie paragraaf 4.3) wordt regelmatig binnen de eigen organisatie geaudit. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze audits kunnen werkprocessen worden bijgesteld.

4.3 Kwaliteitsborging (criterium 14)

In de kwaliteitscriteria 2.1 is opgenomen dat ieder bevoegd gezag zijn kwaliteitssysteem / wijze van kwaliteitsborging dient te beschrijven. Onderdelen hiervan dienen minimaal te zijn doelstellingen ten aanzien van kwaliteit, vertegenwoordiger uit de directie, kwaliteitsprogramma, werkwijze voor het registreren en managen van verbeterpunten, interne audits en risico's, maatregelen en meetpunten per werkproces.

In onderstaande uitwerking beschrijven wij (1) wat wij met kwaliteitsborging willen realiseren (kwaliteitsdoelstelling), (2) wat we doen om de kwaliteit te borgen en (3) op welke wijze we periodiek meten dat onze werkzaamheden tot het gewenste resultaat leiden.

Kwaliteitsdoelstelling

Kwaliteit is voor ons het realiseren van de doelstellingen die we met elkaar hebben afgesproken in het beleidskader voor de VTH-taken. Deze doelstellingen zijn door het bestuur vastgesteld en geven in de kern aan wat we vanuit de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bijdragen aan de maatschappelijke opgaven.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de VTH-taken is belegd bij de sectorhoofden. In hun jaarverslag voor de VTH-taken rapporteren zij over de kwaliteit van de VTH-taken en de wijze waarop zij met verbeterpunten uit voorgaande verslagen zijn omgegaan.

Kwaliteitsdoelstelling

Kwaliteit is voor ons het realiseren van de doelstellingen die we met elkaar hebben afgesproken in het beleidskader voor de VTH-taken. Deze doelstellingen zijn door het bestuur vastgesteld en geven in de kern aan wat we vanuit de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bijdragen aan de maatschappelijke opgaven.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de VTH-taken is belegd bij de sectorhoofden. In hun jaarverslag voor de VTH-taken rapporteren zij over de kwaliteit van de VTH-taken en de wijze waarop zij met verbeterpunten uit voorgaande verslagen zijn omgegaan.

Kwaliteitsborging

We ondernemen continue acties om de gewenste kwaliteit te realiseren. Gerelateerd aan onze bovenstaande kwaliteitsdoelstelling, constateren we dat de kwaliteit afhankelijk is van de wijze waarop onze organisatie is ingericht en hoe dit gewaardeerd wordt door ons bestuur, onze klanten en de partners waarmee we samen werken.

Om dit te visualiseren maken we gebruik van het overheidsontwikkelmodel (OOM). Deze systematiek voor kwaliteitsborging maakt gebruik van het gedachtegoed van het INK-model, maar is specifiek op maat gemaakt voor overheidsorganisaties. De systematiek maakt onderscheid tussen zes organisatiegebieden (gericht op richten en inrichten van de organisatie) en vier resultaatgebieden (gericht op verrichten). Het model is cyclisch: door continue te leren kunnen organisatiegebieden verbeterd worden en daarmee de waardering en de kwaliteit van de eindresultaten worden verhoogd.



Figuur: overheidsontwikkelmodel , met links de zes organisatiegebieden en rechts de vier resultaatgebieden.

Om de kwaliteit te borgen ondernemen we de volgende activiteiten ten aanzien van de zes organisatiegebieden:

1. **Beleid en strategie**
 - Uitwerken van gemeentelijke ambities (visie) en problemen en risico's in concrete prioriteiten en doelstellingen voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving, bij voorkeur in één integraal omgevingsbeleidsplan.
2. **Management**
 - Vasthouden, communiceren en inbedden (richting bestuur en medewerkers) van doelstellingen uit beleid en strategie.
 - Meebewegen binnen de ruimte voor ad hoc werkzaamheden.
 - Afstemmen van prioriteiten en werkwijzen van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds, zodat aandacht bij dezelfde aspecten ligt.
 - Verantwoorden van realisatie doelstellingen uit beleid en strategie.
 - Voeren van wekelijkse gesprekken tussen management en bestuur waarin verwachtingen van bestuur en management worden uitgesproken en afgestemd.
3. **Medewerkers**
 - Functiescheiding op
 - i. persoonsniveau tussen vergunningverlener en toezichthouder.
 - ii. persoonsniveau tussen toezichthouder tijdens de bouwfase en toezichthouder voor de bestaande bouw.
 - iii. persoonsniveau tussen vergunningverlener, toezichthouder en handhaver enerzijds en de realisatie van (gemeentelijke) initiatieven anderzijds.
 - iv. objectniveau voor toetsing en toezicht door specialismen.
 - Rouleren: onze toezichthouders voeren niet meer dan 3 integrale controles in vijf jaar uit bij dezelfde milieu-inrichtingen of panden met een vergunning voor brandveilig gebruik om een vaste handhavingsrelatie te voorkomen.
 - Bijhouden van functiebeschrijvingen waarin minimaal de eisen (aan de functie) zijn opgenomen die in de wet zijn bepaald en bevoegdheden zijn vastgelegd.

- Jaarlijks voeren van functioneringsgesprekken op basis van vaste besprekpunten met o.a. functiebeschrijving en voor zover mogelijk rekening houdend met landelijke kwalificaties.
 - Motiveren van kwaliteitsverbetering door gepaste waardering.
 - Bespreken en kennisdeling van complexe situaties tussen medewerkers.
 - Zorgen voor permanente scholing.
4. Financiën (middelen)
- Vertalen van beleid en strategie in jaarlijks uitvoeringsprogramma met een concrete uitwerking van in te zetten instrumenten en de hiervoor benodigde intensiteit (uren/euro's).
 - Behouden en reserveren van voldoende (financiële en personele) ruimte voor uitvoering van ad hoc werkzaamheden.
 - Borging benodigde middelen in begroting voor uitvoering uitvoeringsprogramma, inclusief bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantoortijden.
 - Verzorgen van voldoende middelen voor permanente scholing.
 - Verzorgen van de automatisering, materiaal en materieel om de werkzaamheden uit te kunnen voeren.
5. Informatie
- Registreren van zaak- en procesgegevens in één registratiesysteem, gebaseerd op de strategieën en werkprocessen die we met elkaar hebben afgesproken.
 - Registreren en archiveren van documenten in één registratiesysteem.
 - Registreren van gegevens van objecten in één registratiesysteem met gebruik van authentieke gegevens uit basisregistraties.
 - Uitwisselen van relevante gegevens tussen zaak- en procesregistratie, documentregistratie en objectregistratie.
6. Processen
- Registreren per aanvraag (checklist) welke medewerkers/afdelingen de aanvraag heeft gezien en beoordeeld.
 - Gebruiken van door het college vastgestelde checklisten bij uitvoering van toetsing (toetsingsprotocol) en toezicht (toezichtprotocol) met voor het initiatief risicovolle onderwerpen.
 - Gebruik voor brieven van standaard sjablonen die juridische en communicatief zijn getoetst.
 - Gebruik van projectdossiers die zijn opgebouwd volgens de eisen van het archief.
 - Vastleggen van regelingen voor aanbesteding en uitbesteding.
 - Vastleggen van bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling buiten kantoortijden.
 - Inbedding in werkprocessen van vier ogen principe: toets door collega van alle besluiten en niet gestandaardiseerde brieven.

Kwaliteitsmeting

Periodiek meten we de kwaliteit. Bij voorkeur doen we dit in de vier resultaatsgebieden (output). Kwaliteitsmeting vindt plaats op de volgende wijzen, momenten en intensiteit.

- A. Jaarlijkse verslaglegging over de kwaliteit van de VTH-taken (realisatie van doelstellingen uit beleid) en de wijze waarop met verbeterpunten uit voorgaande verslagen is omgegaan.
- B. Continu bijhouden van de mate waarin termijnen worden overgeschreden.
- C. Jaarlijkse steekproefsgewijze toets (audit) vanuit de praktijk van de resultaten van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving: de wijze waarop gegevens uit zaken/processen zijn geregistreerd, documenten zijn opgebouwd en gearhiveerd en toetsingen en toezicht hebben plaatsgevonden volgens de afgesproken checklisten.
- D. Jaarlijks gesprek met individuele medewerkers over het eigen functioneren en verbeterpunten voor medewerker zelf en/of organisatie.
- E. Bij bezwaar- en beroepsprocedures, waarbij vakinhoudelijke en procedureel / juridische aspecten getoetst worden en verbeterpunten kunnen worden benoemd.
- F. Bij doorlopen klachtenprocedure, waarbij verbeterpunten voor organisatie worden aangereikt door klachtencommissie.
- G. Meting van klanttevredenheid en mate van ervaring overlast in klanttevredenheids-onderzoeken en projectgroepen met burgers.
- H. Per vijf jaar benchmarken van de resultaten van onze vergunningverlening, toezicht en handhaving met vergelijkbare overheidsorganisaties.
- I. Jaarlijkse controle op rechtmatigheid van de accountant.
- J. Horizontaal toezicht door de raad, incidenteel met ondersteuning van rekenkamer.
- K. Jaarlijkse controle van de interbestuurlijk toezichthouder (provincie).

4.4 Verantwoording en monitoring (criterium 19)

In dit hoofdstuk wordt een begin gemaakt met de opzet van de verantwoording en monitoring door in te gaan op de relevante indicatoren.

Indicatoren

In deze paragraaf worden de indicatoren, die ten grondslag liggen aan de verantwoording en monitoring gedefinieerd. De indicatoren hebben betrekking op de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Zij zijn onderverdeeld naar een 3-tal type doelstellingen.

Vergunningverlening

TYPE	INPUTDOELSTELLINGEN	PRESTATIEDOELSTELLINGEN	NALEEFDOELSTELLINGEN
Definitie	<ul style="list-style-type: none"> •Heeft betrekking op de inzet van middelen door de organisatie in termen van tijd of geld; de doelstelling geeft het aantal uren / mensjaren (fte's) of de financiële middelen weer dat gedurende een bepaalde periode zal worden besteed (in relatie tot de begroting of raming) 	<ul style="list-style-type: none"> •Heeft betrekking op de te leveren prestaties van de organisatie in termen van het aantal behandelde aanvragen of meldingen i.c. afgegeven vergunningen of meldingen (in relatie tot de begroting of raming). 	<ul style="list-style-type: none"> •De mate waarin aanvragers zowel ten aanzien van prestatie als uitwerking een kwalitatief goede aanvraag of melding hebben ingediend. Dit is een aanvraag die voldoet aan de Mor of andere indieningsvereisten •De mate waarin de behandeling binnen de wettelijke termijn heeft plaatsgevonden. •De mate van juridische kwaliteit van de beschikking.
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> •Het aantal uren besteed aan een bepaalde categorie aanvragen of meldingen •Het budget besteed aan bepaalde werkzaamheden in kader van behandeling van aanvragen of meldingen 	<ul style="list-style-type: none"> •Het aantal afgegeven beschikkingen per categorie (verleend, geweigerd e.d.) •Het aantal afgegeven meldingen per categorie. •Het aantal afgegeven ontheffingen. 	<ul style="list-style-type: none"> •Aantal aanvragen 1^o keer niet volledig ingediend •Aantal aanvragen met besluit verlenging beslistermijn •Aantal aanvragen met aanhoudingsgrond •Gemiddelde doorlooptijd behandelprocedure •Aantal aanvragen niet besloten binnen wettelijke termijn •Aantal ingediende bezwaar- en beroepsschriften •Aantal keren dat besluit is heroverwogen •Aantal vernietigde besluiten

Toezicht en handhaving

TYPE	INPUTDOELSTELLINGEN	PRESTATIEDOELSTELLINGEN	NALEEFDOELSTELLINGEN
Definitie	<ul style="list-style-type: none"> •Heeft betrekking op de inzet van middelen door de organisatie in termen van tijd of geld; de doelstelling geeft het aantal uren / mensjaren (fte's) of de financiële middelen weer dat gedurende een bepaalde periode zal worden besteed 	<ul style="list-style-type: none"> •Heeft betrekking op de te leveren prestaties van de organisatie in termen van het aantal uitgevoerde controles 	<ul style="list-style-type: none"> •De mate waarin vergunninghouders zich houden aan de voorschriften in een vergunning of melding •De mate van actualiteit van de vergunning of melding •De mate van tevredenheid van burgers, bedrijven en instanties over hun direct omgeving
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> •Het aantal uren besteed aan een bepaalde categorie vergunningen of meldingen •Het budget besteed voor bepaalde werkzaamheden in kader van controle van vergunningen of meldingen 	<ul style="list-style-type: none"> •Het aantal uitgevoerde controles per activiteit of type vergunning / melding 	<ul style="list-style-type: none"> •Het aantal uitgevoerde hercontroles •Het aantal keren dat is gebleken dat de vergunning niet meer toereikend dan wel melding niet meer actueel is •Het aantal verzonden ambtelijke waarschuwingen •Het aantal verzonden bestuurlijke vooraanschrijvingen •Het aantal verzonden handhavingsbeschikkingen •Het aantal ingediende bezwaar- en beroepsschriften •Het aantal geëffectueerde handhavingsbeschikkingen •Het aantal opgemaakte proces-verbalen •Het aantal geconstateerde gebiedsgerichte overtredingen naar mate van urgentie •Het aantal ingediende meldingen (klachten) •Het aantal ingediende verzoeken om handhaving

Meten inputdoelstellingen (tijd)

Een aantal indicatoren uit de vorige paragraaf heeft betrekking op de urenbesteding. Om inzicht te krijgen in de urenbesteding zou eigenlijk tijd moeten worden geschreven. In de gemeente Onderbanken is men gestopt met het schrijven van tijd. Hierdoor kunnen deze indicatoren niet worden bijgehouden. De bepaling van het uitvoeringsprogramma geschiedt aan de hand van landelijke kengetallen en gemeentelijke ervaringscijfers.

Meten prestatiedoelstellingen (aantallen)

Een aantal indicatoren uit de eerste paragraaf heeft betrekking op aantallen. Informatie over aantallen moet worden afgeleid uit de specifieke bedrijfsapplicaties voor ondersteuning van de primaire processen. Aandacht in dit kader is vooral nodig voor de onderverdeling van aantallen naar specifieke categorieën zoals onderscheiden in het Omgevingsbeleidsplan. Op dit moment zijn veel van deze categorieën nog niet opgenomen in de applicaties. Op de volgende pagina is een overzicht terug te vinden van de aantallen die relevant zijn voor de monitoring van het Omgevingsbeleidsplan.

Overzicht te monitoren aantallen

- Aantal aanvragen en vergunningen Wabo onderverdeeld naar regulier/uitgebreid, enkelvoudig/meervoudig en tijdelijk/permanent.
- Aantal aanvragen, vergunningen en controles Wabo activiteit (ver)bouwen naar bouwwerkcategorie.
- Aantal sets constructietekeningen en –berekeningen na vergunningverlening voor kleine bouwwerken/aan- en uitbouwen en overige bouwwerken.
- Aantal sets installatietechnische tekeningen en berekeningen na vergunningverlening.
- Aantal aanvragen, vergunningen en controles Wabo activiteit uitvoeren van een werk.
- Aantal aanvragen, vergunningen en controles Wabo activiteit handelen in strijd met ruimtelijke ordening naar type procedure.
- Aantal aanvragen en vergunningen Wabo activiteit brandveilig gebruik naar nieuwbouw en bestaand.
- Aantal aanvragen, vergunningen en controles Wabo activiteit wijzigen monument naar nieuw conform oud en aantasting cultuurhistorische waarden.
- Aantal aanvragen, vergunningen en controles wabo activiteit vellen houtopstand met en zonder herplantplicht.
- Aantal sloopmeldingen en controles naar sloopwerkcategorie.
- Aantal meldingen Activiteitenbesluit naar type inrichting.
- Aantal gebruiksmeldingen, aanvragen en vergunningen brandveilig gebruik naar grondslag (bouwbesluit of brandbeveiligingsverordening).
- Aantal meldingen aanleggen of wijzigen uitweg.
- Aantal meldingen kleinschalig evenement.
- Aantal aanvragen, vergunningen en controles evenementen naar type evenement.
- Aantal aanvragen, vergunningen en controles drank- en horeca naar type inrichting.
- Aantal meldingen wijziging leidinggevende drank- en horeca.
- Aantal aanvragen, vergunningen en controles exploitatievergunning horeca.
- Aantal zienswijzen op ontwerp besluiten.
- Aantal bezwaar- en beroepsschriften op besluiten.
- Aantal ingetrokken vergunningen naar type vergunning en reden.
- Aantal legalisatie onderzoeken naar aanleiding van controles in realisatiefase.
- Aantal verzoeken gelijkwaardige oplossing naar aanleiding van controles in realisatiefase.
- Aantal huisnummerbesluiten.
- Aantal bag mutaties naar aanleiding van bouwen respectievelijk slopen.
- Aantal uitgevoerde gebiedspatrouilles naar type gebied.
- Aantal controles toezicht kwaliteit bestaande bouw.
- Aantal controles in kader bag.
- Aantal vastgelegde en opgepakte overtredingen gebiedstoezicht naar type activiteit en prioriteit.
- Aantal ambtelijke waarschuwingen, bestuurlijke waarschuwingen, beschikkingen, bezwaar- en beroepszaken, effectueringen dwangsom / bestuursdwang op grond van:
 - Controles realisatiefase.
 - Controles gebruiksfase.
 - Eigen waarnemingen.
 - Klachten (meldingen).
 - Verzoeken tot handhaving.
 - Bag onderzoeken.

4.5 Organisatorische condities (criterium 13)

De organisatorische condities hebben betrekking op een aantal criteria die ook al in het kader van de professionalisering van de ,milieuhandhaving van belang zijn, Deze zijn ook al opgenomen in het Handboek professionalisering milieu.

4.5.1. Scheiding vergunningverlening en toezicht & handhaving op personeelsniveau

Eén van de belangrijke uitgangspunten is de scheiding van de vergunningverlening en het toezicht met de handhaving op persoonsniveau. Dit betekent dat één persoon geen combinatiefunctie mag vervullen van toezicht & handhaving en vergunningverlening: er dienen aparte toezichthouders en aparte vergunningverleners te zijn. Het doel is het voorkomen van loyaliteits- en integriteitsconflicten doordat tijdens de behandeling van de aanvraag een band kan ontstaan met de aanvrager.

Met uitzondering van de activiteit vellen van een houtopstand is deze scheiding aanwezig. Dit is geregeld binnen de eigen organisatie of het vormt een integraal deel van de afspraken met andere instanties zoals de RUD ZL en Brandweer.

De afwezigheid van functiescheiding bij het vellen van een houtopstand is acceptabel omdat het toezicht slechts bestaat uit het bepalen of de juiste houtopstand is gekapt en op de herplantplicht. Daarnaast zijn de contacten bij zowel de behandeling van de aanvraag en/of melding als het toezicht dusdanig kort dat de kans op loyaliteits- en integriteitsconflicten zeer gering is.

4.5.2. Roulatiesysteem

Vanuit het oogpunt van effectieve handhaving is het van belang dat bij inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd een roulatie van de toezichthouders plaatsvindt. De RUD ZL en de Brandweer hebben diverse toezichthouders in dienst, waardoor het mogelijk is om verschillende controleurs in te zetten voor Onderbanken. Bij de opdrachtverlening wordt dit als eis meegenomen, waardoor wordt voorkomen dat dezelfde controleur meerdere malen dezelfde inrichting bezoekt.

4.5.3. Op schrift vaststellen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

De taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers die werkzaam zijn op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in de generieke functieomschrijvingen. Het betreft hier de verantwoordelijkheid voor wettelijke taken die zijn vastgelegd in onder meer de Wabo, de Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Monumentenwet, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De toezichthouders worden verder formeel aangewezen door het College van Burgemeester en Wethouders.

Binnen de gemeente is een mandaatregeling opgesteld.

4.5.4. Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren

Er is een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren van kracht. Burgers kunnen 24 uur per dag klachten melden via de website van de gemeente (Meldpunt Onderbanken). Meldingen via de telefoon, de balie en interne constatering worden via hetzelfde systeem geregistreerd zodat consistente afhandeling is gewaarborgd. Daarnaast staat op de website bij het meldpunt een mobiel storingsnummer dat buiten kantooruren bereikbaar is.

Bij urgente milieuklachten is door de RUD ZL een 24-uursregeling ingesteld (Prion). De gemeente Onderbanken maakt hier ook gebruik van.

4.5.5. Regeling voor het uitbesteden van taken

Het uitvoeren van specialistische werkzaamheden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt soms uitbesteed aan externe organisaties. Voor deze werkzaamheden zijn dan gelden vrijgemaakt in de begroting. Uitbesteding vindt plaats op basis van het inkoopbeleid van de gemeente Onderbanken. De RUD ZL en Brandweer verrichten structureel toetsing- en toezichtwerkzaamheden binnen de gemeente. Aan de hand van het uitvoeringsprogramma wordt de benodigde tijd en het benodigde budget voor deze taken vastgesteld. Het overeengekomen aantal en soort werkzaamheden (taakbeschrijving) en het daarvoor benodigde budget wordt vastgelegd door een opdrachtbevestiging in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst.

4.5.6. Protocolen en werkinstructies (criterium 15)

Ingevolge criterium 15 dient de handhavingorganisatie te handelen op grond van protocolen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken. De protocolen omvatten ten minste een uitwerking in procedures en/of werkinstructies van alle in § 2.1 tot en met § 2.5 genoemde verplichte elementen.

Er is een protocolboek, maar deze beslaat nog niet alle taken ingevolge dit omgevingsbeleidsplan.

4.5.7. interne en externe afstemming

Ingevolge criterium 16 dient de handhavingorganisatie in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavingstaken te zorgen voor de interne en externe afstemming.

Interne afstemming

De interne afstemming omvat ten minste:

- afstemming met vergunningverlening;
- afstemming met overige relevante organisatie-onderdelen.

Interne samenwerking en communicatie

In Onderbanken is vergunningverlening, toezicht en handhaving van de omgevingsregelgeving binnen de sector Dienstverlening en Uitvoering ondergebracht. Het beleid op het gebied van omgevingsrecht is op de sector Samenleving en Ruimte. Tussen beide sectoren wordt regelmatig overleg gevoerd en samengewerkt zowel bij de opstelling van beleid, maar ook om er voor te zorgen dat het beleid op een juiste manier zijn uitvoering vindt, en dat de verschillende betrokkenen op de hoogte blijven van de benodigde ontwikkelingen.

Daarnaast vindt overleg plaats via een aantal interne overlegvormen, die hieronder zijn weergegeven. In de meeste gevallen wordt van overleggen verslagen gemaakt, die worden verzonden aan deelnemers en andere relevante partijen.

Overleg vergunningverlening

Wekelijks vindt een overleg plaats inzake de behandeling en voortgang van de diverse vergunningaanvragen op de sector Dienstverlening. De sector Dienstverlening omvat de volgende taakgebieden: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving op het gebied van de Wabo, APV

Pfh-overleg

Een keer per vier à 6 weken vindt overleg plaats tussen de coördinator Dienstverlening en de verantwoordelijke portefeuillehouder voor handhaving en toezicht (zijnde de burgemeester). Tijdens dit overleg komt de voortgang in het algemeen aan de orde, knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van het programma en lopende handhavingprocedures.

Externe afstemming

Externe afstemming heeft betrekking op samenwerking tussen de gemeente en diverse andere instanties die belast zijn met de handhaving van wet- en regelgeving binnen het grondgebied van de gemeente. In het kader van efficiëntie en klantvriendelijkheid wordt samengewerkt met andere handhavende instanties die actief zijn op het grondgebied van de gemeente. Daarbij kan de samenwerking inhouden:

- Afstemmen controles: Controles worden met andere handhavende instanties afgestemd waardoor bij controles gezamenlijk kan worden opgetrokken.
- Uitwisselen informatie: Met de andere handhavende instanties wordt informatie uitgewisseld waardoor een beter beeld ontstaat over een bepaalde handhavingssketen.
- Signaalfunctie: De ene handhavende instantie stelt de andere op de hoogte als een illegale situatie wordt geconstateerd waarvoor de andere organisatie bevoegd gezag is.

Afstemming vindt in ieder geval plaats met de Politie, Brandweer, Waterschap, Staatsbosbeheer.

Burgers en bedrijven

Schriftelijke communicatie

Belangrijke wijzigingen in de regelgeving of de wijze van handhaven kunnen via een publicatie bekend worden gemaakt. Schriftelijke communicatie kan met name effectief zijn bij informering van vergunninghouders alsmede bedrijven.

Persberichten

Een persbericht kan op twee verschillende manieren worden gebruikt. Ten eerste kan middels een persbericht een wijziging van bijvoorbeeld beleid, regelgeving of handhaving bekendgemaakt worden.

Daarnaast kan een persbericht ook gebruikt worden om een handhaafactie aan te kondigen, met als doel het naleefgedrag te verhogen. Of een handhaafactie aangekondigd wordt, hangt af van het onderwerp. In het persbericht wordt het onderwerp van de handhaafactie genoemd, en wordt aangegeven in welke periode extra toezicht plaatsvindt. Specifieke data worden niet genoemd.

Het jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma van de gemeente Onderbanken wordt na de vaststelling door het college van B & W, ter inzage gelegd voor de burgers en bedrijven. Deze terinzagelegging wordt dan ook gemeld in het Onderbanken Journaal. Het vastgestelde handhavingsuitvoeringsprogramma zal op de website van de gemeente Onderbanken worden geplaatst.

De open wijze waarop met de burgers en bedrijven wordt gecommuniceerd, leidt in eerste instantie tot bekendheid met het handhavingsbeleid van de gemeente. Hopelijk leidt het daarnaast tot acceptatie en zal het bovendien een preventieve werking hebben die bijdraagt aan het vergroten van het naleefgedrag van burgers en bedrijven.

Informatieverstrekking op verzoek

Regelmatig komen verzoeken tot het verstrekken van informatie bij de sector Dienstverlening binnen. Bij de afhandeling van het verzoek wordt altijd getoetst aan de Wet Openbaarheid Bestuur en de Wet persoonsregistratie.

Het is van belang dat de burgers en bedrijven op de hoogte worden gesteld van de inhoud van het handhavingsuitvoeringsprogramma. Hiermee biedt het bestuur transparantie over de gestelde doelen en prioriteiten in het kader van de milieuhandhaving.

Daarnaast is goede communicatie tussen de gemeente en de burgers en bedrijven van belang omdat het goed geïnformeerd zijn over de uitvoering van de milieuhandhavingstaken een preventieve werking kan hebben.

4.6 Borging personele en financiële middelen (criterium 11)

Binnen de gemeente zijn personele en financiële middelen die nodig zijn voor een adequate uitvoering van het handhavingsbeleid vastgelegd. Financiële middelen worden geborgd in de begroting. Personele capaciteit vertaalt zich in een team met vaste medewerkers. In het handhavingsprogramma wordt jaarlijks aangegeven hoe personele middelen worden ingezet. Daarnaast zijn er structureel middelen beschikbaar voor de RUD ZL en de Brandweer.

4.7 Uitvoering ondersteunende voorzieningen (criterium 18)

Om een adequate uitvoering van de wettelijke taken mogelijk te maken zijn ondersteunende middelen beschikbaar gesteld. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan bedrijfsauto's, fototoestellen, mobiele telefoons, laptops, etc.

Deel 5: Uitvoeringsprogramma (criterium 12)

Jaarlijks wordt door de gemeente een uitvoeringsprogramma opgesteld. Dit programma wordt jaarlijks ter kennisneming aan de raad aangeboden. Het uitvoeringsprogramma is enerzijds de schakel tussen beleid en uitvoering. Daarnaast heeft het uitvoeringsprogramma de volgende functies:

- Borging van het beleid;
- Vaststellen van de voornemens;
- Het stellen van prioriteiten;
- Planning van de capaciteit

Nog uit te werken