

Uitvoeringsbeleid VTH omgevingsrecht

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Evaluatie en vernieuwing van het VTH-beleid

Voor u ligt het VTH-beleid voor de periode 2019-2022.

Bij het Interbestuurlijk Toezicht drong de provincie aan op evaluatie van het Handhavingsbeleid (2013041048). Na vier jaar is dat aan evaluatie toe.

Daarnaast is -vooruitlopend op de Omgevingswet- integraal beleid nodig voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving: de VTH-taken. Dat staat in de Wet VTH.

Definities VTH:	
Vergunningverlening:	het proces van in behandeling nemen, beoordelen en beschikken. Hieronder verstaan we ook de behandeling van meldingen.
Toezicht:	uitvoeren van controles, vastleggen en rapporteren van bevindingen, waarschuwingen gericht op beëindiging van naleeftekort.
Handhaving:	formele interventies gericht op beëindiging, herstel of voorkoming van overtredingen en misdrijven, met dwang.
Kernbepalingen:	wettelijke voorschriften die vanwege onomkeerbare gevolgen een groot risico hebben bij naleeftekort. Dit zijn speerpunten bij toetsing, voorschriften, toezicht en handhaving

Zorg voor de fysieke leefomgeving

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) geldt voor veranderingen in de leefomgeving, zoals bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, brandveiligheid, aanleggen, kappen, natuur en monumentenzorg.

Het Bloemendaalse VTH-beleid omvat ook de taken van team IOV voor Bijzondere wetten en de Algemene plaatselijke verordening. Ook die regels hebben betrekking op de leefomgeving van de inwoners. Regels voor de leefomgeving raken het belang van de inwoners. De gemeente beschermt het woonklimaat tegen inbreuk op die regels. De gemeente doet dat door landelijke regels uit te voeren, lokale regels te stellen, beschikkingen op te stellen, en toezicht en handhaving uit te oefenen.

De raad heeft daarvoor als missie vastgesteld:

1. beschermen en versterken van een aantrekkelijke woonomgeving
2. grotere betrokkenheid van de inwoners bij de inrichting daarvan
3. betere processen voor het realiseren ervan.

In dit beleid vertalen wij dit in de behandelstrategie voor vergunningverlening. Team Inwoners, ondernemers en vergunningen van afdeling Dienstverlening voert die uit.

Evenwicht tussen taken en uitvoeringsorganisatie

Doel van het VTH-beleid is om de omgevingstaken op een adequaat uitvoeringsniveau te brengen en te houden. Daarvoor heeft de gemeenteraad de Kwaliteitscriteria 2.1 vastgesteld. Het komt erop neer dat:

1. de gemeente inventariseert welke taken de gemeente moet en wil uitvoeren, en daarvoor doelstellingen formuleert
2. de problemen daarbij analyseert en een werkprogramma opstelt
3. daarvoor een organisatie inricht met de formatie die kwantitatief en kwalitatief in staat is om die taken op een adequaat niveau uit te voeren, en dit borgt in de begroting
4. de gemeente volgens de beleidscyclus (Big-8) werkt, en jaarlijks beoordeelt of de organisatie werkt volgens het beleid en strategieën, en voldoende formatie, deskundigheid en middelen heeft voor een goede uitvoering.

Wettelijk kader

De bedoeling van de kwaliteitscriteria staat ook in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Volgens de criteria van het Besluit omgevingsrecht (Bor) hebben professionele uitvoeringsorganisaties:

1. *Uitvoeringsbeleid:* inzichten, technieken en werkwijzen over de uitvoering van wetgeving en beleidskaders.

2. *Handhavingsbeleid*: de prioriteiten, de doelen, de strategieën en de activiteiten, gebaseerd op een probleemanalyse, voor het afdwingen van naleving.
3. *Uitvoeringsprogramma's*: een jaarlijks uitvoeringsprogramma voor VTH, met een risicoanalyse, toetsingskaders, planning en prioriteitenstelling.
4. *Uitvoeringsorganisatie*: De inrichting van de organisatie waarborgt een adequate en behoorlijke uitvoering van het beleid. In ieder geval ligt de personeelsformatie vast. De organisatie is ook buiten kantooruren bereikbaar en beschikbaar. Werkprocessen zijn vastgesteld. Vergunningverlening en toezicht zijn gescheiden.
5. *Borging van de middelen*: Financiële en personele middelen zijn in de begroting gewaarborgd.
6. *Monitoring*: De organisatie bewaakt en registreert resultaten en voortgang van de uitvoering van het programma.
7. *Rapportage*: De organisatie rapporteert over de uitvoering van het programma en over het bereiken van de gestelde doelen.

Uitvoeringsbeleid VTH 2019-2022

Om te voldoen aan de criteria en aan de wetgeving zorgt de gemeente ervoor dat er een organisatie is met voldoende formatie en deskundigheid om de uit te voeren taken goed uit te voeren. In het beleid staat daarom centraal hoe de organisatie formatie en deskundigheid efficiënt en effectief inzet door die te koppelen aan de opgave. Dat doen we door strategieën vast te stellen in dit beleid, te werken volgens serviceformules en protocollen, en de werkwijze te standaardiseren en te automatiseren.

Tijdens de werkingsduur van dit beleid zal de Omgevingswet in werking treden. De wijze waarop Bloemendaal nu vergunningverlening, toezicht en handhaving organiseert, uitvoert en evalueert, zal veranderen.

Het uitvoeringsbeleid bevat:

- de doelstellingen voor vergunningverlening in hoofdstuk 4, en de Vergunningenstrategie in hoofdstuk 5, waarin staat hoe de organisatie de taken verdeelt en daarvoor de beschikbare formatie inzet;
- de doelstellingen voor toezicht en handhaving in hoofdstuk 6, en de Toezichtstrategie in hoofdstuk 9, waarin staat hoe de organisatie toezicht houdt op de naleving van regels en vergunningen tijdens uitvoeringsfase, gebruiksfase en beëindiging;
- Interventiestrategie in hoofdstuk 10, waarin staat hoe de organisatie naleving verbetert door toezicht en controles;
- Sanctiestrategie in hoofdstuk 11, met het handhavingsstappenplan, en regels over Gedogen, in hoofdstuk 12, wanneer handhaving in uitzonderingsgevallen niet mogelijk is.

Evaluatie en programma

In de jaarlijkse bestuursrapportage toetsen we of de uitvoering voldoet, of de organisatie op orde is en of de voorgeschreven werkwijze voldoet.

Tegelijk is dat het moment waarop de organisatie een doorkijk maakt naar het volgende jaar en daarvoor een programma maakt.

1.2 Afdeling Dienstverlening, team Inwoners, ondernemers en vergunningen

De uitvoering van de taken is belegd bij team IOV. Daardoor is het team het "omgevingsloket" voor de inwoners. Het beleid maakt duidelijk hoe de gemeente de taken uitvoert, wat de plaats daarin is van team IOV en wat het bestuur, de burger en de organisatie van deze uitvoering kunnen verwachten.

	Vergunningverlening	Toezicht en handhaving
Wat is de taak voor IOV	Via de kwantitatieve benadering weten we wat de reguliere taak is. In het programma staan de extra aandachtspunten. Op basis van ervaring schatten we in of de organisatie in evenwicht is met de taak.	In het jaarlijkse programma en de werkplanning voor de BOA's staat waarop IOV toezicht houdt, verdeeld in reguliere taken, thema's en projecten.
welke formatie heeft IOV	Uit de kwalitatieve benadering blijkt of de organisatie deskundigheid heeft om de taak op een goed niveau uit te voeren.	Uit de resultaten blijkt of IOV voldoende formatie heeft en die ook effectief inzet om naleefgedrag af te dwingen.
Hoe zet IOV die formatie in	Via de vergunningenstrategie leggen we vast welke deskundigheid de organisatie inzet op de behandeling van aanvragen.	Voor een deel volgt het toezicht op de verleende vergunningen (vergunninggericht). Toezicht op objecten plant IOV in

	Hulpmiddel daarbij zijn de serviceformules.	volgens een toezichtsfrequentie, of naar gebiedsindeling, periode of project.
Wat is de werkwijze	De werkprocessen zijn beschreven. De procesvoering ligt vast in het zaakstelsel. Voor de procedurestappen zijn standaarddocumenten opgesteld, waarin de zakenmerken automatisch worden ingevuld.	Toezicht begint met bevindingenrapporten. Bevindingen zijn het antwoord op een toezichtsvraag. De procesvoering ligt vast in het zaakstelsel. IOV past de strategieën, protocollen en het stappenplan Handhaving toe.
Wanneer zijn we tevreden	We zijn tevreden als 80% van de aanvragen op efficiënte en effectieve (standaard)wijze het vergunningenproces doorloopt.	We zijn tevreden als 70% van de gevallen direct wordt opgelost en als slechts in 10% van de andere gevallen een sanctie moet worden geëffectueerd.

1.3 Uitvoeringspartners Omgevingsdienst IJmond en Brandweer Kennemerland

Het wettelijk kader geldt op gelijke wijze voor deze diensten. Het VTH beleid ODIJmond 2019-2022 legt de dienst afzonderlijk aan de gemeente voor. ODIJmond heeft uitvoeringsmandaat voor milieutaken. De dienst rapporteert periodiek over de uitvoering.

Brandweer Kennemerland heeft geen mandaat, maar adviseert over en oefent toezicht uit op brandveiligheid. De toezichtstrategie komt overeen met het stappenplan van de gemeente. Ook de Brandweer rapporteert periodiek.

Beide organisaties zorgen er zelf voor dat zij voldoen aan de kwaliteitscriteria.

HOOFDSTUK 2 CYCLISCH BELEID

Het beleid volgt de planning- en controlcyclus zoals hieronder in schema is afgebeeld. De cyclus heet "big 8". De cyclus heeft een operationele en een strategische kant. De strategische cyclus evalueren we om de vier jaar. De operationele cyclus kent een jaarlijkse evaluatie en programmering in de vorm van de bestuursrapportage.

2.1 Strategische cyclus

De organisatie analyseert de taken en problemen en ontwikkelt daarvoor beleid.

Het uitvoeringsbeleid VTH beschrijft in de volgende hoofdstukken de wijze waarop de organisatie de taken wil uitvoeren, doelen stelt, methoden en technieken ontwikkelt en toepast, problemen analyseert en daarop jaarlijks evalueert.

De werkwijzen liggen vast in procesbeschrijvingen (vergunningverlening) en protocollen (toezicht en handhaving).

De organisatie is in verandering; de wetgeving verandert. Beleid, strategieën en werkprocessen moeten daarom flexibel zijn, en in ontwikkeling blijven.



2.2 Operationele cyclus

Via strategieën, protocollen en procesbeschrijvingen reguleert het beleidskader de wijze waarop de organisatie de taken uitvoert. De jaarlijkse programmering is een inschatting van kwantiteit, overzicht van geplande taken, bestuurlijke prioriteiten, beschikbare formatie en het gewenste uitvoeringsniveau.

Het is geen urenboekhouding, maar het reserveert wel uren voor taken die prioriteit hebben. Voor toezicht is een ruime marge nodig voor spontaan binnenkomende vragen waarop direct actie nodig is. In de operationele cyclus geeft de uitvoeringsorganisatie aan, zowel kwantitatief als kwalitatief, of het mogelijk is uitvoering te geven aan de omgevingstaken. Monitoring leidt tot de jaarlijkse bestuursrapportage.

2.3 Kwaliteitscriteria 2.1

De criteria zijn opgesteld door het rijk in samenwerking met de VNG. Daarin is opgenomen dat de organisatie de beleidscyclus toepast volgens de "big 8". De criteria beschrijven tamelijk vergaand hoe de organisatie moet zijn ingericht. De raad heeft in de Verordening VTH vastgesteld dat de gemeente de organisatie inricht volgens die criteria.

Een robuuste organisatie moet voldoende deskundigheid hebben (technisch en juridisch), afgemeten aan opleiding, ervaring, de complexiteit van de taken en het aantal daarvan per jaar, of het formatieve tijdsbeslag. Daarbij moet een organisatie ook taken uitvoeren waarvoor die deskundigheid is vereist.

Het overzicht van de formatie staat in de begroting en in de het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Uit de evaluatie van het programma blijkt of de formatie voldoende is, en ook of de aanwezige deskundigheid in evenwicht is met de zwaarte van de taak.

2.4 Documenten in de Big 8

Een probleemanalyse

Vergunningverlening: Welke taken moeten we uitvoeren en waarvoor hebben we beleid opgesteld.

Toezicht en handhaving: Wat is het risico van naleeftekort.

Organisatieoverzicht

De gemeente zorgt ervoor dat er voldoende personeel is met voldoende deskundigheid om alle VTH-taken op een goed niveau uit te voeren. Het overzicht staat in de jaarlijkse rapportage.

Beleidsdoelen

Welke doelen stelt het college zich om een goed uitvoeringsniveau te bereiken

Welke instrumenten, strategieën, protocollen past de organisatie toe om het doel te halen

Strategieën

De vergunningenstrategie kent serviceformules voor verschillende categorieën aanvragen.

De toezichtstrategie beschrijft welke vormen van toezicht de gemeente toepast.

De interventiestrategie beschrijft wat de reactie is op naleeftekort.

De sanctiestrategie bevat het stappenplan handhaving.

Jaarlijks uitvoeringsprogramma toezicht

Het programma geeft per taakveld inzage in de omvang van de toezichtstaak, in de zin van **doelstellingen, actiepunten, toezichtniveau** en **tijdsbesteding**. Voor de dagelijkse werkzaamheden is de sanctiestrategie het beleidskader, voor de bijzondere onderwerpen moet dat in de probleemanalyse zijn beschreven.

Per onderdeel is een inschatting gemaakt van de benodigde formatie, uit de toekenning en de overblijvende capaciteit blijkt of voldoende formatie beschikbaar is om taken uit te voeren op een adequaat niveau.

Monitoring en evaluatie

Net zoals probleemanalyse is monitoring en evaluatie een continu proces. Vaststelling van het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag zijn ijkpunten voor het resultaat en voor het beleid. De beide documenten bevatten een weergave van het resultaat over een jaar.

Jaarverslag/bestuursrapportage

Dit is de verantwoording over het uitvoeringsprogramma, de output en outcome van vergunningverlening, vertaald in actiepunten, doelstellingen (wel/niet gehaald), resultaat en tijdsbesteding (werkelijk). Hieruit kunnen conclusies worden getrokken voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde VTH-beleid, dan wel de effectiviteit van de organisatie.

Tegelijkertijd is het de vooruitblik naar het komende jaar.

Uit de bestuursrapportage blijkt of IOV een adequaat uitvoeringsniveau heeft, en of het uitvoeringskader tot een adequaat niveau leidt.

Het college stuurt de bestuursrapportage toe aan de raad.

HOOFDSTUK 3 ORGANISATIE EN FORMATIE

Algemeen

De VTH-taken voor omgevingsrecht, APV en bijzondere wetten vallen onder team Inwoners, ondernemers en Vergunningen (IOV). Het team heeft grofweg:

- 5 ½ fte voor Wabo-casemanagement (vergunningverlening) en 2 fte voor Wabo-toezicht,
- 2 fte voor casemanagement APV en bijzondere wetgeving, 5 ½ fte voor toezicht daarop en voor algemeen toezicht (BOA's)
- 2 ½ fte voor juridische- en beleidsondersteuning voor VTH
- 1 fte voor management.

Plaats van IOV in de organisatie

IOV is het centrale VTH-loket van de gemeente. Het team zorgt voor procedurebewaking. Aan elke aanvraag kent IOV een casemanager toe. De casemanagers zijn de schakel tussen de aanvragers, derden/inwoners, het bestuur, externe adviseurs en andere afdelingen van de gemeente. Afhankelijk van de invloed van een aanvraag op de omgevingskwaliteit kiest IOV voor omgevingsmanagement.

3.1 Taak IOV op VTH-gebied

Team IOV behandelt vergunningaanvragen, vooroverleg, principeverzoeken, toezichtverzoeken, meldingen, informatieverzoeken en handhavingsverzoeken. De casemanagers zorgen voor de toetsing van aanvragen aan de wetgeving en aan het beleid. IOV onderzoekt in deze beleidsperiode de mogelijkheden voor een "flitsvergunning".

Behandeling van de overige aanvragen staat in het teken van samenwerking, waarbij inwoners weten wat kan en mag, en waar de gemeente faciliteert.

Ook een handhavingsverzoek is in principe een aanvraag: de casemanagers behandelen die op gelijke wijze.

IOV voert de behandelprocedure uit zoals die in het zaakstelsel Mozard is vastgelegd:

- De procedure volgens het wettelijk kader van de Awb en de Wabo
- Het behandelproces volgens intern beleid (serviceformules) en met standaarddocumenten
- Termijn- en kwaliteitsbewaking door de casemanager

Het landelijke Omgevingsloket (OLO) is in 2018 gekoppeld aan Mozard. Daarmee is de overstap van Squit naar Mozard een feit. Het stelsel is nog niet volledig ingericht.

Duidelijk is dat controle op het uitvoeringsniveau slechts mogelijk is als IOV het casemanagement via Mozard uitvoert. In de toekomst wordt het Omgevingsloket de verplichte manier om aanvragen en meldingen in te dienen.

Voor taken als milieu en brandveiligheid heeft IOV ingesteld dat aanvragen of meldingen meteen via het OLO worden doorgestuurd naar ODIJmond, respectievelijk de VRK). De gemeente/team IOV krijgt daarvan een "notificatie". De organisaties hebben eigen uitvoeringsbeleid.

3.2 Toets organisatie aan kwaliteitscriteria 2.1

Formatieoverzicht

In de jaarlijkse bestuursrapportage staat het formatieoverzicht. Daardoor is er een jaarlijkse check of de formatie in evenwicht is met de uit te voeren taken. Uit de rapportage blijkt ook het resultaat van de uitvoering.

Kwantitatieve benadering en kritieke massa

In de jaarlijkse evaluatie staat hoeveel vergunningaanvragen en meldingen team IOV jaarlijks behandelt. Ook beoordeling van vergunningvrije activiteiten vergt tijd.

Door het werken met risicoanalyses, serviceformules, checklists en toezichtsmomenten is in te schatten hoeveel toezicht nodig is op de naleving van vergunningvoorschriften.

Team IOV brengt daarvoor in het zaakstelsel Mozard de werkprocessen, standaardbrieven en procesbewaking op orde.

De kwantitatieve benadering geeft de minimaal benodigde capaciteit voor een goede uitvoering (kritieke massa).

Team IOV voert het (specifieke) toezicht uit op de bouw, parkeren, evenementen, herplant, afval en gebruik, en voert het algemene omgevingstoezicht uit.

IOV houdt een logboek bij van gevallen waarin het algemene omgevingstoezicht leidt tot toezicht en handhaving. In de afgelopen twee jaar lag het aantal casussen rond 80 per jaar.

Het specifieke toezicht komt nauwelijks in het logboek voor; alleen bouwen zonder vergunning. Resultaat daarvan komt bij jaarlijkse monitoring aan de orde.

IOV stelt voor de uitvoering van toezicht een programma op, en reserveert daarvoor formatie.

Voor toezicht op de uitvoering van vergunningen moet een relatief groot aantal "vrije" uren overblijven, en voor spontaan binnenkomende vragen/klachten/meldingen.

Kwalitatieve benadering

Niet elke aanvraag is hetzelfde. Om aan de kwaliteitscriteria te voldoen heeft een organisatie voldoende deskundigheid in huis om een goed resultaat neer te zetten. Randvoorwaarde is dat een goede uitvoering

ook die deskundigheid vergt en dat IOV ervoor zorgt, door de werkverdeling en procesbeschrijvingen, dat de deskundigheid wordt ingezet en uitgenut¹, en niet exclusief bij één medewerker blijft.

Toezicht op de uitvoering van vergunningen is uiteraard veelal niet te programmeren, maar volgt op de voortgang van de werkzaamheden. IOV heeft in 2018 het toezicht efficiënter geregeld door een betere scheiding van vergunningverlening en toezicht. Bij de overdracht van het dossier geeft de risico-analyse richting aan het toezicht.

Voor handhaving heeft IOV in 2018 uitbreiding van de juridische ondersteuning gekregen, voor een betere borging van de inhoudelijke kwaliteit. Ook hiervoor geldt het kwaliteitscriterium dat een deskundige 2/3 deel van de tijd belast moet zijn met taken om die deskundigheid uit te nutten.

Brandweer, Omgevingsdienst, provincie, natuurbeheer, waterschap en politie houden zelf toezicht. IOV is voorstander van signaaltoezicht door en voor de partners. IOV verzamelt en stuurt toezichtinformatie.

Formatie vergunningverlening

IOV heeft ruwweg 7,5 fte voor vergunningverlening. Daaronder vallen ook de meldingen, de procedures, voorbereidingsoverleg, informatieverzoeken en evaluatie. In deze beleidsperiode maakt IOV onderscheid in vier categorieën vergunningaanvragen, waarvoor de vergunningstrategie behandelwijzen omschrijft. De behandeling beantwoordt aan de visie van de raad.

Formatie toezicht vergunninggericht

Het vergunninggerichte toezicht is verdeeld: voor het bouwtoezicht is als basis twee fte gereserveerd. Per vergunning houdt IOV rekening met gemiddeld zes uur toezicht. Toezicht op monumenten, kappen, horeca, APV-vergunningen en strand is apart ondergebracht bij de behandelaars of bij de BOA's. De gereserveerde formatie staat in het programma.

Voor toezicht op APV vergunningen voor evenementen en festiviteiten vraagt de vergunningverlener op basis van de vergunningtoets en de adviezen om toezicht. In het werkplan van de BOA's is daarvoor ruimte gereserveerd.

Formatie objectgericht

Objectgerichte controles op standplaatsen, campings, terrassen, werkterreinen, ventvergunningen, reclames, paviljoens zijn te programmeren. Dat doet IOV via thema's, projecten of in de werkplanning voor de BOA's. In het programma staat de frequentie. Formatie is per thema of project ingeschat en gereserveerd.

De brandweer kent ca 155 te controleren objecten (totaal aantal gebruiksvergunningen en -meldingen). Het aantal uit te voeren controles is afhankelijk van de controlefrequentie en het naleefgedrag. Juridische ondersteuning voor handhaving levert IOV. De brandweer voert de controles uit.

De VTH-taken voor milieu-inrichtingen heeft Bloemendaal overgedragen aan Omgevingsdienst IJmond. De dienst is ook verantwoordelijk voor het objectgerichte toezicht.

Formatie gebiedsgericht

Volgens het jaarlijkse programma is de inzet van de gemeentelijke BOA's voor een groot deel gebiedsgericht:

- Gebieden waar met parkeermeters of een blauwe zone het parkeren aan regels is gebonden (3.850 uur).
- De inzamelwijken en -rondes voor afvalinzameling (500 uur).
- Het Noordzeestrand (1.500 uur).

De ervaring leert dat IOV een periode van intensief gebiedsgericht toezicht nodig heeft bij gereedgekomen nieuwbouwprojecten. Daarna kan het toezichtniveau verminderen tot omgevingstoezicht.

Het strand heeft een eigen dynamiek met vaste elementen (opbouw paviljoens, evenementen, ontruiming strand, afschouw), waardoor de toezichthouders vanuit diverse disciplines met elkaar te maken krijgen. Het is periodiek en gebiedsgericht toezicht. De BOA's verwerken dit in het werkplan.

Formatie omgevingstoezicht

De kernen hebben grofweg de volgende aandachtsgebieden:

Bloemendaal:	monumenten, sport, parkeren, groenbeheer, hangjeugd, horeca, openluchttheater (verder OLT)
Overveen:	parkeren, illegale afvaldumping, horeca, natuur
Bloemendaal aan Zee:	parkeren, evenementen, strandpaviljoens, strandbeheer, recreatie

1) Uitsluiting is door benutting ontwikkelen

Aerdenhout:	groenbeheer, natuur
Bennebroek:	evenementen, horeca, sport, vandalisme
Vogelzang:	illegale afvaldumping, landbouw
Buitengebied:	duinen, natuur, landgoederen, illegale afvaldumping, campings

Anders dan gebiedsgericht toezicht gaat het hier om algemeen toezicht met aandachtspunten binnen een globaal gebied. Het aandachtspunt "horeca" is te verdelen over uitgaanshoreca, eethoreca en recreatie/sporthoreca. Aandachtspunt is de openbare orde en veiligheid: objectgericht toezicht op de Drank- en horecawet en milieu voert Omgevingsdienst IJmond uit. De brandweer ziet toe op de brandveiligheid.

Via het programma kan IOV via periodieke controleacties het naleefgedrag in kaart brengen en beïnvloeden. Voorwaarde is dat de inzet gebeurt op basis van een probleemanalyse en leidt tot een rapportage waaruit het effect blijkt.

HOOFDSTUK 4 DOELSTELLINGEN VERGUNNINGVERLENING

Artikel 7.2 uitvoerings- en handhavingsbeleid (Bor)

1. Het bestuursorgaan stelt het uitvoerings- en handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij uitvoering en handhaving en welke activiteiten daarvoor worden uitgevoerd

Doelen

De gemeentelijke organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria 2.1, en voert de VTH-taken volgens de wet en het beleid op een adequaat niveau uit.

Subdoelen:

1. Vergunningverlening gebeurt op een eenduidige, heldere werkwijze, met een efficiënte inzet van tijd, deskundigheid en formatie.
2. de organisatie werkt met casemanagement en serviceformules, waarbij de gemeente actief aanstuurt op overleg tussen de aanvrager en de omgeving en daarvoor faciliteert met omgevingsmanagement.
3. in de vergunning staat een kenbare afweging van belangen, passend bij de omgeving.

Beleid

Het uitvoeringsbeleid is gebaseerd op het wettelijk uitvoeringskader, waaronder ook gemeentelijke beleidsnota's vallen, en legt vast hoe de gemeente de vergunningverlening uitvoert:

1. de toetsing van aanvragen
2. de inschatting van inhoudelijke complexiteit en draagvlak
3. selectie van adviseurs
4. procesvoering en omgevingsmanagement
5. scheiding tussen vergunningverlening en toezicht
6. de strategie toezicht in de realisatiefase.

In de organisatie is beleid, in de zin van extern werkende regels, gescheiden van uitvoering. Uitvoeringsbeleid VTH is vooral intern gericht. IOV toetst in de beleidscyclus ook het extern gerichte beleid op praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, en koppelt resultaten terug.

Doelstelling producten vergunningverlening

1. Aanvragen afhandelen volgens de wettelijke procedures en binnen de gestelde termijn
2. Probleemanalyse van aanvragen in een integrale planbeoordeling vooraf
3. De toetsing wordt zoveel mogelijk gestandaardiseerd met checklists en in de standaardbeschikking (proces voor aanvrager inzichtelijk maken)
4. van rechtswege verleende vergunningen komen niet voor
5. Het aantal gegronde bezwaarschriften tegen vergunningen van aanvragers is < 2%

Werkwijze

De organisatie schat in of de reguliere of uitgebreide procedure van toepassing is, en of de aanvraag inhoudelijk/technisch complex is, dan wel procedureel complex is vanwege draagvlak. Vier varianten zijn denkbaar, met daaraan gekoppelde indicaties voor vereiste inzet.

Voor de inzet hanteert de organisatie (ook vier) serviceformules. Een serviceformule is een vorm van dienstverlening die klanten ervaren bij contact met de organisatie. De adviesvisie werkt in de formules door.

Evaluatie

Onderdelen voor jaarlijkse evaluatie zijn:

- is de organisatie voldoende robuust (deskundigheid en formatie),
- is de inschatting en toetsing van de aanvragen juist (omvang en complexiteit van de taak),
- hoe verloopt de procesvoering (automatisering en standaardisering, zaakstelsel)
- houden vergunningen stand in bezwaar of beroep (formeel en inhoudelijk),
- zijn beleidsregels actueel en uitvoerbaar.

HOOFDSTUK 5 Uitvoeringsbeleid voor vergunningverlening

Algemeen

Het beleid regelt de afstemming van formatie, deskundigheid, inzet en procesvoering door team IOV. Het geheel moet leiden tot een adequaat uitvoeringsniveau. De kwaliteitscriteria leveren daarvoor de bouwstenen.

Omvang taak

Vergunningverlening omvat de uitvoering van omgevingswetten, APV en bijzondere wetgeving. De gemeente heeft daarnaast beleidsregels opgesteld voor toetsing en afwijking (zie bijlage 4). IOV toetst aan het beleid. Daarvoor is een onderdeel in de procesbeschrijvingen opgenomen. Bij afwijkingen van het beleid geeft de beleidsafdeling advies. De uitvoering van het beleid houdt ook in dat IOV de handhaafbaarheid en de waarde van het beleid op inhoud toetst.

5.1. Probleemanalyse

Ook voor aanvragen is een risicoanalyse mogelijk. De casemanager beoordeelt:

1. is de aanvraag volledig en ontvankelijk
2. wie is bevoegd gezag
3. van wie is advies nodig
4. is er een naleefbeeld
5. welke procedure is van toepassing
6. in welke categorie de aanvraag valt
7. welke serviceformule daar bij hoort
8. of omgevingsmanagement nodig is
9. aan welke eisen de inhoud moet voldoen

5.2 Vergunningenstrategie

Het doel van de strategie is een transparante afweging van belangen, passend bij de kenmerken en waarden van de omgeving, en gericht op efficiënte inzet van de formatie. De organisatie werkt daarvoor serviceformules uit.

Een serviceformule is een manier van dienstverlening die klanten ervaren bij de interactie met de organisatie.

Voor een efficiënte inzet onderscheiden we vier categorieën:

1. **Snelserviceformule:** bij enkelvoudig regulier ligt de nadruk op geautomatiseerde afdoening en standaardisering. De behandeltermijn is redelijk zeker. Verlenging van de behandeltermijn komt niet voor.
2. **Procesformule:** bij technisch complex ligt de nadruk op de inhoud. IOV koppelt deskundigheid aan aanvragen waarvoor die deskundigheid is vereist, en waardoor die deskundigheid op peil blijft. Rol van de casemanager is vooral procesbewaking; verlenging van de beslistermijn is mogelijk in verband met advisering en afweging. De beoordeling is voornamelijk inhoudelijk-technisch gericht: van belang is hoe IOV de aanvraag behandelt en de aanvrager en inwoners daarover informeert.
3. **ontwerpformule:** waar afwijking van regels of beleid nodig is en waarbij belangen van derden in het geding zijn, is omgevingsmanagement nodig en juridische ondersteuning; het proces is een wisselwerking met belanghebbenden. Als dit nog regulier is, dan is verlenging eerder regel dan uitzondering. De procedure is gericht op een doortimmerde belangenafweging en houdbaar resultaat. Door toepassing van de proceduremogelijkheden raken omwonenden betrokken.
4. **ontwikkelformule:** bij technisch complexe aanvragen waarvoor draagvlak in de omgeving ontbreekt, is omgevingsmanagement noodzaak. De uitgebreide voorbereidingsprocedure zal van toepassing zijn. De casemanager kan alle procedurele mogelijkheden benutten. De behandelaar en juridisch medewerker voeren het omgevingsmanagement en fungeren als schakel tussen

aanvrager, bestuur en omgeving. Het is een iteratief proces, gericht op openheid, belangenafweging, overtuiging en draagvlak.

Schematische weergave:

Werkniveau

Technisch complex	2 - Proceduregericht - Termijngericht - procesformule	4 - Juridische houdbaarheid - Omgevingsmanagement - Proceduregericht - ontwikkelformule
	1 - Positief advies - Standaard - snelservice	3 - belangenafweging derden - omgevingsmanagement - ontwerpformule
	Omgevingscomplex	

Elke categorie heeft een behandelproces met geëigende serviceformules, en bijbehorende formatie en deskundigheid. De scheidslijn tussen reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedures loopt diagonaal door 2 en 3.

5.3 Werken met de strategie

Elke procesbeschrijving bevat een categorie-indeling. IOV deelt de aanvragen volgens deze categorieën in. Daarna wijst IOV in het Wabo-overleg zaken toe aan een casemanager en houdt daarbij rekening met de complexiteit van de aanvraag en benodigde deskundigheid.

De aangewezen casemanagers handelen volgens de serviceformules. Afhankelijk van het draagvlak in de omgeving is omgevingsmanagement nodig. Volgens de kwaliteitscriteria blijft deskundigheid op peil als ten minste 2/3 van de tijd die deskundigheid wordt benut.

Vooroverleg en principeverzoeken passeren ook het Wabo-overleg IOV, omdat dat van belang is voor de categorie-indeling.

Proces	kader	Toets	doc
1. de ontvankelijkheidstoets	Awb, Wabo		voortgang 1
a. voldoende informatie	Wabo	indieningsvereisten	checklist
b. volledige aanvraag		omvang project	
Ad b Omvat het project meer activiteiten waarvoor omgevingsvergunning nodig is, dan neemt de casemanager contact op met de aanvrager. De consequentie kan zijn dat de vergunning nog niet uitgevoerd kan worden. De onlosmakelijkheid komt in de Omgevingswet niet meer terug. Als voor de uitvoering andere (APV)vergunningen of ontheffingen nodig zijn, stelt de behandelaar de aanvrager op de hoogte.			

Proces	kader	Toets	doc
2. opschorting en beëindiging	Awb, art. 4.5	indieningsvereisten	voortgang 1
	Alleen bij 1.a	Opschorting 8 weken, niet ontvangen	"niet-ontvankelijkverklaring"
		Wel ontvangen	"ontvankelijk"
Aanvrager krijgt de gelegenheid om binnen (6) weken de aanvraag aan te vullen. De behandelaar schort de beslistermijn op. Om de beslistermijn te halen is opschorting noodzakelijk bij de reguliere procedures.			

Procesvoering	kader	Toets	doc
3. kennisgeving (alleen regulier)	Wabo, art. 3.8	Wekelijkse bekendmaking	publicatie

Proces	kader	toets	doc
4. inhoudelijke toets	artt. 2.10 t/m 2.20a Wabo	Keuze serviceformule	checklist

Deelzaken aanmaken	Betrokken wet	Selectie adviseurs	"adviesaanvraag"
Beoordeling volgens	beleid	termijnbewaking	"deelconclusie"
Leges	verordening	berekening	"beg. Brief"
<ul style="list-style-type: none"> • Welstandsnota/kappen, uitweg, evenement, reclame, sluitingstijd • Instemming extra leges afwachten bij ro-afwijkingen • De casemanager schakelt Omgevingsdienst IJmond in voor milieuaspecten, politie voor OOV, VRK voor brandveiligheid, GGD voor gezondheid. 			

Proces	kader	toets	doc
4.a toets ruimtelijk beleid	nota	Wel/niet	checklist
Deelzaken aanmaken	nota	Afwijken beleid	"adviesaanvraag"
Termijnbewaking		verlenging	"verlenging termijn"
<ul style="list-style-type: none"> • Een apart werkproces is gemaakt voor toetsing aan het ruimtelijk beleid (schema Hans). • Kennisgeving Verlengingsbesluit in de krant • Casemanager bij IOV 			

Proces	kader	toets	doc
4.b toets milieu	Wet milieubeheer	Vergunning of melding	
Deelzaken aanmaken		ODIJmond	"Aanvraag advies"
Termijnbewaking	Art. 8.41a Wm	melding	"niet-ontvankelijk"
<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsvergunningen ex art. 2.1, lid 1, onder e, Wabo. • De uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing bij vergunningen • Ontbreken van de melding leidt tot buitenbehandelingstellen van de aanvraag omgevingsvergunning 			

Proces	kader	toets	doc
4.c toets natuur RUD NHN	Wnb	vvgb	
Deelzaken aanmaken	2.27 Wabo	Natuurgebied soorten	"Aanvraag vvgb"
Termijnbewaking	3.10 Wabo	UOV	"UOV"
<ul style="list-style-type: none"> • Als de Wet natuurbescherming van toepassing is, en een vvgb nodig is, wordt het de Uitgebreide Openbare voorbereidingsprocedure. • De RUD NHN is bevoegd. Bloemendaal heeft Natura2000 gebied. • de uitgebreide procedure is van toepassing op de aanvraag, ook al adviseert de RUD NHN dat geen vergunning nodig is. Ook daarover zijn zienswijzen mogelijk. • In deze procedure bestaat de deelzaak uit het verzoek om een ontwerp-vvgb. Dit ontwerp legt de casemanager tegelijk met de ontwerpbeslissing ter visie. 			

Proces	kader	toets	doc
4.d toets OOV, weg, omgeving	APV	Vergunning of ontheffing	"vergunning APV" volgens standaard
Deelzaken aanmaken		Selectie adviseurs	"Aanvraag advies"
Termijnbewaking	1.8 APV	Van rechtswege?	"
<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsvergunningen ex art. 2.2 Wabo. • Dezelfde standaard voor vergunning is toepasbaar als die voor art. 2.1 Wabo vergunningen 			

Proces	kader	toets	doc
5. Opstellen vergunning(ontwerp)	Afd. 3.4 Awb	wet	"vergunning"
Deelzaken aanmaken		toezending adviseurs toezending afschrift	"Verzoek zienswijzen" "begeleidende brief"

Termijnbewaking UOV	Awb	12e tot 16e week	
Termijnbewaking regulier		8 (+6) weken	"vergunning" (brief of besluit)
Juridische toets	wet	omgevingsmanagement	
<ul style="list-style-type: none"> • UOV: Ontwerp publiceren in de krant met model publicatie, terinzagelegging • Regulier: kennisgeving in de krant • Bij omgevingsmanagement is een juridische onderbouwing nodig 			

Proces	kader	toets	doc
6. Behandeling zienswijzen	3.12 Wabo	"eenieder?"	
Deelzaken aanmaken	hangt af van onderwerp	Adviseurs Aanvrager	"verzoek advies"
Termijnbewaking UOV	Awb	Binnen 6 weken ingediend	"zienswijzen en reacties"
Beantwoording	Wabo	heroverweging	"vergunning" (besluit)
Juridische toets	wet	weerlegging	In beschikking
<ul style="list-style-type: none"> • UOV: voor weerlegging neemt de casemanager contact op met de aanvrager en stuurt de zienswijzen door. • Als zienswijzen binnenkomen over onderwerpen waarover anderen hebben geadviseerd, betreft de casemanager die in de beantwoording ervan (RUD NHN, ODIJmond, • Mozard verstuurt via e-mail een link die toegang geeft tot het zaakdossier. • Weerlegging gebeurt door Juridisch medewerker i.o.m. casemanager. • Casemanager vraagt bij RUD NHN definitieve VVGB • NB mondeling indienen van zienswijzen is mogelijk. De juridisch medewerker maakt een verslag. 			

Proces	kader	toets	doc
7. opstellen definitieve vergunning	Wabo		
Deelzaak aanmaken	mozard	toezenden	"begeleidende brief" "legesberekening" "Vergunning"
Termijnbewaking UOV	Awb	Binnen 26 weken	Reden opnemen in "vergunning"
Juridische toets	Awb/Wabo	heroverweging	"vergunning" (besluit)
Toezichtsvraag	beleid	realisatiefase	"checklist"
<ul style="list-style-type: none"> • UOV: de weerlegging komt in de eindbeschikking. • Mozard verstuurt via e-mail een link die toegang geeft tot het zaakdossier. • De casemanager checkt "inzage voor klant" in Mozard • Casemanager/jurist verwerken definitieve VVGB in vergunning • Casemanager verzorgt publicatie, tervisielegging, verzending aan betrokkenen, archivering • Vermelding beroep: de beroepstermijn eindigt op de dag na afloop van de inzagetermijn • De casemanager bepaalt de toezichtsvraag en zorgt voor overdracht zaakdossier. 			

De koppeling naar procesbeschrijvingen

De procesbeschrijvingen hebben een indeling die overeenkomt met de punten 1 t/m 7:

- Wettelijk kader
- Behandelstrategie
- Typologie resultaat
- Categorie-indeling
- Toetsing aan regelgeving en beleid
- Toezicht en handhaving

De serviceformules sluiten daarop aan. Die zijn toepasbaar voor de koppeling van deskundigheid en procedures aan aanvragen, en bepalen de rol van de casemanager.

Beide vormen het uitvoeringskader voor vergunningverlening. Het doel is een efficiënte inzet van formatie en een effectieve procedure.

Uit de evaluatie blijkt of dit een sluitend systeem is en of dit voldoet aan een adequaat uitvoeringsniveau.

5.4 Overgang van vergunningverlening naar toezicht

Een vereiste voor professionele handhaving is objectiviteit. Functiescheiding in vergunningverlening en toezicht is formeel alleen voorgeschreven voor milieu-inrichtingen (Bor, art. 7.4, tweede lid, onder b.). Dat moet een personele scheiding zijn.

Concreet vereist het Bor alleen dat degenen die betrokken zijn bij de voorbereiding van (milieu)besluiten op aanvragen, niet worden belast met het toezicht op de naleving van die voorschriften², of met de uitvoering van sancties.

IOV heeft vergunningverlening en toezicht gescheiden. Er is dan een overdrachtmoment van het vergunningendossier naar toezicht.

HOOFDSTUK 6 DOELSTELLINGEN TOEZICHT EN HANDHAVING

Doelen

De gemeentelijke organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria 2.1, en voert de VTH-taken volgens de wet en het beleid op een adequaat niveau uit.

Hoofddoel is de bescherming en verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving door toepassing van de regels. De gemeente houdt toezicht en corrigeert waar nodig.

Toezicht en handhaving zijn geen doelen op zich, maar instrumenten om het doel te halen van de onderliggende wetgeving.

Subdoelen: voor gericht toezicht op de naleving van voorschriften programmeert IOV het objectgerichte, gebiedsgerichte en periodieke toezicht.

IOV gebruikt toetsmomenten of een risicoanalyse voor het vergunninggerichte toezicht.

Toezicht en handhaving

De burger/het bedrijf ervaart het toezicht en de handhaving als doelgericht en gerechtvaardigd. Toezichtinformatie is centraal vastgelegd en beschikbaar volgens consistente opbouw. Het handhavingsbeleid maakt met strategieën de werkwijze transparanter; burgers en bedrijven weten wat ze van de gemeente kunnen verwachten.

Beleid

Het beleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving en controle daarop, en legt vast hoe de gemeente toezicht en handhaving uitvoert. Het beleid omvat:

1. probleemanalyse (gebied + evaluatie vorige jaren)
2. de waardering van naleeftekort (risicomatrix en LHS)
3. de uitvoering van toezicht (hoe en prioriteitenstelling) strategie
4. programmering van toezicht (soorten en planning)
5. toezichtstrategie (frequentie, diepgang, signaal, preventie en borging)
6. interventiestrategie
7. stappenplan handhaving (corresponderend met 70 - 30 - 10)
8. gedogen (zelfde heleboel op het strand gebeurd, er moet gedoogd zijn)

Werkwijze

Bij de TH-taken bestaat de cyclus uit probleemanalyse, prioritering, programmering, uitvoering en evaluatie. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat de organisatie daarop is ingericht. De organisatie oefent toezicht uit op de naleving van regels volgens de prioriteitenstelling van het college.

Evaluatie

Onderdelen voor jaarlijkse evaluatie zijn:

- is de organisatie voldoende robuust (deskundigheid en formatie),
- is de toezichtstrategie voldoende (omvang en complexiteit van de taak),
- is de 70-30-10 regel gehaald
- houden sancties stand in bezwaar of beroep (formeel en inhoudelijk),
- zijn voorschriften en beleidsregels handhaafbaar.

2) Hiermee is o.i. beoogd dat degene die de voorschriften opstelt in een vergunningproces, niet ook degene is die op de naleving ervan toezicht houdt en de handhavingbeschikkingen voorbereidt.

HOOFDSTUK 7 Nieuwe vormgeving handhavingsbeleid

Algemeen

Bloemendaal stelde in december 2013 het handhavingsbeleid vast. Beleid dient elke vier jaar te worden herzien. Omdat inmiddels de Wet VTH in werking trad en de gemeente de plicht kreeg VTH-beleid te maken, is de herziening ondergebracht bij de opstelling van VTH-beleid.

7.1 Ontwikkelingen in de afgelopen vier jaar

Het beleid is tussentijds op onderdelen aangepast. De volgende ontwikkelingen hebben invloed (gehad) op het handhavingsbeleid:

- Na het actieprogramma handhaving is de landelijke uniforme handhavingstrategie ingevoegd. In het handhavingsbeleid Bloemendaal was de relatie gelegd tussen de Tafel van Elf en het stappenschema; de landelijke strategie legt ook relaties met de sancties en de kernbepalingen.
- De raad heeft de landelijke kwaliteitscriteria (2.1) in de Verordening VTH vastgesteld (2016033959).
- De risicomatrix is onderdeel van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.
- De milieutaken zijn per 1-1-2015 ondergebracht bij de omgevingsdienst IJmond (ODIJmond). Het VTH-beleid verwijst daarvoor naar het beleid van ODIJmond.
- De gemeente heeft het toezicht op de Drank- en Horecawet opgedragen aan ODIJmond.
- De VRK heeft eigen uitvoeringsbeleid voor brandveiligheid.
- De gemeentelijke organisatie is veranderd. VTH-taken zijn ondergebracht bij de afdeling *Dienstverlening*, team *Inwoners, Ondernemers en Vergunningen*.
- Team IOV is op sterkte gebracht met formatie voor toezicht en voor juridische ondersteuning.
- Binnen team IOV is toezicht gescheiden van vergunningverlening.

7.2 Strategieën

Om naleefgedrag te verbeteren en af te dwingen hanteert de gemeente verschillende strategieën:

7.2.1 Toezichtstrategie

Welke soorten toezicht zijn er, hoe past de toezichthouder die toe en wat gebeurt er met toezichtinformatie.

Het jaarlijkse programma omvat het gebiedsgerichte toezicht, het periodieke toezicht en het objectgerichte toezicht. In het jaarlijkse werkprogramma bepaalt het gemeentebestuur de aandachtsgebieden, de inzet en de frequentie. Het vergunningtoezicht is een reguliere taak.

Toezichtinformatie ligt vast in bevindingenrapporten.

7.2.2 Interventiestrategie

Hoe reageert de gemeente op geconstateerd naleeftekort. Sturing op naleving kent drie niveaus, afhankelijk van het motief van de overtreder en het gevolg voor de leefomgeving:

- informeren en communiceren,
- adviseren en corrigeren,
- dwang.

Sturen op naleving gebeurt met controles, afspraken en hercontroles. De toezichthouder constateert naleeftekort en bepaalt in overleg met de overtreder hoe en wanneer dat wordt beëindigd. Die afspraak is de basis voor een hercontrole. Doelstelling is om 70% van de geconstateerde naleeftekorten op deze wijze af te doen.

7.2.3 Sanctiestrategie

Na de hercontrole bepaalt de toezichthouder -bij de overige 30%- of het stappenplan handhaving wordt gevolgd. Doelstelling is om slechts in 10% sancties te effectueren, maar het belang voor de leefomgeving staat voorop.

HOOFDSTUK 8 RISICO EN PROBLEEMANALYSE

artikel 7.2, vijfde lid, Bor.

Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hen is opgedragen.

Algemeen

De methode voor de probleemanalyse staat in dit beleid, de uitkomst staat in het jaarlijkse programma. Via de jaarlijkse bestuursrapportage geeft IOV inzicht in het resultaat van toezicht. In feite is de methode toepasbaar op elk naleeftekort:

- waarom is er naleeftekort

- hoe waarden we naleeftekort
- welk toezichtniveau hoort daar bij
- wanneer voeren we toezicht uit (programming)
- wat is het effect (evaluatie)

Doel van het beleid is bescherming van de leefomgeving. De leefomgeving in Bloemendaal wordt op waarde geschat. Het is de taak van de gemeente om die kwaliteit te beschermen en te verbeteren. In de matrix komt die kwaliteit tot uiting in "veilige leefomgeving" (openbare orde, verstoring, hinder), "kwaliteit van de leefomgeving" (natuur, rust, belevingswaarde, milieu) en "volksgezondheid".

8.1 Probleemanalyse

VRM ontwikkelde een risicomatrix voor zes nadelige gevolgen van naleeftekort, met een waardering:

	Fysiek	Veiligheid en overlast	Financieel economisch	Kwaliteit leefomgeving	Volksgezondheid	Imago
1	pijn of letsel bij een individu	Nauwelijks toename onveiligheidsgevoelens	€ 1 tot 1.000	Enige verstoring van het aanzien	Gering gevaar voor de volksgezondheid	Nauwelijks bestuurlijk belang of aantasting imago
2	pijn of letsel bij meerdere individuen	Enige toename onveiligheidsgevoelens	€ 1.001 tot 10.000	Aanzienlijke aantasting van het aanzien	Gevaar voor de volksgezondheid	Klein bestuurlijk belang of aantasting imago
3	Zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	Gemiddelde toename onveiligheidsgevoelens	€ 10.001 tot 100.000	Aantasting leefomgeving van enige duur	Groot gevaar voor de volksgezondheid	Gemiddeld bestuurlijk belang of aantasting imago
4	Dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	Grote toename onveiligheidsgevoelens	€ 100.001 tot 1.000.000	Aantasting leefomgeving lange duur	Veel ziektegevallen en/of enkel sterfgeval	Groot bestuurlijk belang of aantasting imago
5	Meer doden	Zeer grote toename onveiligheidsgevoelens	€ > 1.000.001 tot	Vernietiging (deel van) leefomgeving	Meerdere sterfgevallen	Zeer groot bestuurlijk belang of aantasting imago

De score van nadelige gevolgen is een inschatting van IOV. Na deze waardering bepaalt IOV het risico voor de gemeente door een inschatting van de kans op overtreding van de wet- en regelgeving.

In cijfers:

1. is zeer klein,
2. is klein,
3. is gemiddeld,
4. is groot,
5. is zeer groot.

De methode is niet objectief, maar het biedt wel de mogelijkheid om naleeftekorten te vergelijken en daarop prioriteiten te bepalen.

De risico-inschatting komt als volgt tot stand:

Het gemiddelde van de negatieve effecten (ne) vermenigvuldigd met de kans (k) is het risico (r):

$$(fl+vo+finec+lo+vg+im) \times \text{kans} = \text{risico}$$

6

Het resultaat is de risicowaardering (R), waarbij:

- < 3 = Zeer klein
- < 6 = Klein
- < 12 = Gemiddeld
- < 20 = Groot
- < 25 = Zeer groot

De matrix is een hulpmiddel om een proportionele handhavinginszet toe te kennen. Dat gebeurt door een prioriteitenstelling, selectief toezicht, de strategie en de programmering. Team IOV zorgt ervoor dat het toezichtsniveau in de werkplanning komt. Uit de bestuursrapportage staat of dit uitvoeringsniveau is gehaald en of het risico goed is beoordeeld.

Risico	toezichtniveau	Uitwerking bij handhaving
Zeer groot	Actieve inzet	Constant (aspect)toezicht in gehele gemeente
Groot	Actieve periodieke inzet	Constant toezicht houden na probleemanalyse
Gemiddeld	inzet eens per vast te stellen periode	Eens per jaar toezichtactie in gehele gemeente
Klein	inzet projectmatig	Eens per twee jaar toezichtactie op bepaalde wijk of b.v. alleen langs toegangswegen
Zeer klein	inzet enkel n.a.v. meldingen	Alleen controle na klacht of melding

8.2 Landelijke handhavingstrategie LHS (bijlage 2)

Justitie ontwikkelde een overzicht van elf³ redenen voor naleeftekort. Deze achterliggende redenen bepalen de interventietactiek. Bij overtredingen schat de toezichthouder de zwaarte van de overtreding in en de verwijtbaarheid:

- Hangt de overtreding samen met (onvoldoende) bekendheid of ervaring met de regels, dan zijn vooral **communicatieve** instrumenten nodig. De interventie bestaat uit hercontroles.
- Is sprake van calculerend gedrag, recidive, verdoezeling of opzet dan is **dwang** nodig met sancties en strafmaatregelen. De sanctiestrategie is van toepassing.
- Tussen die twee categorieën bevinden zich de overtreders die wel de regels kennen, maar in de dagelijkse gang van zaken **ondersteuning** nodig hebben om naleeftekort te voorkomen. Dat gebeurt door regelmatig toezicht, overtredingen benoemen, oplossingen aanreiken, afspraken maken en vastleggen. Dit is interventie in alle vormen.

De Landelijke Handhavingstrategie betreft in die afweging ook de gevolgen van de overtreding voor de leefomgeving, in economische zin of de mate van onomkeerbaarheid van de aantasting, en koppelt daaraan ook de strafrechtelijke sancties.

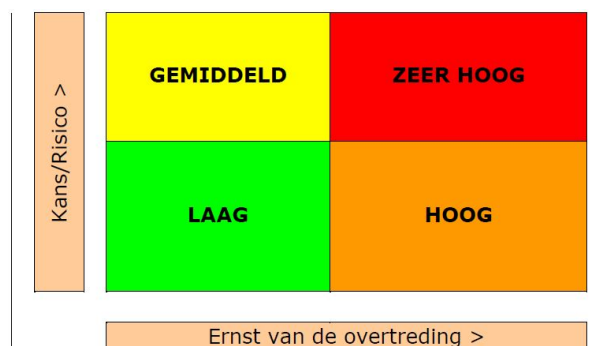
Voor omgevingstaken is de LHS verplicht.

8.3 Prioriteitenstelling door het bestuur

Naast de matrix is er een bestuurlijke prioriteitenstelling. Het bestuur heeft een eigen afweging om een hoge prioriteit toe te kennen aan het toezicht. Dat kan vanwege het gevaar verbonden aan een overtreding, het betrokken bestuurlijke belang of het imago van de gemeente.

De risicomatrix staat in de bestuursrapportage omdat de waardering van het naleeftekort flexibeler moet zijn dan éénmaal per vier jaar. Nieuwe taken of nieuw beleid doorloopt dezelfde toetsing van paragraaf 7.1. De jaarlijkse evaluatie omvat ook de risicomatrix.

Op die manier is de probleemanalyse geborgd, het toezichtsniveau, de prioritering en de uitvoering. Uit de bestuursrapportage blijkt of IOV voldoende formatie heeft ingezet en wat dat heeft opgeleverd.



8.4 Programmering toezicht

Voorgaande paragrafen bepalen het programma voor reguliere toezichttaken.

3) De Tafel van Elf

Conclusies over het geconstateerde naleefgedrag leiden tot aanpassing van het toezicht via de operationele cyclus. Via thema's of projecten kan het college sturen op de inzet van toezicht per gebied, onderwerp of periode. Dat kan inventariserend zijn, intensiverend of corrigerend. Ieder jaar kan het bestuur beoordelen waar de accenten komen te liggen.

In het programma staat ook hoe het bestuur kan toetsen of het programma is gevolgd

- een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld
- prioriteit
- de wijze van toezicht
- meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief
- afspraken over de monitoring van die indicatoren.

Thema's of projecten

Nieuwe wetgeving, samenwerking met andere handhavingpartners, nieuwe ontwikkelingen in de gemeente, provinciale aandachtspunten, toetsen van een toezichtmethode, gebrekkige naleving in de praktijk.

Voor goed toezicht is een handhaafbaarheidstoets van belang. Team IOV zorgt ervoor dat de handhaafbaarheidstoets bij nieuw beleid wordt uitgevoerd. Bij de jaarlijkse evaluatie komen ook de problemen over handhaafbaarheid aan de orde. IOV koppelt dit terug naar beleid.

HOOFDSTUK 9 TOEZICHTSTRATEGIE

Algemeen

Artikel 5.2 van de Wabo draagt de bestuurlijke handhaving op aan het bevoegd gezag. Onder handhaving valt toezicht.

Het doel van toezicht is preventief: voorkomen dat overtredingen worden gepleegd of naleeftekort ontstaat.

Handhaving is repressief: dwang uitoefenen op de overtreder om de overtreding te beëindigen en de gevolgen ervan op te heffen.

Toezicht is het controleren, bewaken, onderzoeken en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen, met het oog op de naleving van wet- en/of regelgeving. Zonder toezicht is handhaving niet mogelijk.

Dit hoofdstuk gaat alleen over het preventieve toezicht. Repressief toezicht staat in de interventiestrategie. Door frequent preventief toezicht is de inzet van sanctiemiddelen beperkt.

Doelstelling: in 70% van de toezichtcontroles zijn er hooguit geringe tekortkomingen, of tekortkomingen die de overtreder met weinig moeite of direct kan beëindigen.

In 30% van de controles is een aankondiging van een sanctiemiddel nodig.

De werkwijze is uitgewerkt in een toezichtstrategie. Omdat er verschillende vormen van toezicht zijn, is de werkwijze verschillend.

9.1 Vormen van toezicht

Om het toezicht uit te voeren en in te plannen is het noodzakelijk om verschillende vormen van toezicht te onderscheiden. Daarbij staat of het werk programmeerbaar is. Het verschillende karakter en moment van toezicht leidt ertoe dat integratie nooit mogelijk is. Afstemming wel.

Toezicht bestaat uit controles. We onderscheiden daarin 4 categorieën met een eigen werkwijze:

1. Vergunningcontroles, zowel tijdens een gebeurtenis als in de loop van een uitvoeringsproces.
2. Routinecontroles volgens het controleprogramma.
3. Integrale controles, waarbij alle onderdelen worden getoetst.
4. Aspectcontroles naar aanleiding van klachten, meldingen, incidenten en signalen.

Toezichtscontroles in handhavingprojecten zijn in het project bepaald.

Vergunninggericht toezicht

Het aantal controles hangt samen met het aantal vergunningen. Toezicht op een uitvoeringsproces kent meerdere controlemomenten of aspectcontroles. De vergunningverlener en de toezichthouder bepalen in onderling overleg het aantal controlemomenten en de diepgang van toezicht.

Bij vergunninggericht toezicht ligt de nadruk op corrigerend optreden.

Programmering is niet mogelijk: het toezicht moet plaatsvinden in een bepaalde periode. Door kengedaten en prioriteitstelling reserveert IOV voldoende formatie. Uit de evaluatie blijkt of dat voldoende was.

Omdat er vaste toezichtmomenten zijn tijdens een voortschrijdend proces, is voor dit toezicht een ruime "vrije" formatie nodig (niet gereserveerd en niet ingepland). Dit beschouwen we als een reguliere taak. Een bijzonder aspect van dit toezicht is de afmelding van de activiteit: de vergunning is uitgevoerd en is ten einde.

- Het resultaat van omgevingsvergunningen is een blijvende verandering in de fysieke leefomgeving, waarna GBKZ zorgt voor de verwerking in BAG en WOZ-gegevens.
- Een vergunning voor een eenmalige activiteit wordt gevolgd door een evaluatie: heeft de vergunninghouder de voorschriften nageleefd en accepteerde de omgeving de activiteit.

Objectgericht toezicht

De objecten zijn een bekende werkvoorraad. Toezicht op de gebruiksfase is cyclisch en geprogrammeerd. De toezichthouder let niet alleen op naleving van de voorschriften, maar ook op de actualiteit van de vergunning. In beginsel bestaat het toezicht uit een routinecontrole, maar afhankelijk van het naleefgedrag kan een toezichthouder andere instrumenten inzetten (aspectcontroles, integrale controles). IOV verzamelt, registreert en voegt toezichtinformatie toe aan het zaakdossier. Het klachtenpatroon, eerder naleefgedrag, invloed op de omgeving en het verwachte rendement van de controle bepalen de volgende prioriteitenstelling, (her)controle en controlefrequentie.

Gebiedsgericht

Niet elk gebied vergt dezelfde mate van toezicht. Inhoud, diepgang en frequentie van toezicht is gereguleerd aan geografische gebieden met een bepaalde kwaliteit, zoals beschermingsgebieden, dorpskernen, parkeerzones, buitengebied, bosparken, strand etc. De gebiedsindeling is onderdeel van de jaarlijkse bestuursrapportage om toezicht gericht in te zetten. De specifieke gebiedskwaliteit bepaalt de prioriteit voor het toezicht. De toezichtinformatie is vastgelegd in bevindingenrapporten. Er is signaaltoezicht. Het naleeftekort bepaalt de intensiteit van toezicht. Het toezicht is geprogrammeerd, dat kan per periode zijn of per gebied. In die gevallen bestaat het toezicht overwegend uit routinecontroles of quick scans.

Omgevingstoezicht

Elke toezichthouder oefent toezicht uit op en in de buitenruimte, binnen het specifieke vakgebied van de toezichthouder. Sturing is mogelijk via aandachtsthema's of projecten, waarvoor gericht toezicht mogelijk is via een checklist. Deze staan in het programma met een eigen probleemanalyse en een evaluatie na afloop. Per thema beoordeelt het toezicht of een integrale of aspectcontrole plaatsvindt, of dat de basis voor een routinecontrole wordt gelegd.

Signaaltoezicht

Bij alle vormen van toezicht kan een toezichthouder kwesties tegenkomen die buiten zijn specifieke vakgebied liggen. Toezichthouders zijn daarmee de "ogen en oren" van IOV, en hebben daarmee een signaalfunctie. Toezichthouders moeten op de hoogte zijn van andere vakgebieden. IOV is het middelpunt en kan gericht om signalen vragen; andere vakgebieden kunnen aan IOV toezichtsinformatie vragen. Standaarddocument voor uitwisseling is het bevindingenrapport.

Het omgevingstoezicht kan ondersteuning bieden of signalen afgeven bij:

- strijdig en/of onrechtmatig gebruik van bouwwerken en (openbare) gronden;
- het gebruik en de staat van bestaande erven, terreinen, lig- en standplaatsen;
- groeiende overlast en baldadigheid;
- bouwen zonder vergunning of vergunningvrij bouwen;
- werkterreinvergunningen;
- bodem-, water-, weg- en milieuverontreinigingen;
- beschadiging gemeente-eigendom.

Met signaaltoezicht streven we naar een netwerk waarmee de *effectiviteit van toezicht toeneemt zonder het aantal controlebezoeken te vergroten, door de handhavinginformatie te structureren, centraal bijeen te brengen en binnen het netwerk beschikbaar te stellen.*

Adequate handhaving is dan een volgtijdelijke, samenhangende en aansluitende reeks activiteiten die de organisatie plant en ontplooit om de handhavingdoelen te bereiken. Team IOV coördineert dat via het programma en werkplanning.

Werken met Checklist

Een hulpmiddel voor signaaltoezicht is een checklist. Hiervoor is een toezichtprotocol ontwikkeld door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding en het Platform milieuhandhaving grote gemeenten.

Het bestaat uit een checklist met aandachtspunten voor toezicht door milieu, brandweer en bouw- en woningtoezicht. Nadeel is wel dat de licentie aangeschaft moet worden (meer dan tienduizend euro).

Via www.toezichtprotocol.nl of toezichtprotocol.nl kan een checklist opgemaakt worden voor een controlebezoek. Dit is gratis. Er is nog geen ervaring met de checklists.

Bevindingenrapportages

Resultaten van controles worden centraal en zaakgericht vastgelegd.

Bij de volgende probleemanalyse en het volgende programmatisch is deze toezichtsinformatie leidend.

HOOFDSTUK 10 INTERVENTIESTRATEGIE

Algemeen

De strategie beschrijft op welke manier en met welke middelen de gemeente naleefgedrag beïnvloedt om een adequaat uitvoeringsniveau te halen. Hierin is de Landelijke Handhavingsstrategie verwerkt.

1. *Preventieve actie*: overtredingen voorkomen door toezicht, hoofdzakelijk communicatieve inzet en zichtbare, regelmatige controle;
2. *Corrigerend*: ondersteunen door aanreiken oplossingen, wegnemen van belemmeringen, geven van aanwijzingen, waarschuwingen en bevelen.
3. *Dwang*: oplegging en uitvoering van sancties.

Ad 1. Toezichtstrategie, waarin de wijze en intensiteit van controle staat,

Ad 2. Interventiestrategie, gericht op concrete aanpassing van gedrag of beëindiging van overtreding.

Ad 3. Sanctiestrategie, inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten.

Dit hoofdstuk gaat over de **interventiestrategie**.

Het BOR, in artikel 7.2, en het MOR, in artikel 10.3, tweede lid, vereisen een strategie per beleidsveld waarmee het bestuur inzichtelijk maakt hoe het toezicht wordt uitgeoefend, hoe de bevindingen worden vastgelegd en wat het vervolg op die bevindingen is.

Preventief toezicht leidt niet direct tot sanctioneren, maar het is wel de fundering voor een mogelijke sanctionering.

Correctie kent drie mogelijkheden: het naleeftekort is op te lossen door **vergunningverlening** (achteraf), door **aanpassing van gedrag** (intensievere controles) of door **beëindiging van de overtreding** (afdwingbaar met sanctie).

De sanctiestrategie geeft aan hoe en wanneer het bestuur naleefgedrag afdwingt met repressief toezicht en sancties.

De BOA's vallen ook onder IOV. Hun functie is een combinatie van toezicht en opsporing. Medewerking aan toezicht is verplicht, medewerking aan opsporing niet.

Definitie

Preventief Toezicht = alle controles gericht op beoordeling van het naleefgedrag.

Repressief toezicht = controle gericht op naleving begunstigingstermijnen en sanctie

Opsporing = controle bij vermoeden van strafbaar feit

10.1 Controles

Een toezichthouder heeft de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht toekent (H. 5). De toezichthouder kan zich legitimeren, hij is bevoegd bewijs vast te leggen (foto), en kan personen meenemen indien die voor de uitvoering van zijn taak noodzakelijk zijn.

Toezicht is het uitvoeren van controles: aspectcontroles, routinecontroles, integrale controles, quick scans (gevelcontroles) of administratieve controles. De toezichthouders leggen de bevindingen vast in rapportages.

Deze toezichtsinformatie is de basis voor de programmering van het toezicht voor het daaropvolgende jaar. Dit kan leiden tot verscherpte aandacht op bepaalde onderwerpen, in bepaalde gebieden, gedurende bepaalde periodes of binnen een bepaald project.

Als prestatiedoelstelling geldt het uitvoeren van het jaarlijkse controleprogramma.

Het is eenvoudig vast te stellen of het aantal beoogde controles is uitgevoerd:

- Bij vergunninggericht toezicht telt het gemiddeld aantal controlemomenten per vergunning.
- Bij objectgericht toezicht is er een controlefrequentie die bepaald is door het naleefgedrag.
- Het programma onderscheidt daarnaast controles voor thema's en projecten. Daarvoor is geen aantal gepland. Het gaat om een bepaald resultaat. Het kunnen zowel preventieve als repressieve controles zijn.

Dit toezicht is preventief, want het is gericht op het voorkomen van overtredingen.

Toezicht naar aanleiding van klachten, incidenten, surveillances, meldingen is repressief. Programmering is slecht mogelijk: de aanleiding is onbeheersbaar. IOV zorgt voor voldoende vrije formatie om op die vraag adequaat te reageren.

Het verschil tussen het aantal laatstbedoelde controles en de reguliere, preventieve controles geeft een indicatie van de omvang van de handhavingsproblematiek.

Indicator: aantal geplande controles <-> aantal uitgevoerde controles
Naleefdoelstelling: bij 70% van het aantal controles is naleving voldoende.

Indicator: aantal controles - aantal geconstateerde overtredingen : 100 = naleefdoelstelling

Hercontroles

Het aantal hercontroles is lager dan het aantal controles. Hiervoor stellen we als prestatiedoel:

een hercontrole vindt binnen drie dagen na de afgesproken hersteltermijn plaats.

Indicator: hersteltermijn en tijdstipop bevindingen- of controlerapporten

Dit is interventie: de hercontrole is nog geen sanctie maar wel de aanloop naar de tweede handhavingsstap. Omdat het probleem en de oplossing bekend zijn en met de overtreder zijn besproken, is een hoog oplossingspercentage als naleefdoelstelling mogelijk.

Indicator: aantal hercontroles <-> aantal aankondigingen
Naleefdoelstelling: 90% van het aantal overtredingen dat bij controles is gesignaleerd is opgeheven bij hercontrole.

Indicator: aantal overtredingen bij controle – aantal overtredingen bij hercontrole : 100 = 90%

10.2 Sanctionering

In de overgebleven gevallen volgt een aankondiging of een sanctie. Sancties zijn gericht op het opheffen van bestaande overtredingen of op het voorkomen van herhalingen. De overtreder kan nog tijdens het voortraject de overtreding opheffen, of anders tijdens de begunstigingstermijn.

Naleefdoelstelling: 90% van het aantal overtredingen dat na hercontrole is blijven bestaan is opgeheven binnen de begunstigingstermijn.

Indicator: aantal overtredingen bij hercontrole – aantal aankondigingen : 100 = 90%

In de overgebleven gevallen wordt een opgelegde sanctie na afloop van de begunstigingstermijn geëffectueerd.

10.3 Stappenplan controlebezoek

Het toezichtsprotocol beschrijft de wijze waarop IOV controles uitvoert.

Een controlebezoek bestaat globaal uit:

- de administratieve voorbereiding (dossier, geoweb, klachten, eigendom),
De toezichthouder onderzoekt ook de toezichtsinformatie, zienswijzen, bezwaren
- het bezoek met de inspectieronde (aangekondigd of spontaan),
Van belang is dat controle plaatsvindt: IOV stelt daarvoor checklists op
Controle gebeurt in aanwezigheid van een contactpersoon
- de terugkoppeling aan de vergunninghouder (of uitvoerder) en
De toezichthouder stuurt het bevindingenrapport of het resultaat van de checklist op
- administratieve vastlegging in een bevindingenrapport (toevoegen aan het dossier).
IOV verzamelt toezichtinformatie en voegt deze toe aan het zaakdossier
Op basis van toezichtinformatie bepaalt IOV (her)controlefrequentie en handhaving

10.4 Evaluatie toezichtinformatie

Het toezichtresultaat is de basis voor handhaving en –eventueel- het volgende uitvoeringsprogramma. IOV zorgt voor centrale registratie van toezicht- en handhavinggegevens. De registratie moet eenduidig zijn, gestandaardiseerd met protocollen, om het risico dat informatie blijft “hangen” te verkleinen. Het zaakdossier staat in Mozard.

Monitoring van controles en repressieve handhavingsprocedures is noodzakelijk om de handhavingsdoelen te evalueren. De informatie die daarvoor nodig is betreft:

- totaal aantal controles;
- aantal geconstateerde overtredingen;
- aantal hercontroles;
- aantal voortdurende overtredingen;
- aantal sanctieprocedures en welke;
- aantal effectueringen;
- aantal beroepsprocedures en het resultaat daarvan.

Evaluatie interventiestrategie

Doelstelling	Indicatoren
Tijdens de realisatiefase van een vergunning is er op een of meerdere momenten toezicht	Aantal geconstateerde gebreken, aantal vergunningen = aantal bevindingenrapporten of checklists.
Het uitvoeringsprogramma wordt volledig uitgevoerd	aantal geplande controles aantal uitgevoerde controles
70% van de vergunninghouders leeft bij de eerste controle de voorschriften na	aantal geconstateerde overtredingen (uitzondering: kleine tekortkomingen die direct worden opgelost)
Een hercontrole wordt binnen drie dagen na de afgesproken hersteltermijn uitgevoerd	hersteltermijn tijdstip hercontrole
90% van de overtredingen is opgeheven binnen de hersteltermijn	aantal overtredingen bij eerste controle minus aantal overtredingen bij hercontrole
In 10% van de overtredingen geconstateerd bij de hercontrole is een sanctie uitgevoerd.	aantal overtredingen bij hercontrole minus aantal overtredingen bij tweede hercontrole (sanctiecontrole)

HOOFDSTUK 11 SANCTIESTRATEGIE

Algemeen

Dit onderdeel gaat over de repressieve handhaving: overtreding is geconstateerd en het bestuur past sancties toe om de overtreding op te heffen:

- Bestuursrechtelijke sancties zijn gericht op herstel, op het wegnemen en herstellen van de gevolgen van de overtreding, en uitoefening van dwang op de overtreder om de overtreding en de gevolgen ervan ongedaan te maken.
- Strafrechtelijke sancties zijn voornamelijk gericht op het afdwingen van naleving door overtreeders te bestraffen. De gevolgen van overtredingen zijn minder relevant dan het feit dat een regel is geschonden. Het strafrecht is bij uitstek geschikt voor misdragingen waarvan het gevolg al is ingetreden en niet meer valt te herstellen. Ook bij calculerend gedrag van de overtreder kan het strafrecht extra dwang betekenen.

Uitgangspunt is dat tegen elke overtreding wordt opgetreden (art. 5.2 van de Wabo bevat de beginselplicht voor handhaving). Uitzonderingen daarop komen aan de orde in de gedoogstrategie.

Afweging

Ook de beginselplicht is niet absoluut: handhaving moet proportioneel zijn. Toepassing van bestuursrechtelijke sancties vindt niet plaats als er concreet zicht op legalisatie is.

Belanghebbenden kunnen handhavingsverzoeken indienen. De organisatie gaat daar verschillend mee om: als er inderdaad een overtreding is, volgt interventie (zie checklist bijlage 3).

In andere gevallen beoordeelt de casemanager of de verzoeker belanghebbende is.

11.1 Stappenplan voor de handhaving

Op een geconstateerde overtreding volgt altijd een schriftelijke reactie. De aard en de ernst van de overtreding, en de gevolgen daarvan, bepalen hoe het bestuur op een overtreding reageert:

- Vergunninggericht toezicht vereist in het algemeen direct interventie vanwege onomkeerbare gevolgen.
- Bij het taakveld RO en Bouwen, soms ook bij APV en Bijzondere wetten, is vervolgens de vraag aan de orde of de aangetroffen situatie gelegaliseerd kan worden.
- Bij objectgericht toezicht kan de overtreder een langere termijn krijgen om de overtreding op te heffen, maar volgen we maximaal drie stappen.
- Bij overtreding van kernbepalingen, verboden of gedragsvoorschriften wordt direct het stappenplan gevolgd.

De stappen zijn gerelateerd aan de zwaarte van de overtreding, de gevolgen voor de omgeving, de inbreuk op het recht en aan de LHS. De toezichthouder kiest de stap met de beste aanpak. Normaliter zijn de stappen opeenvolgend, waarbij de overtreder steeds de keuze wordt geboden de overtreding te beëindigen en waarbij de volgende stap het gevolg is van die keuze.

Onderzoek of alsnog vergunning verleend kan worden voor een geconstateerde overtreding, is geen onderdeel van de handhaving.

Afhankelijk van dit onderzoek volgt de behandeling volgens het stappenplan, of een gedoogbeschikking en een vergunningtraject.

1. Niet ernstige overtredingen

De overtreding is duidelijk en verwijtbaar, maar is een incident. Na de eerste controle volgt een schriftelijke waarschuwing, en tegelijkertijd kondigt de toezichthouder een hercontrole aan. De overtreder krijgt een termijn om de overtreding te herstellen.

Overtreding van een kernbepaling is minimaal "ernstig".

Als bij de hercontrole de overtreding niet is opgelost, volgt de aankondiging dat een sanctiebeschikking in voorbereiding is. De beschrijving daarvan staat in stap 2.

Controle -> waarschuwing -> hercontrole -> aankondiging -> 2^e hercontrole -> sanctie

2. Ernstige overtredingen

Een overtreding is ernstig als het een kernbepaling betreft, als er sprake is van recidive, als er directe aantasting is voor gezondheid, milieu, imago van de gemeente, of bij calculerend gedrag. Na constatering volgt een schriftelijke aankondiging dat een sanctie in voorbereiding is. De overtreder krijgt de gelegenheid om daarover zijn zienswijzen in te brengen. Afhankelijk van de gevolgen, aard en ernst van de overtreding kan de toezichthouder direct vragen naar de zienswijzen van de overtreder, of de overtreder krijgt die mogelijkheid bij de schriftelijke bevestiging van de aankondiging.

Ook dan volgt een hercontrole, maar als de overtreding dan nog niet ongedaan is gemaakt, brengt het college het uitgesproken voornemen ten uitvoer en krijgt de overtreder een sanctiebeschikking.

Controle -> aankondiging -> hercontrole -> sanctie

3. Spoedeisende overtredingen

Als de overtreding onmiddellijk ingrijpen vereist omdat de gevolgen onomkeerbaar zijn, er gevaar dreigt voor personen, een verbod wordt overtreden, of in geval van een calamiteit, is directe sanctieering nodig. Ook als sprake is van recidive of aantasting van de leefomgeving in betekenende mate, kan dit aanleiding zijn om meteen stap 3 toe te passen. In gevallen waarin de derde stap het logische vervolg is op de stappen 1 en 2, is er uiteraard geen sprake van spoed.

Spoedeisendheid houdt ook in dat het mogelijk is direct op te treden:

- De overtreder krijgt geen mogelijkheid zienswijzen in te brengen.
- De overtreder krijgt geen begunstigingstermijn om de overtreding op te heffen.
- De sanctie wordt meteen toegepast of opgelegd.
- Eventueel wordt de beschikking later in schriftelijke vorm uitgereikt.

De Algemene wet bestuursrecht biedt hiertoe mogelijkheden.

Controle -> sanctie

In principe heeft een bestuursrechtelijk sanctiebesluit een begunstigingstermijn, waarbinnen de overtreder de mogelijkheid krijgt om de overtreding te beëindigen en de gevolgen ongedaan te maken voordat het sanctiebesluit van kracht wordt.

Hoe lang deze begunstigingstermijn duurt hangt af van de eerdere stappen, de gevestigde actie van de overtreder, de omvang van het gevolg van overtreding en van de ernst van de overtreding. In een geval waarin alle stappen zijn gevolgd, ligt een lange begunstigingstermijn niet meer in de rede. Voor de meest voorkomende overtredingen stelt een protocol standaardtermijnen.

Factoren die de toezichthouder meeweegt in zijn reactie op geconstateerde overtredingen zijn:

- heeft de overtreder een "geschiedenis";
- zijn er onomkeerbare gevolgen;
- de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden (was het onwetendheid of calculerend gedrag, zie LHS);
- is er, wat betreft de overtreding of de reactie erop, een precedent;
- zijn de voorschriften handhaafbaar;
- heeft de overtreder schuld;
- kan de situatie worden gelegaliseerd;
- is er reden om te gedogen.

Voor het vervolgtraject onderzoekt de toezichthouder de eigendomssituatie. Bij toepassing van bestuursdwang is de eigenaar betrokken; dwangsommen zijn gericht op degene die de overtreding pleegt en het in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen. De gemeente kan betrokken partij zijn door eigendomsrecht of contractuele relatie met de overtreder.

Hoewel op grond van de doorkruisingsleer de publiekrechtelijke weg de voorkeur geniet, kan het privaatrecht het naleefgedrag ondersteunen.

11.2 Voorbereidingsbeschikkingen

Waarschuwing

De overtreder krijgt een waarschuwing op schrift, ook na een mondelinge aanzegging door een toezicht-houder. Daarin staat wat de overtreding is, waarom het bestuur handhavend optreedt, welke actie van de overtreder nodig is en binnen welke termijn, en wat het gevolg zal zijn als bij de hercontrole de overtreding voortduurt. In het geval de waarschuwing een concrete aankondiging bevat is dit al een besluit waartegen bezwaar mogelijk is.

Aankondiging

In de aankondiging staat welke sanctie het bestuur gaat opleggen. Bij een aangekondigde lastgeving vermeldt de aankondiging concreet welke maatregelen de overtreder moet uitvoeren, of juist moet nalaten, om sanctionering door het gemeentebestuur te voorkomen.

Als het bestuur kiest voor een lastgeving onder dwangsom, vermeldt de aankondiging of de dwangsom verschuldigd is als een bedrag ineens, per tijdseenheid of per overtreding, alsmede de hoogte van het bedrag, het maximumbedrag en de begunstigingstermijn, zodat de overtreder weet waar hij aan toe is.

Richtlijnen daarvoor liggen vast in protocollen.

11.3 Sanctionering

Herstelsancties

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn bestuursorganen bevoegd tot het opleggen van een lastgeving onder bestuursdwang of een lastgeving onder dwangsom. In beide gevallen moet de overtreder binnen een bepaalde termijn aan een last voldoen⁴.

Als dit niet, niet op tijd of onvoldoende gebeurt, dan wordt de sanctiebeschikking uitgevoerd en zal het bestuursorgaan zelf, op kosten van de overtreder, actie ondernemen om de overtreding teniet te doen, dan wel de verbeurde dwangsombedragen invorderen. Het zijn herstelsancties, dat wil zeggen dat de sanctie gericht is op het herstel en niet op het straffen van de overtreder.

De kosten die het bestuursorgaan maakt om de sanctie te effectueren, worden op de overtreder verhaald. Tegen een sanctiebeschikking staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden. Het is denkbaar de begunstigingstermijn gelijk te stellen aan de bezwarentermijn, maar dat hoeft niet. De overtreder heeft de mogelijkheid schorsing te vragen.

Het gemeentebestuur kan kiezen uit de lastgeving onder bestuursdwang of onder dwangsom, en motiveert deze keuze in de sanctiebeschikking. Verbeurde dwangsommen komen toe aan de gemeente.

Een spoedeisende zaak, of een handeling zonder vergunning, verdragen zich slecht met een dwangsom.

Bestuurlijke boete/strafbeschikking

De Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en het bijbehorende besluit zijn 14 januari 2009 in werking getreden. De "bestuurlijke boete" is voor gemeenten een instrument om zelfstandig op te treden tegen overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) die veel voorkomen en overlast veroorzaken.

In plaats van de bestuurlijke boete is de "bestuurlijke strafbeschikking" als instrument mogelijk. De bestuurlijke strafbeschikking is, in tegenstelling tot de bestuurlijke boete, een strafrechtelijke procedure en is onderdeel van de Wet OM-afdoening.

De sanctiemiddelen kunnen worden gebruikt door BOA's, zonder tussenkomst van de politie. De grootste verschillen zitten vooral in de afhandeling van de boete of de strafbeschikking: bij een bestuurlijke boete zorgt het bestuursorgaan voor de verwerking, inning en rechtsbescherming. Bij een bestuurlijke strafbeschikking zijn het CJIB en het OM hier verantwoordelijk voor.

De gemeente Bloemendaal heeft gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking voor overtredingen op grond van de APV. In hoofdstuk 6 van de APV staan de strafsancties voor overtredingen.

Procesverbaal

Overtredingen van de Wabo en APV zijn strafbaar gesteld. De Wabo is gekoppeld aan de Wet Economische Delicten (WED). Hieruit volgt de strafbaarheidstelling en de hoogte van de transactie. Een procesverbaal op grond van de Wabo kan worden opgemaakt door een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) of door de Regionale Politie Kennemerland. IOV stuurt waarschuwingsbrieven of andere bestuurlijke sancties naar de politie, die in samenwerking met het OM zelfstandig kan besluiten een procesverbaal op te maken.

Voor de handhaving van de APV kan op grond van de "Wet Mulder" een administratieve sanctie worden opgelegd.

4) NB. een vergunningaanvraag indienen kan geen lastgeving zijn, omdat daarmee niet duidelijk is of de overtreding wordt opgeheven.

Intrekken van de vergunning

Als een vergunninghouder de voorwaarden uit een vergunning niet naleeft, dan is intrekking van de vergunning een mogelijke sanctie. Bij een gebonden beschikking moet de wet die mogelijkheid wel bieden. Van toepassing is art. 2.33 van de Wabo. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Het beleidsveld horeca kent een apart horecasanctiebeleid, waarbij het mogelijk is om als dwangmaatregel verleende, begunstigende beschikkingen tijdelijk in te trekken of op te schorten.

Privaatrecht

Volgens de doorkruisingsleer van de Hoge Raad kan de overheid geen gebruik maken van de privaatrechtelijke weg als dat de publiekrechtelijke regelingen op onaanvaardbare manier doorkruist. Daarvan is sprake als:

- de overheid met het publiekrecht eenzelfde resultaat kan bereiken;
- de regeling zelf de privaatrechtelijke weg uitsluit;
- de publiekrechtelijke regeling waarborgen omvat voor bescherming van belangen van burgers.

Bij rechtsverhoudingen in het privaatrecht zijn er geen derde-belanghebbenden die handhaving kunnen vragen.

IOV vraagt in voorkomende gevallen intern advies over de inzet van privaatrecht als dwangmiddel.

11.4 Overtredingen van de overheid

De gemeente voert ook zelf activiteiten uit die gebonden zijn aan een vergunning. Dus zijn ook overtredingen door de gemeente denkbaar. Vanwege de voorbeeldfunctie en de geloofwaardigheid van de overheid is het niet alleen van belang dat de regels worden nageleefd, maar ook dat er in principe op dezelfde wijze tegen wordt opgetreden. Het handhavingbeleid is hierop evengoed van toepassing. Het bevindingenrapport gaat naar het hoofd van de afdeling waar het beheer of de directie berust over de gecontroleerde activiteit. Hierin staat een hersteltermijn.

De verantwoordelijke portefeuillehouders krijgen een afschrift.

HOOFDSTUK 12 GEDOGEN

Gedogen is slechts mogelijk in gevallen waarin sprake is van overmacht, of waarin strikte handhaving tot onbillijkheden zou leiden. Handhaving is geen doel op zich: het bestuur weegt het belang van handhaving af tegen de waardering van het naleeftekort. Handhaving moet proportioneel zijn.

Artikel 5.2 van de Wabo legt het bestuur de *beginselplicht* en bevoegdheid voor handhaving op. Bijzondere omstandigheden kunnen rechtvaardigen dat het bestuur niet handhaaft, maar een overtreding gedooft.

Het gezamenlijk gedoogkader van de ministers VROM en V&W is nog steeds de basis. Er is onderscheid in overmacht- en overgangssituaties.

Bij "overmacht" is er geen overtreder maar wel een overtreding, of heeft de overtreder geen schuld.

In overgangssituaties is er zicht op beëindiging van de overtreding, waardoor de inzet van handhavingsmiddelen niet efficiënt is:

1. Door veranderende wetgeving is een nieuwe vergunning nodig voor een al bestaande activiteit, en die vergunning ontbreekt (nog).
2. Een verleende vergunning is door de rechtspraak op formele gronden vernietigd, de activiteit is al wel gestart.
3. Er is concreet zicht op soepeler regelgeving.
4. Het is technisch onmogelijk voorschriften na te leven.
5. Vergunninghouder wil innovatieve technieken toepassen die niet passen binnen de voorschriften maar waarvan het nut veelbelovend is (gelijkwaardigheid in doel).

Gedoogkader

Gedogen is alleen toelaatbaar als:

- a. het een uitzonderingssituatie is (overmacht of overgang),
- b. die is vastgelegd in een beschikking en is gepubliceerd;
- c. die geldt voor een beperkte en vooraf bepaalde termijn;
- d. met voorschriften om het belang van de onderliggende wetgeving zoveel mogelijk te beschermen.

Vooroverleg

Team IOV overlegt het gedoogvoornemen met de portefeuillehouder, en stelt de andere handhavingspartners, zoals politie, VRK, Openbaar Ministerie⁵ en Omgevingsdienst⁶, op de hoogte.

Afweging

IOV betreft nadeelcompensatie in de afweging: als het gedoogbesluit leidt tot onevenredig nadelige gevolgen voor een omwonende zoekt IOV in overleg met de overtreder een passende oplossing.

Controle

De gedoogde overtreding vergt intensiever toezicht in een bepaalde periode. IOV regelt dat in de planning en zorgt voor evaluatie en afmelding aan het eind van de periode.

Overtreding van de voorschriften levert geen nieuwe, handhaafbare overtreding op. Correct antwoord daarop is intrekking van de beschikking.

Zonder beschikking is er geen sprake van gedogen.

5) Via de ambtenaar OVV voor het driehoeksoverleg

6) Via de ambtelijke schakelfunctionaris

Bijlage 1 Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 'uitvoerings- en handhavingsbeleid':

Lid 1:

- Gemotiveerde doelstelling.
- Doelgerichte activiteiten.
- Vanuit evaluatie Uitvoeringsprogramma regelmatig bezien of beleid bijgesteld moet worden (j.o. art. 7.7 Bor).
- Afstemming met overige bestuurorganen en strafrechtelijke partners.

Lid 4:

- Analyse uitvoeringsvoorschriften (wet en beleid)

Lid 5:

- Probleemanalyse in relatie tot elke specifieke wet- en regelgeving, de kans op overtreding en wat de effecten zijn als er wordt overtreden.

Lid 6:

- Prioriteitenstelling
- Methodiek (monitoring en evaluatie)
- Vergunningstrategie

Lid 7:

- onder a. afstemming partners
- onder b. toezichtstrategie
- onder c. interventiestrategie
- onder d. sanctiestrategie
- onder e. optreden tegen eigen overtredingen

Lid 8:

- evaluatie

Lid 9:

- kennisgeving aan de raad

artikel 7.3 'Uitvoeringsprogramma':

Lid 1:

- jaarlijks programma ter uitvoering van beleid

Lid 2 en 3:

- afstemming met strafrecht en omgevingsdienst

Lid 4:

- bekendmaking aan de gemeenteraad.

artikel 7.4 'Uitvoeringsorganisatie':

Lid 1:

- waarborging goede uitvoering van taken

Lid 2:

- onder a. kwalitatieve formatie
- onder b. scheiding vergunningverlening en toezicht
- onder c. roulatie toezicht
- onder d. piketregeling.

Lid 3:

- procesbeschrijvingen

artikel 7.5 'Borging middelen':

- onder a. kwantitatieve formatie en benodigde middelen
- onder b. berekening daarvan
- onder c. kwantitatieve formatie en middelen voor uitvoeringsprogramma

artikel 7.6 'Monitoring':

zicht op uitvoering programma en haalbaarheid doelen.

artikel 7.7 'Rapportage':

jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma
bestuursrapportage over doelen, beleid en uitvoering

Bijlage 2 Handhavingmatrix

Interventie stappenplan					
DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A	B	C	D
	Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplijching • Witwassen 	
	GEDRAG VAN DE OVERTREDER				

Bijlage 3 Checklist toezicht

Check toezicht	afweging	info	besluit
Processtap			
Voortraject			
Registreren melding	verzoek om handhaving	P	ja/nee
Controle ter plekke	soort controle	T/B	
Opstellen bevindingenrapport	inschatting LHS	T	
Overtreding	interventie	J	ja/nee
Legaliseren	vergunningtoets	C/A	ja/nee
Gedogen	overgangssituatie	J	ja/nee
Legalisatie			
Afdwingen aanvraag	stilleggen werk	T/J	ja/nee
Behandeling aanvraag	overdracht VeVe	C	
Informeren besluit	verlening?	C	Ja/nee
Handhavingstraject			
Interventie	corrigerend	T	ja/nee
	Dwang	T/J	ja/nee
	Gedogen	J/P	ja/nee
Verzwarende argumenten	bepalen 2 ^e of 3 ^e stap	T/P	ja/nee
Type handhaving	bestuursdwang	J	ja/nee
	Dwangsom	J	
	Intrekking	J	
	Straf	J/A	
controle begunstigingstermijn	opgeheven/beeindigd	T	ja/nee
oplegging	inwerkingtreding	J	ja/nee
controle begunstigingstermijn	opgeheven/beeindigd	T	ja/nee
Gedogen			
Geschonden belang	derde-belanghebbenden	J	ja/nee
	omkeerbaar gevolg	T/A	ja/nee
	onevenredig nadeel	J	ja/nee

J = jurist

T = toezichthouder / B = BOA

P = portefeuillehouder / C = college
(A = afdelingshoofd met mandaat)

Bijlage 4 Beleidsregels

Bouwen

Nota bijgebouwen
UMTS antennemasten
Dakterrassen
Indieningsvereisten vergunningen voor gebouwen op het strand

Ruimtelijke ordening

Nota landgoederen
Nota villawijken
Nota ruimtelijke beoordeling
Beleidsregels aan huis gebonden bedrijf

Monumenten

Erfgoedverordening

Bescherming houtopstanden

Waardevolle bomen en houtopstanden
Geveltuinen en boomspiegelbeplanting
Overhangend groen op openbaar gebied
Burgerparticipatie groenvoorzieningen

Uitwegen

Verlenen uitwegvergunningen

Reclame

Reclamedisplays
Spoedeisende bestuursdwang illegaal flyeren

Handhaving

Privaatrechtelijke en/of publiekrechtelijke handhaving eigendomsrecht gemeente

Economische zaken

Standplaatsen
Toeristisch beleid

Openbare orde en veiligheid

Oplaadpunten voor elektrische voertuigen
Handhaving hennepplantages
Horecasanctiebeleid
Ligplaatsen