

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Neder-Betuwe houdende regels omtrent regionaal uitvoeringskader VTH-taken

Leeswijzer

Ten gevolge van diverse ontwikkelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving en het streven naar uniformiteit is een regionaal uitvoeringskader ontwikkeld voor de uitvoering van de VTH-taken, zoals belegd bij de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) of binnen eigen organisatie. De huidige uitvoeringskader heeft een looptijd van 2015 tot en met 2019. In verband met het aflopen van deze termijn dient er een beleid te komen met een nieuwe looptijd. De opzet van deze uitvoeringskader zal grotendeels gelijk zijn aan de aflopende uitvoeringskader, met dien verstande dat het op onderdeel wordt herijkt. Er is bewust geen koppeling gemaakt met de Omgevingswet aangezien deze wet in 2021 in werking treedt en op dit onderwerp nog niet alles is uitgekristalliseerd. Indien in de looptijd van deze nieuwe uitvoeringskader dat wel het geval is, zal het beleid opnieuw herijkt worden.

Met dit uitvoeringskader speelt de gemeente in op de kwaliteitscriteria die landelijk zijn geformuleerd. Dit zijn enerzijds de criteria genoemd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en anderzijds de criteria genoemd in het landelijke Kwaliteitscriteria 2.2.

Voor zover deze taken belegd zijn bij de ODR (als uitvoeringsorganisatie) is de ontwikkeling van het regionaal uitvoeringskader VTH-taken relevant voor:

- Gemeente Buren;
- Gemeente Culemborg;
- Gemeente Maasdriel;
- Gemeente Neder-Betuwe;
- Gemeente Tiel;
- Gemeente West Betuwe;
- Gemeente West Maas en Waal;
- Gemeente Zaltbommel.

Dit regionaal uitvoeringskader bestaat uit zes uniforme delen en per deelnemende partner een gemeentespecifieke bijlage. De zes uniforme delen zijn achtereenvolgens:

1. Inleiding
2. Kaderstellend deel
3. Beleidsdeel voor Vergunningverlening
4. Beleidsdeel voor Toezicht
5. Beleidsdeel voor Handhaving
6. Organisatorisch deel

Bijlagen:

Bijlage 1 Gemeente specifieke bijlage – werkprogramma

Bijlage 2 Gebruik en systematiek risicomodule Antea

Bijlage 3 Vervallen

Bijlage 4 Stappenplan landelijke handhavingstrategie met toelichting

Bijlage 5 Dwangsommen en hersteltermijnen

Bijlage 6 Werkwijze voor het informeren van opdrachtgevers over bestuurlijk gevoelige zaken.

1 Inleiding

Met dit uitvoeringskader speelt de gemeente in op de kwaliteitscriteria die landelijk zijn geformuleerd. Dit zijn enerzijds de criteria genoemd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en anderzijds de criteria genoemd in het landelijke Kwaliteitscriteria 2.2.

De Wabo geeft aan dat de gemeente moet beschikken over een integraal handhavingsbeleid en een integraal uitvoeringsprogramma. De Kwaliteitscriteria 2.2 geven aan dat de gemeente (als bevoegd gezag) en de ODR (als uitvoeringsorganisatie) moet voldoen aan bepaalde inhoudelijke criteria, procescriteria en criteria ten aanzien van de kritische massa op gebied van VTH-taken.

1.1 Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

1.1.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Per 1 oktober 2010 is de Wabo van kracht geworden. Vergunningverlening, toezicht en handhaving komen in de wet voor en wel in artikel 5.2. en 5.3. In artikel 5.2. wordt aangegeven dat de gemeente (als bevoegd gezag) en de ODR (als uitvoeringsorganisatie) tot taak heeft zorg te dragen voor bestuurlijke handhaving, het verzamelen en registreren van daartoe relevante gegevens en het behandelen van klachten. Artikel 5.3. geeft aan dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) regels gesteld kunnen worden met betrekking tot een doelmatige handhaving, strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden tussen bestuursorganen en afstemming van werkzaamheden tussen bestuursorganen en andere organen / ambtenaren.

Met de AMvB wordt in dit kader het Besluit Omgevingsrecht (Bor) bedoeld. In het Bor worden namelijk de kwaliteitseisen van de handhaving genoemd. Dit blijkt uit de volgende artikelen van de 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.

1.1.2 Kwaliteitscriteria 2.2

De gemeente en de ODR hebben voor vergunningverlening, toezicht en handhaving te maken gekregen met landelijke kwaliteitscriteria. Deze moeten opgenomen worden in een regionale verordening. De gemeente hebben inmiddels deze verordening door hun raad vastgesteld.

Deze criteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is voor een goede taakuitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. De geformuleerde criteria hebben betrekking op:

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

Kritieke massa (onderdeel regionale verordening)

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa wordt 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.

Inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten (onderdeel regionale verordening)

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 zijn gebaseerd op een risicoanalyse en 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 implementatie van de landelijke sanctiestrategie;
- De landelijke prioriteiten van inspectie, toezicht en handhaving.

Proceskwaliteit (onderdeel regionale verordening)

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. De criteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van de gemeente (bevoegd gezag) en de ODR (als uitvoeringsorganisatie). De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria gebruikt worden bij het inrichten van de organisatie, bijvoorbeeld om onafhankelijke oordeelsvorming te borgen. Voor het opstellen van de procescriteria is, in lijn met de professionalisering van de milieuhandhaving, op landelijk niveau beoordeeld of op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening enerzijds en inspectie, toezicht en handhaving anderzijds goed is nagedacht over de borging van kwaliteit.

Daarbij wordt het door KPMG ontworpen 'BIG-8'-model gehanteerd.

1.1.3 Conclusie

Tussen de kwaliteitscriteria (versie 2.2) en de Wabo zijn, voor de eisen die gesteld worden aan VTH-taken, 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 werkprogramma's;
- De uitvoeringsorganisatie is gebaseerd / afgestemd op het beleid en de werkprogramma's;
- Er is sprake van een integrale aanpak;
- Er is sprake van een cyclisch proces;
- Vergunningverlening en handhaving geschieden zoveel mogelijk gestandaardiseerd en geüniformeerd.

Door de ODR (als uitvoeringsorganisatie voor de aan haar opgedragen taken) wordt dit regionaal uitvoeringskader gebruikt als beleid op uitvoeringsniveau.

1.2 Positionering en structuur van het regionale uitvoeringskader VTH-taken

1.2.1 Inleiding

Dit regionale uitvoeringskader heeft een aantal functies. Deze functies worden in de volgende paragrafen besproken en kunnen worden beschreven als het realiseren van een integraal kader en transparantie. Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van dit uitvoeringskader.

Het regionale uitvoeringskader strekt zich uit over alle activiteiten, die in artikel 2.1 en 2.2 van de Wabo zijn genoemd en gericht op:

- De beoordeling van vergunningsaanvragen;
- De controles van uitvoerende werkzaamheden, die plaatsvinden op basis van de vergunning in de realisatiefase;
- De controles tijdens de beheer- of gebruiksfase.

Daarnaast wordt invulling gegeven aan de sloop beëindigingsfase en omgevingsveiligheid (geen onderdeel meer van de Wabo). Tenslotte wordt ingegaan op de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en de verplichtingen die daaruit voortvloeien.

Dit uitvoeringskader heeft niet alleen betrekking op de omgevingsvergunning, die nodig is voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit in de gemeente. Ook als voor een bepaalde activiteit een melding moet worden gedaan, zal deze worden meegenomen.

In dit uitvoeringskader wordt tenslotte apart aandacht besteed aan het omgaan met tijdelijke omgevingsvergunningen, het intrekken van omgevingsvergunningen en de relatie met de BAG. Daarnaast wordt nog aandacht besteed aan gebiedsgericht toezicht, toezicht op de kwaliteit van bestaande bouw en thematisch toezicht.

1.2.2 Het realiseren van een integraal kader

Het regionale uitvoeringskader heeft tot doel om alle gemeentelijke taken op het gebied van de Wabo in beeld te brengen, te structureren en te vertalen naar een adequaat uitvoeringsniveau. Onder het begrip adequaat wordt verstaan het niveau dat is afgeleid van landelijke protocollen, vastgesteld beleid en de kennis en ervaring van de eigen medewerkers.

1.2.3 Het realiseren van transparantie

De gemeente als bevoegd gezag is op basis van wet- en regelgeving verplicht ten aanzien van de fysieke omgeving vergunningverlening, toezicht en handhaving op haar grondgebied vorm en inhoud te geven. Ten aanzien van deze wet- en regelgeving is een taak voor de gemeente weggelegd, omdat aan bepaalde activiteiten in de fysieke omgeving maatschappelijke risico's zijn verbonden. Het toezicht gebeurt in een aantal stadia, namelijk bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, bij uitvoerende werkzaamheden naar aanleiding van een afgegeven vergunning en tijdens het reguliere gebruik.

De gemeente en/of ODR gaat na of burgers, ondernemers, beheerders en partijen die namens hen optreden (architecten, constructeurs, aannemers, uitvoerders etc.) zich houden aan landelijke, provinciale en lokale wet- en regelgeving.

Een belangrijk begrip in dit kader is transparantie. Hierbij maakt de gemeente zichtbaar welke publieke taken de gemeente op welke wijze uitvoert. Hierdoor ontstaat voor burgers, ondernemers, beheerders, medewerkers, management en bestuur een eenduidig beeld en verwachtingspatroon. Essentieel daarbij is dat bestuurlijke overeenstemming wordt bereikt over de reikwijdte van de taakopdracht en de afstemming met de beschikbare of nog beschikbaar te stellen middelen.

Het regionale uitvoeringskader heeft merendeels een sterk operationeel karakter. Het is gericht op uitvoeringsbeleid en maakt keuzen hoe de gemeente en de ODR de aspecten -in het kader van wet- en regelgeving- gaat uitvoeren. Er moeten in relatie hiermee ook expliciete bestuurlijke keuzen worden gemaakt voor een nadere prioritering van taken.

1.2.4 De structuur van het regionale uitvoeringskader uitvoering VTH-taken

Dit uitvoeringskader bestaat uit een 4-tal lagen. Deze sluiten aan bij de genoemde Kwaliteitscriteria 2.2. De volgende lagen worden onderscheiden:

1. De eerste laag bestaat uit de missie, visie en uitgangspunten.
2. De tweede laag bestaat uit het beleid voor de Wabo-taken. Per taak wordt steeds dezelfde opbouw van de uitwerking aangehouden. Achtereenvolgens komen aan bod:
 - a. Inleiding: toelichting op basis van het hoe en waarom van een taak of product.
 - b. Centrale vraag: vraag die het uitvoeringskader moet beantwoorden.
 - c. Strategie: uitgangspunten voor het beleid én de uitwerking van de factoren op basis waarvan keuzen worden gemaakt.
 - d. Beleid: de keuzen ten aanzien van prioriteiten en diepgang. In wezen vormt deze laag het inhoudelijke kwaliteitsdeel.
3. De derde laag bevat het uitvoerings- of werkprogramma op basis van het adequate niveau. Het beleid wordt dan vertaald naar zogenaamde input- en prestatiedoelstellingen. De inputdoelstellingen geven aan welke inzet van uren en budget op onderdelen zal plaatsvinden, terwijl de prestatiedoelstellingen aangeven hoeveel controles, aanvragen, zaken e.d. worden afgewikkeld. Dit heeft een directe relatie naar de discussie over de kritische massa in het kader van de Kwaliteitscriteria 2.2. In dit deel vindt uiteindelijk ook de bestuurlijke afweging plaats.
4. De vierde en laatste laag bevat de organisatorische verankering. Deze laag heeft betrekking op de procescriteria en laat zien hoe de realisatie van het uitvoeringsprogramma in relatie tot de eerder beschreven beleidscyclus is geborgd.

2 Kaderstellend deel

De inhoud van het uitvoeringskader wordt gestuurd door de missie, visie en uitgangspunten. Zij bepalen de strategie en het beleid hoe de activiteiten, die vallen onder de Wabo, worden benaderd. In de volgende paragrafen worden de relevante bouwstenen op een rij gezet.

2.1 Profielschets gemeente (vervallen)

2.2 Risico's en het adequate niveau

Ten behoeve van het opstellen van dit uitvoeringskader is een missie en visie van belang voor de taken op het gebied van fysieke omgeving. Essentieel hierbij is dat de inzet door of namens de gemeente plaatsvindt op basis van risicomanagement. Op hoofdlijnen kunnen de volgende algemene risico's (kernbepalingen) worden onderscheiden:

1. Fysieke onveiligheid leidend tot letsel en dood, omdat bijvoorbeeld sprake is van constructief en brandonveilige situaties.
2. Aantasting van de fysieke leefbaarheid ten gevolge van hinder door bijvoorbeeld geluid, stof, geur. Hieronder valt ook de aantasting van de sociale kwaliteit van het leven, door bijvoorbeeld gevoelens van onveiligheid (onder meer brandonveilig gebruik, verkeersonveilige situaties) en het uitsluiten van doelgroepen van maatschappelijke activiteiten door ontoegankelijke bouwwerken.
3. Aantasting van de kwaliteiten van de leefomgeving omdat de inpassing van bouwwerken in hun omgeving niet of onvoldoende bijdraagt aan een prettige en duurzame omgeving, houtopstanden worden gekapt, bedrijfsactiviteiten onveilig of niet duurzaam worden geëxploiteerd en invloed hebben op water, lucht, bodem e.d..
4. Gevaar voor de gezondheid omdat bijvoorbeeld sprake is van een slecht binnenklimaat van bouwwerken, het verwijderen van asbest en emissies van schadelijke stoffen.

De zojuist genoemde risico's hebben -als zij ontstaan- bepaalde neveneffecten, die niet uit het oog mogen worden verloren. De belangrijkste neveneffecten zijn:

- a. Externe financiële schade, waarbij de gemeenschap wordt geconfronteerd met extra uitgaven ten gevolge van bijvoorbeeld een calamiteit.
- b. Maatschappelijke onrust: op verschillende geografische schaalniveaus kan onrust ontstaan wanneer niet adequaat wordt gehandeld; bijvoorbeeld ten gevolge van onveiligheid rond bouw- en sloopterreinen, het instorten van balkons, schade aan belendingen.

- c. Aantasting van het bestuurlijk imago: de betrouwbaarheid, daadkracht, integriteit van de overheid wordt in twijfel getrokken wanneer incidenten of calamiteiten zich voordoen. Er wordt vaak snel naar de gemeente gewezen als boosdoener. Het bestuur kan hierop worden afgerekend.
- d. Procesrisico's: onjuiste uitvoering van werkzaamheden kan leiden tot bijvoorbeeld vergunningen van rechtswege, bezwaren, schadeclaims, ontevreden klanten, onjuist afgegeven vergunningen.

Als systematiek voor het bepalen van de risico's is gekozen voor de Risicomodule van de Antea Group, zoals die mede ontwikkeld is en in gebruik genomen is door de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Deze wordt nader toegelicht in bijlage 2

Adequaat niveau

Onder het begrip adequaat wordt verstaan het niveau dat is afgeleid van landelijke protocollen, vastgesteld beleid en de kennis en ervaring van de eigen medewerkers.

Het niveau 'adequaat' of 'representatief' als uitgangspunt is feitelijk het gemiddelde erkende minimum-niveau van toetsing waarbij voldaan wordt aan de zorgplicht van het bevoegde gezag. Kleine objecten zullen een lager niveau hebben en grotere en meer risicovolle objecten zullen minimaal representatief behandeld worden op het adequate niveau.

2.3 Missie en visie

De algemene missie en visie in de regio Rivierenland, voor de uitvoering van de VTH-taken zijn:

Missie

De omgeving verandert. Dat stelt eisen aan ons en onze opdrachtgevers. We anticiperen op wijzigende wet- en regelgeving, spelen in op maatschappelijke trends en dragen bij aan de realisatie van de ambities van de gemeenten en de Provincie. Dit doen wij uiteraard binnen de kaders die zij stellen. Samen werken we aan een veilige en duurzame leefomgeving. We vinden het belangrijk dat die leefomgeving ook prettig is: fijn wonen, fijn ondernemen en fijn leven. Initiatieven van inwoners en ondernemers beoordelen we met deskundigheid en gedrevenheid. Samenwerking met opdrachtgevers, partners en met inwoners en ondernemers, is daarbij onmisbaar.

Visie

Omgevingsdienst Rivierenland heeft vergunningverlenende, toezichthoudende, handhavende (VTH) en adviserende taken op het gebied van de leefomgeving. We zijn en blijven een financieel gezonde uitvoeringsdienst die deze taken uitvoert. Dat willen we de komende vijf jaar steeds beter doen door:

- Ons partnerschap te versterken;
- Meerwaarde te bieden met onze dienstverlening.

2.4 Begrippen- en uitvoeringskader

2.4.1 Begrippenkader

In het Regionale uitvoeringskader worden de volgende begrippen gehanteerd:

- Vergunningverlening heeft betrekking op het in behandeling nemen van een vergunningsaanvraag, het beoordelen van deze aanvraag en het nemen van een beslissing op de aanvraag in de vorm van een beschikking. Onder vergunningaanvraag wordt, ondanks het feit dat de procedures en werkprocessen anders zijn, ook een melding verstaan.
- Onder toezicht worden verstaan:
 - o Vergunninggerelateerde controles in de realisatiefase (zoals bij slopen, bouwen, kappen) en in de beheer- of gebruiksfase (zoals bij het exploiteren van een milieu-inrichting).
 - o Controles op het uitvoeren van activiteiten zonder vergunning of melding naar aanleiding van klachten en meldingen of eigen waarnemingen. Tevens valt hier de (thematische) gebiedscontrole onder.
 - Als in het kader van handhaving controles moeten worden uitgevoerd vallen deze ook onder het begrip toezicht.
 - Handhaving is de (bestuurlijke) oordeelsvorming over bevindingen tijdens toezicht en het – waar nodig en bestuurlijk wenselijk geacht – plegen van interventies (maatregelen en sancties) met formeel juridische instrumenten, zoals het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van dwangsommen, het opleggen van een bestuurlijke boete of het intrekken van een vergunning.
- Aannemelijkheidstoets is de toets waaruit blijkt dat waarschijnlijk wordt voldaan aan wet- en regelgeving. De systematiek is als volgt: het is de taak van de aanvrager om aannemelijk te maken dat één en ander aan wet- en regelgeving voldoet. Het is de taak van de gemeente om op basis van beleid selectief na te gaan of dit ook zo is.

- Kernbepalingen zijn onderdelen van wet- en regelgeving die een zodanig afbreukrisico hebben dat zij kunnen leiden tot maatschappelijk onacceptabele risico's en hierdoor het speerpunt van de gemeente zijn bij het uitvoeren van de aannemelijkheidstoets, zoals aangegeven in 2.2.

2.4.2 Nalevingstrategie als leidraad

De nalevingstrategie richt zich enerzijds op het reduceren van risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van voorschriften en anderzijds op het stimuleren van naleving. De reductie van risico's vindt voornamelijk plaats door het houden van controle op de naleving van hetgeen in vergunning, melding en wet- en regelgeving is voorgeschreven. Bij constatering van afwijkingen van de gestelde norm zal het handelen van de gemeente in eerste instantie gericht zijn op het herstel of het bereiken van de gewenste situatie door (dreigen met) het opleggen van sancties in bestuursrechtelijke zin, zonodig geflankeerd door een strafrechtelijke traject zoals aangegeven in de landelijke nalevingstrategie. Daarnaast bestaat in een beperkt aantal gevallen, de mogelijkheid om de betreffende situatie voor een bepaalde termijn te gedogen.

De nalevingstrategie omvat de volgende strategieën:

- Preventiestrategie;
- Toets strategie;
- Toezichtstrategie;
- Klachtmeldingenstrategie;
- Sanctiestrategie;
- Gedoogstrategie.

In de nalevingstrategie wordt aangegeven met welke instrumenten de gemeente de naleving van wet- en regelgeving wil bereiken en de rol die handhaving –in de breedste zin des woords- daarin speelt. Op landelijk niveau vinden momenteel ontwikkelingen plaats om met name voor de handhaving, op een uniforme wijze, een verplicht opgelegde basis te leggen.

3 Beleid Vergunningverlening

In het beleidsdeel Vergunningverlening wordt voor de activiteiten, vallend onder de Wabo, het beleid uitgewerkt. Het beleid heeft betrekking op de wijze waarop de gemeente vorm en inhoud geeft aan de aannemelijkheidstoets bij vergunningverlening.

Nieuw in dit beleidsplan is het onderdeel vergunningen (en meldingen). De probleemanalyse van vergunningverlening is een nieuwe wettelijke verplichting. Ook zijn voor dit aspect doelstellingen geformuleerd en zijn prestatie indicatoren opgenomen over bijvoorbeeld de afhandeling. Daarbij zijn risico's in kaart gebracht en is aan de hand daarvan en op basis van landelijke normen het niveau van toetsing vastgelegd.

Probleemanalyse VTH

De probleemanalyse bestaat uit een omgevingsanalyse en een risicoanalyse en vormt de basis om te komen tot een strategisch en een operationeel kader. De resultaten van de analyses zijn hierna aangegeven.

Omgevingsanalyse

Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) verzorgt vergunningverlening, toezicht en handhaving, en advies voor de Provincie Gelderland en de gemeenten Buren, Culemborg, West Betuwe, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel. Het gaat om de vergunningverlening en toezichttaken op het gebied van milieu en bouwen (Wabo-taken).

Het gebied kan gekarakteriseerd worden als een landelijke omgeving met weinig hoogbouw en een groot buitengebied. De gemeentes zijn qua omvang enigszins gelijkwaardig en hebben diverse kerkdorpen. Ruim 90% van de aanvragen valt dan ook onder gevolgklasse 1 (bouwwerken die op grond van de private kwaliteitsborging worden gezien als minst risicovol).

Behalve een gebiedsanalyse staat in de procescriteria (zie verder in dit beleid) gemeld waar een probleemanalyse in detail nog meer aan moet voldoen. Voor vergunningverlening bestaat dat onder andere uit aantal en te verwachten vergunningsaanvragen en voor toezicht en handhaving de te verwachten bouw- en sloopwerken in afwijking van de vergunning tijdens de bouwfase.

De probleemanalyse geeft een beschrijving van hoe wij op dit moment vergunningverlening uitvoeren. De probleemanalyse heeft een aantal verplichte onderdelen:

- Aantal te verwachten vergunningaanvragen en meldingen;
- Inzicht in type bouwwerk/aard van de inrichting;
- Aard en complexiteit van de aanvragen;
- Benodigde capaciteit.

Bovenstaande gegevens worden gebruikt voor de raming van de benodigde capaciteit uitgaande van de taken en de benodigde kritieke massa. Tevens worden op basis van deze gegevens het uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening opgesteld. Op deze manier kan er sturing worden gegeven aan de vergunningverlening.

3.1 Preventiestrategie

De gemeente stimuleert de zogenaamde "aankpak aan de voorkant". Hierbij worden potentiële aanvragers aangemoedigd om na te gaan of aanvragen of meldingen nodig zijn en te komen tot goed uitgewerkte aanvragen. Dit doet zij op twee manieren, namelijk via:

- Voorlichting en informatievoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van loket en de 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.

3.2 Toets strategie

De toets strategie geeft op hoofdlijnen aan op welke wijze vergunningaanvragen en meldingen beoordeeld worden. Voor de meeste activiteiten vallend onder de Wabo heeft een risicoanalyse plaatsgevonden conform de Risicomodule. Deze risicoanalyse heeft in het algemeen plaatsgevonden door vergunningsaanvragen en meldingen in logische categorieën te verdelen en deze te koppelen aan thema's/effecten waarop volgens wet- en regelgeving de gemeente moet beoordelen. Per categorie per thema/effect is nagegaan wat het risico is. Dit risico is vertaald naar de wijze van beoordelen.

3.2.1 Uitgangspunt toets strategie

De toets strategie heeft een directe relatie met de toezichtstrategie vanwege het uitgangspunt:

- 'Wat we buiten (toezicht) belangrijk vinden, vinden we ook binnen (toets) belangrijk'.

3.2.2 Toets niveaus

De toets niveaus worden bij de diverse activiteiten nader belicht. Toetsen op adequaat niveau is het algemene uitgangspunt bij vergunningverlening.

Het adequate niveau is in de werkprogramma's gelijk gesteld aan het representatieve niveau.

Hierbij geldt een representatieve toets, waarbij een aantal representatieve onderdelen van tekeningen en berekeningen kritisch bekeken worden en eventueel rekenkundig gecontroleerd. Deze representatieve toets wordt uitgevoerd door een vergunningverlener die voldoet aan de Kwaliteitscriteria 2.2 en ruim voldoende kennis en ervaring heeft met de materie.

Het toets niveau 'adequaaf' of 'representatief' als uitgangspunt is feitelijk het gemiddelde erkende minimumniveau van toetsing. Kleine objecten zullen een lager toets niveau hebben en de grotere en meer risicovolle objecten zullen minimaal representatief getoetst worden.

| Niveau | Werkniveau | Omschrijving |
|--------|----------------|---|
| 0 | Geen | Het onderdeel is volgens wet- en regelgeving niet relevant of wordt niet beoordeeld. |
| 1 | Marginaal | Controle op aanwezigheid tekeningen / berekeningen en controle op eventuele gebreken, dat wil zeggen (a) als er niets op tekening staat dan geen verdere controle, (b) als er wel zaken op tekening staan, maar maten of andere specificaties ontbreken dan beoordeling op niveau 1, (c) als er wel maten of specificaties op tekening staan dan op niveau 2, omdat maten en specificaties op tekening altijd moeten kloppen. |
| 2 | Beperkt | Controle of uitgangspunten uit tekeningen / berekeningen zijn te halen door maten of meten, controle andere specificaties of controle rekenmethode. |
| 3 | Representatief | Globale controle of uitgangspunten en tekeningen en rekenmethodeaanemelijk zijn. Diepgaandere controle voor representatieve onderdelen van een tekening, berekening of rapportage met eventuele rekenkundige controles. |

| | | |
|---|-----------|---|
| 4 | Integraal | Controle door alle onderdelen diepgaand na te rekenen of meten. |
|---|-----------|---|

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

3.3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van vergunning plichtige bouwwerken. Ten aanzien van de technische voorschriften is een formeel kader aanwezig in de vorm van het Bouwbesluit. Het is onmogelijk om 100% aan al deze kaders te toetsen. Vanuit de gedachte van de aannemelijkheidstoets is dit ook niet noodzakelijk. De toetsingskaders voor aanvragen voor het (ver)bouwen van een bouwwerk liggen vooraf vast. Hierbij is gekozen voor een representatieve toets, zoals aangegeven in tabel 3.2.2. Dit geldt in niet voor de toets aan het bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand (welstandsnota). Hierbij vindt altijd een 100% toets plaats, tenzij beleid anders aangeeft.

Centrale vragen zijn:

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?

3.3.2 Technische beoordeling

Strategie

De strategie, zoals die hier ontwikkeld is, sluit aan bij de landelijke strategie (project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen CKB), doch is op diverse vlakken vereenvoudigd en sluit aan op de visie van dit uitvoeringskader. Het regionaal uitvoeringskader maakt dan ook gebruik van onderdelen van de ontwikkelde methodiek, en wel als volgt:

- In het regionaal uitvoeringskader wordt ook gewerkt met een bouwwerktopologie net zoals bij het CKB. Het CKB kent echter 32 categorieën, terwijl het regionale uitvoeringskader gaat van 15 categorieën + monumenten.
- Het regionaal uitvoeringskader voegt een risicoanalyse toe aan de methodiek van het CKB om afgewogen keuzen te kunnen maken.
- Het regionaal uitvoeringskader neemt ook de factor locatie als een invalshoek voor het beleid. Deze ontbreekt in het CKB.

Bouwwerktopologie

De diepgang van toetsing is afhankelijk gesteld van het type bouwwerk. Uitgangspunt van het toets- en werkniveau is het representatieve niveau, tenzij vanwege bijvoorbeeld naleefgedrag, zorgvuldigheid bij ingediende stukken of anderszins opschaling nodig is. De omvang van de activiteiten (zoals bij kleine verbouwingen en dakkapellen) kan een reden zijn van het afschalen van werkniveau.

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toetsing is niet afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. Wel worden de kernbepalingen zoals verwoord in 2.2 uitdrukkelijk meegenomen in de toets.

Aanvullende regels

Aan het toets- en werkniveau kunnen aanvullende regels worden gekoppeld. In het algemeen betreft het dan regels ten aanzien van:

- **Indieningvereisten:** In de Regeling omgevingsrecht (Mor) wordt aangegeven welke bescheiden aanwezig moeten zijn op het moment van indiening van een aanvraag. De Mor biedt de ruimte voor het bevoegd gezag om bescheiden die niet nodig zijn voor de beoordeling van een aanvraag ook niet te vragen. Daarom wordt in relatie tot de aanwezige risico's bepaald welke bescheiden wel en niet vereist zijn om te overleggen. Dit speelt vooral bij de activiteit (ver)bouwen.
- Nadere voorwaarden in de vergunning. Op basis van het werkniveau wordt geformuleerd dat uitwerking van de thema's correct op de vergunningstekening moet plaatsvinden en dat voorwaarden niet mogelijk zijn. Indien de aanvrager onvoldoende aannemelijk maakt dat wordt voldaan aan wet- en regelgeving, wordt bij toets- en werkniveau 3 gevraagd om tekeningen en berekeningen, voordat vergunningverlening plaatsvindt aan te passen. Hiervoor zal voor zover noodzakelijk het instrument van verdaging / verlenging van het besluit worden ingezet.
- Overdracht naar toezicht. Op basis van het werkniveau worden procedures opgesteld voor de overdracht van het dossier aan de toezichthouder.

3.3.3 Beoordeling constructieve veiligheid

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 kernbepalingen.

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 bouwwerk, 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.

Beleid

Het beleid is terug te vinden in de onderstaande tabel. De bouwwerkcategorieën uit de vorige paragraaf zijn teruggebracht tot een viertal categorieën. Hierin is aangegeven op welk niveau de gegevens inhoudelijk worden beoordeeld. Deze tabel is een uitwerking van de toets matrix omgevingsvergunning activiteit (ver)bouw en gebaseerd op het landelijke constructieprotocol.

| | I | II |
|---|---|---|
| Naam | Groot / risicovol | Minder groot / risicovol |
| Ontvankelijkheid | Tekeningen en berekeningen: - Grondrapport / funderingsadvies; - Constructieve bestektekeningen; - Stabiliteitsberekening; - Gewichtsberekening; - Funderingsplan. | Tekeningen en berekeningen: - Grondrapport / funderingsadvies; - Constructieve bestektekeningen; - Stabiliteitsberekening; - Gewichtsberekening; - Funderingsplan. |
| Inhoudelijke toets door | Constructeur | Constructeur |
| Toets niveau | 3 | 3 |
| Voorwaarden vergunning | Specifiek op aangeven constructeur | Specifiek op aangeven constructeur |
| Toets niveau omgevingsveiligheid | 3 | 3 |

Tabel 01: Toets matrix constructieve veiligheid per categorie bouwwerk

| | III | IV |
|---|---|-----------------------|
| Naam | Overig bouwwerk | Klein bouwwerk |
| Ontvankelijkheid | - Inzichtelijke bouwkundige tekeningen; - Funderingsplan; Kanplan ; - Constructieberekening met helder aangegeven uitgangspunten. | Geen |
| Inhoudelijke toets door | Plantoetser en bij vragen constructeur | N.v.t. |
| Toets niveau | 3 | N.v.t. |
| Voorwaarden vergunning | Alleen indien opmerkingen | N.v.t. |
| Toets niveau omgevingsveiligheid | 3 | N.v.t. |

Tabel 01: Toets matrix constructieve veiligheid per categorie bouwwerk

3.3.4 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 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 gerealiseerd 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. 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.

3.3.5 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.

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 / stalen buispalen 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 02 is aangegeven welke onderwerpen in de locatieanalyse betrokken worden. Tabel 03 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.

| 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: <ul style="list-style-type: none"> - Geluidshinder; - Trillinghinder; - Verkeershinder; - Stankoverlast; - Stofoverlast. |
| 2. Wegbeheer en 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? <ul style="list-style-type: none"> - Vermindering aantal bestaande parkeerplaatsen; |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Belemmering doorstroom voetgangers; - Belemmering doorstroom overig verkeer; - Belemmering doorstroom openbaar vervoer; - Verminderde bereikbaarheid en gebruik naastliggende bouwwerken. |
| 3. Schade belendingen door aard van bouw- en sloopwerkzaamheden | |
| | <p>Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot schade aan belendingen, bouwwerken en leidingen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ontgravingen; - Grondwaterstandverlaging; - Bouwrijp maken; - Inbrengen damwanden, palen, e.d.; - Vermindering stabiliteit naastliggende bouwwerken. |
| Locatieanalyse omgevingsveiligheid | |
| 4. Veiligheid directe omgeving | |
| | <p>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 direct omgeving:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hijsveiligheidszones; - Laad- en loszones; - Vallend materiaal of materieel. |

Tabel 02: Locatieanalyse omgevingsveiligheid

| | |
|--|--|
| Conclusie locatieanalyse voor bouw- en sloopwerkzaamheden | |
| 1. Hinder en overlast omwonenden | |
| | <p>Wanneer op alle onderdelen met nee is geantwoord is er sprake van een niet risicovolle locatie. Niet risicovolle locatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Standaardvoorwaarden opnemen in de vergunning. |
| 2. Wegbeheer en openbaar vervoer | |
| | <p>Wanneer alleen sprake is van hinder / overlast en verminderde bereikbaarheid / belemmering doorstroming zoals onder 1 en 2 weergegeven dan is sprake van een aandacht locatie Aandacht locatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Specifieke voorwaarden opnemen in de vergunning. |
| 3. Schade belendingen door aard van bouw- en sloopwerkzaamheden | |
| | <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uitgangspunten bouw- en sloopveiligheidsplan opvragen bij ontvankelijkheid en verdere uitwerking bouw- en sloopveiligheidsplan als voorwaarde in vergunning opnemen. |

Tabel 03: Conclusie analyse omgevingsveiligheid

3.4 Activiteit het slopen van een bouwwerk (artikel 2.2a, 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 geheel of gedeeltelijk bestaat uit het slopen van een bouwwerk zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het slopen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

Inleiding

Paragraaf 1.7 van het Bouwbesluit 2012 de van toepassing zijnde regelgeving. De 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.

Er geldt 1 uitzondering, waarbij wel een omgevingsvergunning nodig is in relatie tot slopen en dat is het (deels) slopen van een monument. Hiervoor wordt verwezen naar het onderdeel monumentenvergunning.

Centrale vraag

Welke meldingen om sloopwerken worden met welke diepgang beoordeeld?

Strategie

Er wordt voor behandeling van sloopmeldingen uniform een toets- en werkniveau toegepast van het representatieve niveau (3), naar analogie van het (ver)bouwen van bouwwerken.

Typologie sloopwerk

Het type sloopwerk wordt als een belangrijk aspect voor het toetsingskader en nadere voorschriften beschouwd. Op basis van twee factoren is een indeling in vier typen van sloopwerken gemaakt (tabel 04). Per type sloopwerk is beleid geformuleerd ten aanzien van de technische toetsing van de aanvraag. De leidende factoren zijn:

1. De samenstelling van het aanbod aan sloopwerkzaamheden;
2. De risico's die aan bepaalde type sloopwerken zijn verbonden.

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 dit uitvoeringskader worden de aandachtspunten van toetsing afhankelijk gesteld van de onderdelen van het sloopwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In tabel 05 zijn de thema's weergegeven. In combinatie met het type sloopwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

| Categorie | Naam | Omschrijving |
|-----------|--------------------------------------|---|
| 1 | Particuliere asbest-sloop | Het door een particulier slopen van: <ul style="list-style-type: none"> - Geschroefde, hecht gebonden 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 | Niet particuliere asbestsloop | Het uitsluitend door een bedrijf verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit een bouwwerk. |
| 3 | Niet risicovol sloopwerk | Het afbreken van een bouwwerk, waarbij de hoeveelheid sloopafval meer dan 10 m ³ bedraagt. Een sloopwerk is niet risicovol als de volgende criteria gelden: <ul style="list-style-type: none"> - Geen asbest; - Geen gemeenschappelijke draag- of stabiliteitsconstructie; - 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 | Risicovol sloopwerk | Alle overige sloopwerken. |

Tabel 04: Conclusie analyse omgevingsveiligheid

| | Thema | Toelichting |
|----|----------------------------------|---|
| 1 | Constructieve veiligheid | Constructieve veiligheid vanuit het oogpunt van belendingen |
| 2 | Openbare weg | Beschadiging / vervuiling, ingebruikname, bereikbaarheid / toegankelijkheid |
| 3 | Belendingen | Beschadiging, toegankelijkheid / bereikbaarheid, afwerking |
| 4 | Hinder en overlast | Geur, geluid, stof, trillingen |
| 5 | Archeologie | Cultuurhistorische bodemschatten |
| 6 | Bodem | Ledigen putten, opvullen gaten, bodemverontreiniging, grondwater |
| 7 | Mobiele puinbreker | 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 |

Tabel 05: Conclusie analyse omgevingsveiligheid

Beleid

Uit de toets matrix kan worden afgeleid dat bij een particuliere asbestsloop geen inhoudelijke toetsingen plaatsvinden. Er is een administratieve controle op het juist invullen van het formulier en bij twijfel kan ter plekke, voordat goedkeuring wordt verleend, gekeken naar het aanwezige asbest. Bij de acceptatie van de melding hoort een standaard set aan aandachtspunten, om de veiligheid te stimuleren en om zich in te dekken voor eventueel onverwachte zaken tijdens de sloop.

Bij een niet particuliere asbestsloop is er één extra controle, namelijk de controle op de aanwezigheid van een asbestinventarisatierapport voor zover noodzakelijk volgens wet- en regelgeving.

Bij een overig sloopwerk vindt aan de hand van het formulier allereerst het labelen van de aanvraag plaats: risicovol of niet. Indien nodig wordt ter plekke een inspectie uitgevoerd. Vervolgens kent het niet risicovolle sloopwerk een administratieve afhandeling.

Het 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 Bouw- en Woningtoezicht Nederland. De toets resultaten ten aanzien van deze thema's zullen waar nodig moeten worden vertaald naar specifieke voorschriften bij de acceptatie van de melding.

Diverse thema's worden niet inhoudelijk beoordeeld, maar worden geregeld via aandachtspunten (tabel 04) bij de acceptatie van de melding.

| Categorie / naam | Constructieve veiligheid | Openbare weg | Belendingen | Hinder en overlast | Archeologie | Bodem | Mobiele puinbreker | Riolering | Kabels en leidingen | Asbest | Milieuschadelijke stoffen | Sloopafval | terreinafwerking |
|---------------------------------|--------------------------|-------------------|-------------|--------------------|-------------|-------|--------------------|-----------------|---------------------|--------|---------------------------|------------|------------------|
| 1 Particuliere asbestsloop | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 2 Niet particuliere asbestsloop | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| 3 Niet risicovol sloopwerk | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4 Risicovol sloopwerk | 3 | A ¹⁾ i | 3 | A ¹⁾ | 3 | 3 | 3 | A ¹⁾ | A ¹⁾ | 3 | 3 | 3 | A ¹⁾ |

Tabel 06: Toets matrix (met werkniveaus zie ook 3.2.2)

i) A¹⁾ is een aandachtspunt

3.5 Activiteit het wijzigen van een monument (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 vormen de Monumentenwet 1988 en de gemeentelijke erfgoedverordening de kaders 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. Bij ingrijpende herbestemmingen, ingrijpende reconstructies of sloop moet de aanvrager een historisch onderzoek indienen. Het vereiste bouwhistorisch- of cultuurhistorisch onderzoek moet voldoen aan de Richtlijnen Bouwhistorisch Onderzoek 2009 en dient toegespitst te zijn op de voorgenomen wijzigingen van het monument en bestaat uit:

- Een overzicht van de bouw- en gebruiksgeschiedenis;
- Beschrijving van de bestaande situatie
- De waarde stelling.

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 is nodig om 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 uitvoeringskader te hebben. 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 zijn 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.

Bij de activiteit wijzigen van een monument is vooroverleg zeer gewenst, zo niet noodzakelijk. Afhankelijk van de aard en omvang van de activiteit gaat het vooroverleg gepaard met een opname ter plaatse om tot een juiste afweging te komen.

Het uitvoeringskader bestaat uit een soort afwegingsmodel waarin geschetst wordt hoe te werk moet worden gegaan bij afstemming van het monumentale karakter met de technische voorschriften uit het 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.

Bij een hoog risico wordt uitgegaan van nieuwbouw criteria. Achtereenvolgens worden 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. Is ontheffing van de norm mogelijk?
 - a. Door verlaging tot het technische niveau bestaand?
 - b. Van enig voorschrift, dat wil zeggen de norm helemaal loslaten.

Wanneer optie 4 leidt tot ongewenste oplossingen of bij optie 5 ontheffing niet mogelijk is vanwege risico's, 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 (zie kernbepalingen).

Een essentiële voorwaarde voor toepassing van het afwegingsmodel is dat 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. Door dit te doen, wordt op een relatief vroeg tijdstip inzicht verworven of sturing vanuit gemeentewege noodzakelijk is. Met andere woorden, wanneer sprake is van een monument moet in een vroeg stadium gekeken worden naar de afstemming met de technische voorschriften.

3.6. Activiteit het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk (brandveiligheid artikel 2.1d, 2.13)

Door de VRGZ is er een integrale risicoanalyse en programma risicobeheersing opgesteld (beide opgesteld in oktober 2016).

Het thema Veilig Bouwen richt zich primair op adviezen brandveiligheid bij de verlening van omgevingsvergunningen bouw en brandveilig gebruik. Daarnaast worden meldingen brandveilig gebruik beoordeeld. Afhankelijk van het verleende mandaat door gemeente worden de onderdelen gebruik van een advies voorzien of volledig afgehandeld.

3.7 Activiteit het exploiteren van een milieu-inrichting (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).

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. De Wet Milieubeheer 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 het leefklimaat van de mens, 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).

Centrale vraag

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

Strategie

Op het gebied van vergunningverlening en behandeling meldingen is door de gemeente (als bevoegd gezag) en de ODR (als uitvoeringsorganisatie) aannamen gedaan voor de frequentie van actualisatie/revisie en kengetallen. Deze zijn aangegeven in het werkprogramma.

Het aantal af te geven vergunningen is door het Activiteitenbesluit afgenomen. De inrichtingen waarvoor het vergunningenregime nog zal blijven bestaan zullen een grote diversiteit kennen en zal derhalve altijd maatwerk zijn.

Ten aanzien van de meldingen wordt aangesloten bij de mogelijkheid om voor in het Activiteitenbesluit aangegeven activiteiten maatwerkvoorschriften te formuleren. Deze maatwerkvoorschriften kunnen in principe alleen worden opgesteld in relatie tot de impact van activiteiten op hun directe omgeving. Deze impact is tweeledig, namelijk in relatie tot specifieke aanwezige milieuwaarden en in relatie tot gevaar, hinder en overlast voor omwonenden, omliggende bouwwerken, percelen en openbare ruimten.

Het toets- en werkniveau bij vergunningsaanvragen en meldingen voor het exploiteren van een milieu-inrichting ligt vooraf vast. Hierbij is gekozen voor een representatieve toets, hetgeen verwerkt is in de kengetallen van het werkprogramma.

Dit toets- en werkniveau geldt ook voor andere werkzaamheden, zoals voor:

- Omgevingsvergunning milieuneutraal wijzigen;
- Omgevingsvergunning beperkte milieutoets;
- Intrekken omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek aanvrager).

Branches

Voor vergunningverlening is gekozen voor 4 verschillende types, gebaseerd op de voor de gemeente relevante sbi-codes (branches). Deze zijn respectievelijk:

- Omgevingsvergunning (milieudeel) industrieel klein;
- Omgevingsvergunning (milieudeel) industrieel groot;
- Omgevingsvergunning (milieudeel) agrarisch klein;
- Omgevingsvergunning (milieudeel) agrarisch groot.

Thema's wet- en regelgeving

Voor de implementatie van milieuthema's bij vergunningverlening en behandeling meldingen is gekozen voor de kernbepalingen zoals aangegeven in 2.2. Voor het milieudeel zijn deze enigszins aangepast, zoals onderstaand is aangegeven:

1. Fysieke onveiligheid leidend tot letsel en dood, omdat bijvoorbeeld sprake is van opslag, transport en be- of verwerking van explosieve en gevaarlijke stoffen.
2. Aantasting van de fysieke leefbaarheid ten gevolge van hinder door bijvoorbeeld geluid, stof, geur. Hieronder valt ook de aantasting van de sociale kwaliteit van het leven, door bijvoorbeeld gevoelens van onveiligheid (onder meer door opslag en transport).
3. Aantasting van de kwaliteiten van de leefomgeving doordat bedrijfsactiviteiten onveilig of niet duurzaam worden uitgevoerd en invloed hebben op de kwaliteit van water, lucht, bodem e.d..
4. Gevaar voor de gezondheid omdat bijvoorbeeld sprake is van emissies of lozingen van schadelijke stoffen.

Risicoanalyse

Voor iedere sbi-code heeft een risicoanalyse plaatsgevonden op thema en gebied. Hierbij is per thema een score aangegeven, De score loopt van 1 t/m 4, waarbij 1 staat voor het behalen van zeer veel milieuwinst en 4 voor het behalen van weinig of geen milieuwinst. De risicoanalyse is terug te vinden in bijlage 2.

Beleid

Zoals onder strategie staat aangegeven is het uitgangspunt van toets- en werkniveau een representatief niveau. Dat bepaalt niet alleen de diepgang van toetsen van tekeningen, rapporten en berekeningen, maar ook voor het formuleren van voorschriften. Mocht blijken dat de kwaliteit van de ingediende stukken onder de maat blijft of wellicht onjuist zijn, dan kunnen de processen uitgebreid worden met bijvoorbeeld een bedrijfsbezoek of intensivering van (voor)overleg.

3.71 Wanneer nadere voorwaarden bij vergunningverlening en meldingen

In overleg met de partners zal hierover een beleid worden opgesteld en vastgelegd. Te denken valt aan nadere voorwaarden bij bijvoorbeeld:

- Gezoneerde industrieterreinen;
- Horeca concentratiegebieden;
- Klachtsituaties;
- Energie en duurzaamheid.

3.72 Specialisme voor toetsing en advisering bij deelaspecten

Inleiding

Voor de toetsing van ingediende stukken, alsmede de formulering van voorschriften bij deelaspecten kunnen specialisten ingeschakeld worden, die voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.2. De gemeente (bevoegd gezag) kan daarvoor beroep doen op de ODR (uitvoeringsorganisatie), die dergelijke specialisten in dienst heeft of (in een enkel geval) daarvoor beroep kan doen op specialisten die in dienst zijn binnen het Gelders Stelsel. Ook in dit laatste geval zijn de Kwaliteitscriteria 2.2 van toepassing.

De specialismen die veelal ingeschakeld worden bij milieu en bouwen hebben betrekking op:

- Externe veiligheid;
- Geluid;

- Bodem;
- Lucht;
- Water;
- Archeologie;
- Flora en fauna;
- Cultuurhistorie.

Strategie

Bij vergunningverlening geldt, in alle gevallen van toetsing van en advisering voor deelaspecten door specialisten, het representatieve niveau (3).

Aandachtspunten

Behoudens de diepgang van werken gelden in het bijzonder voor specialistische werkzaamheden de navolgende aandachtspunten voor toetsing en advisering:

1. Compleetheit van (deel)product en de relatie, samenhang met andere specialisaties;
2. Tijdigheid van leveren (deel)product;
3. Het (deel)product houdt stand bij juridische toets en beroepszaken.

Toets en werkniveau

Het toets- en werkniveau voor de beoordeling van rapportages, tekeningen en berekeningen vindt plaats op het adequate niveau. Interne advisering en advisering ten behoeve van ruimtelijke en planologische aspecten vindt altijd 100% plaats.

3.8 Activiteit in strijd met regels van het planologisch kader (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

Voor veel vergunningsaanvragen zijn de bestemmingsplannen het eerste toetsingskader. Mocht een activiteit in strijd zijn met de ruimtelijke regels daarin, dan is een uitvoeringskader aanwezig om na te gaan of een afwijking van de regels mogelijk is. Dit uitvoeringskader is opgenomen in het bestemmingsplan of is een separaat vastgesteld gemeentelijk beleid.

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 gemeente specifieke beleidsnota's nagegaan of ontheffing mogelijk is.

Beleid

Het beoordelen van het planologisch kader vraagt bij iedere activiteit waarvoor het relevant is maatwerk. Vandaar dat de beoordeling van werkzaamheden altijd 100% plaatsvindt.

3.9 Activiteit het slopen op basis van planologisch kader (artikel 2.1g, 2.16)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stellen dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een bouwwerk te slopen als hiervoor in het bestemmingsplan regels zijn opgenomen. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als bijvoorbeeld niet aannemelijk is dat op de plaats van het te slopen bouwwerk een ander bouwwerk kan of zal worden gebouwd of dat blijvend onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de beeldbepalende cultuurhistorische waarden van het bouwwerk.

Inleiding

In diverse bestemmingsplannen binnen de gemeente zijn 'sloopregels' opgenomen. Deze sloopregels zijn gekoppeld aan bepaalde bestemmingen of waarden. De meeste sloopregels moeten worden opgevat als bouwregels en vallen onder de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk.

Centrale vragen

Op welke wijze en met welke intensiteit vindt toetsing van de activiteit slopen plaats aan het planologisch kader?

Strategie

Aan het opstellen van de regels in het bestemmingsplan ligt een gebiedsanalyse ten grondslag, die kan worden beschouwd als risicoanalyse.

Beleid

Er wordt per aanvraag nagegaan of deze voldoet aan hetgeen gesteld is in de regels. Gezien het karakter van de regels zal dit steeds maatwerk zijn. Beoordeling van deze regels vindt altijd 100% plaats.

3.10 Activiteit het uitvoeren van een werk (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

In vooral het buitengebied van de gemeente is het verboden om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden uit te voeren (aanlegvergunning). Ook in andere bestemmingsplannen kunnen deze regels voorkomen. Welke werken en werkzaamheden het betreft is afhankelijk van het (onderdeel van het) bestemmingsplan. In ieder bestemmingsplan met dit soort regels zijn ook uitzonderingen op het verbod geformuleerd.

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. 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 planologische regels vraagt bij ieder werk, in de gebieden waar het stelsel van toepassing is, maatwerk. Beoordeling van deze regels vindt altijd 100% plaats op basis van het lokale beleid.

3.11 Activiteit het vellen van houtopstand (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.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen voor het vellen van houtopstanden beoordeeld?

Strategie

De invulling voor de activiteit van het vellen van houtopstanden c.q. bomen is per deelnemende gemeente verschillend. Bij de beoordeling van deze activiteit wordt er nagegaan welke regels hieromtrent zijn geformuleerd en vastgesteld. In dat geval vindt toetsing plaats aan deze regels.

Beleid

Het beoordelen van deze aanvragen vindt altijd 100% plaats op basis van het lokale beleid.

3.12 Activiteit het maken of voeren van handelsreclame (artikel 2.2h, 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 aanleggen van een weg of pad betreft zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het aanleggen of wijzigen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen voor het maken of voeren van handelsreclame beoordeeld?

Strategie

De invulling voor de activiteit van het maken of voeren van handelsreclame is per deelnemende gemeente verschillend. Bij de beoordeling van deze activiteit wordt er nagegaan welke regels hieromtrent zijn geformuleerd en vastgesteld. In dat geval vindt toetsing plaats aan deze regels.

Beleid

Een aanvraag voor een vergunning wordt allereerst bekeken op vergunningsplicht op basis van lokaal beleid. Als een vergunning nodig is wordt nagegaan of het aanbrengen of voeren handelsreclame ook valt onder de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk. Wanneer dat het geval is wordt de aanvraag ook beoordeeld op basis van de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk en planologische regels. Beoordeling van deze regels vindt altijd 100% plaats.

Een vergunning wordt geweigerd als sprake is van een object, dat:

- In strijd is met het planologisch kader;
- In verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;
- Leidt tot verkeersonveiligheid;
- Leidt tot overlast voor gebruikers van een nabijgelegen onroerende zaak.

3.13 Intrekken omgevingsvergunningen

In artikel 2.33 Wabo zijn de mogelijkheden genoemd voor het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning in te trekken.

Inleiding

Door of namens Burgemeester en Wethouders kunnen op grond van het gestelde in de Wabo de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met het intrekken van vergunningen?

Strategie

De Wabo kent een aantal gronden om een vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken, zoals:

- Hiertoe een verzoek is ontvangen van een instantie.
- Sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, die onvoldoende door wijziging van de voorschriften kunnen worden beperkt.
- De vergunning van rechtswege is verleend en de activiteit ernstige nadelige gevolgen heeft of dreigt te hebben voor de fysieke leefomgeving, die door wijziging van de voorschriften onvoldoende kunnen worden beperkt.
- De activiteiten langer hebben stilgelegen dan wettelijk of beleidsmatig is vastgesteld.
- Het niet mogelijk blijkt door wijziging van voorschriften de brandveiligheid met het oog op het voorziene gebruik van het bouwwerk voldoende te beschermen.
- De vergunninghouder dat op eigen verzoek doet.

De procedure waarbij een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken moet rekening houden met de procedure waarmee de vergunning tot stand is gekomen. De intrekkingprocedure moet namelijk gelijk zijn aan de procedure waarmee de omgevingsvergunning tot stand is gekomen. Door de gemeente zal altijd, voorafgaand aan de procedure, eerst een brief waarin het voornemen tot intrekken wordt toegelicht aan de vergunninghouder sturen. De gemeente zal daar waar nodig een actief intrekkingbeleid (laten) voeren.

Beleid

Door de gemeentes is een intrekkingbeleid hoe hiermee om te gaan vastgesteld of zijn processen in ontwikkeling om dit beleid vast te stellen.

3.13.1 BAG check

Naast het proces van toezicht en handhaving wordt reeds in een vroeg stadium bij vergunningverlening een zogenaamde BAG check gedaan. De BAG check geeft aan of een activiteit een impact heeft op de BAG.

Er is sprake van een strategie die bestaat uit meerdere sporen. Bij de vergunningverlening is in het proces om een aanvraag voor een omgevingsvergunning de BAG check expliciet ingebouwd. Daarbij

wordt uitgegaan van de principes zoals beschreven in de landelijke brochure 'Wabo en BAG'. De BAG check maakt daarbij onderdeel uit van de ontvankelijkheids- of volledigheidstoets. Indien blijkt dat huisnummerbesluiten nodig zijn dan worden deze parallel aan het inhoudelijke beoordelingsproces opgesteld / ingetrokken. De besluiten worden tegelijk met de omgevingsvergunning verstrekt.

4 Beleid Toezicht

4.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het doel is om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Vanuit de gedachte dat burgers en bedrijven zelf primair verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving en dat de gemeente onmogelijk op alle wet- en regelgeving kan toezien speelt de preventiestrategie een belangrijke rol.

Voor de preventiestrategie wordt een aantal trajecten onderscheiden, waaruit lokale keuzes gemaakt kunnen worden.

- **Beleidsontwikkeling.** Handhaafbaarheid van regelgeving wordt alom gezien als kritische succesfactor voor een adequate handhaving. Binnen dit traject valt ook de deregulering. Als geconstateerd wordt dat een regel uit een verordening of beleidsregel niet meer nodig is of voldoet, moet bekeken worden of zij kan worden afgeschaft of bijgesteld.
- **Communicatie en voorlichting.** Door de inzet van communicatie en voorlichting wordt een meer effectieve en efficiënte handhaving nagestreefd. De ervaring leert dat bij juist gebruik van een communicatievorm (professioneel, tijdig, herkenbaar etc.) een aanzienlijk deel van de potentiële overtreders zich alsnog en blijvend houdt aan geldende regelgeving.
- **Samenwerking met derden.** Bij een actieve programmatische benadering van inspectie en handhaving is samenwerking met externen een 'must'. Samenwerking is een must om te komen tot een optimaal en integraal resultaat, waarbij de specifieke deskundigheid, ondersteuning, aanvulling en informatie van verschillende partijen over en weer worden benut.
- **Financiële prikkels.** Het heffen van extra leges of het in rekening brengen van leges voor een goeddoogverzoek, kunnen een bijdrage leveren aan het verhogen van naleving van wet- en regelgeving.

Bij alle doelgroepen gaat de gemeente uit van de eigen verantwoordelijkheid die de doelgroepen hebben. Daarnaast hanteert de gemeente daar waar mogelijk een klantvriendelijke en positieve benadering. Dat betekent dat de benadering zich richt op de voordelen van naleven, benadrukken van het nut van de regels, voorbeeldgedrag en sociale norm en voorkomen van overtredingen.

4.2 Toezichtstrategie

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Doel hiervan is de (vrijwillige) naleving van wet- en regelgeving. Toezicht vindt plaats op basis van verleende vergunningen, ontheffingen en meldingen, in het kader van projecten, naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten en door opname van de activiteit in een uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Er wordt ten aanzien van de toezichtstrategie onderscheid gemaakt tussen de realisatie- en beheer- of gebruiksfase.

- De realisatiefase heeft met name te maken activiteiten als bouwen, brandveiligheid, slopen en
- De beheer- of gebruiksfase is toezicht op activiteiten zoals gebruik van onroerend goed, exploiteren milieu-inrichting.

4.2.1 Werkniveau tijdens de realisatiefase

Tijdens de realisatiefase vindt toezicht plaats door toezichthouders die voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.2. Dit vindt plaats op een werkniveau 3, hetgeen representatief is en voldoet aan het algemeen geaccepteerde adequate niveau.

Beoordeling kan plaatsvinden op de volgende niveaus:

| Niveau | Werkniveau | Omschrijving |
|--------|------------|--|
| 0 | Geen | Er vindt geen toezicht plaats. |
| 1 | Beperkt | Visuele controle, een vluchtige beoordeling op het oog op basis van kennis en ervaring zonder project specifieke tekeningen of details te raadplegen en of hulpmiddelen (bijvoorbeeld meetlat) te gebruiken. |
| 2 | Basis | Beoordeling op hoofdlijnen, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Er worden alleen algemene |

| | | |
|---|---|---|
| | | project specifieke tekeningen geraadpleegd. Bij twijfel vindt raadpleging van detailtekeningen plaats. |
| 3 | Representatief (uitgangspunt) | Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Daarnaast worden enkele kritische detailleringen diepgaander gecontroleerd. Er worden algemene project specifieke tekeningen geraadpleegd en detailtekeningen van kritische detailleringen. |
| 4 | Integraal | Beoordeling van alle onderdelen op detailniveau. Op het oog en met de benodigde hulpmiddelen worden controles tot op detailniveau uitgevoerd. Alle project specifieke tekeningen en detailtekeningen worden geraadpleegd. |

Op deze niveaus zijn dezelfde principes van toepassing als op de werkniveaus zoals beschreven bij het hoofdstuk vergunningverlening.

4.2.2 Werkniveau tijdens de beheer- of gebruiksfase (milieu)

Dit betreft uitsluitend het toezicht op milieu-inrichtingen en -activiteiten. Vanwege de periodieke tijdsbesteding bij grote aantallen objecten en op basis van de risicomodule is hier gekozen voor 8 typen van toezicht. Deze toezicht varianten onderscheiden zich door doel en niveau, afhankelijk van branche, risico en naleefgedrag. De keuzes zijn:

1. Milieutoezicht aspectcontrole (3)
2. Milieutoezicht mobiele puinbreker (3)
3. Milieutoezicht administratief (2)
4. Milieutoezicht integraal klein (2)
5. Milieutoezicht integraal groot (3)
6. Milieutoezicht integraal zeer groot (3)
7. Milieutoezicht opleveringscontrole (3)
8. Diepgaand administratief onderzoek (3)

De cijfers achter de voorgaande keuzes hebben betrekking op de diepgang van het werkniveau, variërend van basis (2) tot integraal (4).

Toelichting administratief toezicht

Administratief toezicht is het gebruik maken van de administraties van bedrijven als middel om het naleefgedrag van deze bedrijven ten aanzien van wet- en regelgeving te toetsen. Een dergelijk onderzoek kan betrekking op bijvoorbeeld: de stoffenadministratie, keuringen (van installaties en voorzieningen), de afvalstoffenregistratie, de energieregistratie, de procesadministratie, de financiële administratie en de relatie tussen de zojuist genoemde administraties. Deze vorm van toezicht kan voor een groot deel plaatsvinden van achter het bureau. Het beoordelen van rapporten en plannen is een aparte vorm van administratief toezicht.

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles; de zogenaamde bedrijfsbezoeken. Deze controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal handhavingsthema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen.

Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden 'georganiseerd'. Zoals reeds aangegeven kan dit per bedrijf of gebied. Een andere invalshoek is bijvoorbeeld een bepaald thema of onderwerp, de themacontrole, zoals:

- Specifieke aspecten controleren van een vergunning.
- Branchegericht controleren.
- Ketencontrolle.
- Gevel toezicht.

Naast de routinematige controles, gebaseerd op een werkprogramma, vinden ad hoc controles plaats. Ad hoc controles zijn de zaken die niet in te plannen zijn, maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden. Bijzondere omstandigheden zijn bijvoorbeeld ontstane situaties als gevolg van weersomstandigheden, calamiteiten, klachtmeldingen, ongewone voorvallen e.d..

De toezichtstrategie wordt in de volgende paragrafen uitgewerkt voor de verschillende activiteiten vallend onder de Wabo.

4.2.3 Toezicht

Inleiding

De gemeente heeft de taak te controleren of gebouwd wordt conform omgevingsvergunning en wet- en regelgeving. Naast het gestelde in de Wabo zijn in het Bouwbesluit in hoofdstuk 1 en 8 voorschriften opgenomen met betrekking tot plichten tijdens de bouw, zoals afscheiding van het bouwterrein, aanwezigheid bescheiden op de bouwplaats en het melden van start en einde van de werkzaamheden. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. Bovendien laat de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden nog al eens te wensen over waardoor bijsturing noodzakelijk is. In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van vergunning plichtige bouwwerken. Voor bouwwerken, die zonder omgevingsvergunning (voor de activiteit (ver)bouwen) kunnen worden gerealiseerd gelden overigens wel regels. Zij moeten ook voldoen aan wet- en regelgeving.

Thema's wet- en regelgeving

- De intensiteit van toezicht wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. Ook ten aanzien van de thema's wordt aangesloten bij de indeling van de toetsing van de vergunningsaanvraag. In combinatie met vooral het type bouwwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

Werkniveaus

- De intensiteit of zwaarte van toezicht wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk) en het geformuleerde toets niveau. Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met een vooraf gedefinieerde werkniveau. Dit is het werkniveau 3 (representatief), zoals omschreven in 4.2.1.

Bouwfasen

- Een bouwwerk wordt in een aantal fasen gerealiseerd. Aandacht voor bepaalde thema's uit wet- en regelgeving kunnen alleen in bepaalde fasen worden gecontroleerd. In het beleid en werkprogramma's wordt dan ook rekening gehouden met de fasen. In tabel 07 zijn de bouwfasen onderscheiden.

| Stappen | Bouwfasen |
|---------|-------------------------------------|
| Stap 1 | Oriënteringsgesprek |
| Stap 1 | Uitzetten bouw |
| Stap 1 | Uitgraven bouwput |
| Stap 1 | Fundering op staal |
| Stap 1 | Fundering op palen |
| Stap 1 | Funderingsconstructie |
| Stap 2 | Begane grond |
| Stap 3 | Wanden / kolommen |
| Stap 3 | Vloeren / balken |
| Stap 3 | Constructie overige verdiepingen |
| Stap 4 | Dakconstructie |
| Stap 5 | Buitenblad gevel |
| Stap 5 | Gevelopeningen |
| Stap 6 | Hoogteverschil / vloerafscheidingen |
| Stap 6 | Ventilatie- / spuicapaciteit |
| Stap 6 | Brandveiligheid |
| Stap 6 | Vluchtmogelijkheden |
| Stap 6 | Brandveiligheidsinstallatie(s) |

Tabel 07: bouwfasen

Beleid

Op basis van de voorgaande beleidsonderdelen is per type bouwwerk het aantal controles, de te controleren onderdelen en het werkniveau van bouwtoezicht bepaald.

Ten aanzien van de bouwwerkcategorieën is eenzelfde onderscheid waarneembaar als bij de toetsing. Bij grotere bouwwerken is het toezicht intensiever, bij kleine bouwwerken extensiever als we kijken naar de toezicht frequentie. Met name bij de categorie kleine bouwwerken vindt er op meerdere thema's geen toezicht plaats. Voor de bouwwerken geen gebouw zijnde, zoals viaducten en tunnels, heeft geen uitwerking van de toezichtstrategie plaatsgevonden. Het vertrekpunt bij deze bouwwerken is dat de opdrachtgever (vaak Rijkswaterstaat of Provincie) zelf voor toezicht zorg draagt.

4.2.4 Controles omgevingsveiligheid

Zoals is aangegeven speelt bij toezicht voor de activiteit (ver)bouwen, en in wezen ook voor de activiteit slopen, omgevingsveiligheid. Het betreft een oog in het zeil houden bij werkzaamheden die gevaar, hinder en overlast kunnen veroorzaken voor de directe omgeving. Op basis van een locatieanalyse is in de fase van vergunningverlening nagegaan in hoeverre gevaar, overlast en hinder voor het direct aangrenzende gebied met haar gebruik en gebruikers en gevaar voor belendende bebouwing aanwezig is. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt in drie type locaties (zie tabel 02 onder 3.3.5).

Het toezicht op de omgevingsveiligheid vindt plaats tegelijkertijd met de controles op de uitvoering van (ver)bouw- en / of sloopwerkzaamheden. Wanneer sprake is van een bouw- of sloopveiligheidsplan wordt toezicht gehouden op hetgeen hierin is vastgelegd. Bij de overige locaties wordt toezicht gehouden op hetgeen in de voorschriften is vermeld en regels uit het Bouwbesluit. De gemeente zal tijdens het toezicht nagaan of voldoende maatregelen zijn genomen voor de veiligheid in de omgeving en het voorkomen van geluid-, trillings- en stofhinder. Tevens zal toezicht worden gehouden op activiteiten die leiden tot zodanige wijzigingen van de grondwaterstand dat dit gevaar kan opleveren voor de veiligheid van belendingen. Het niveau van toezicht op de omgevingsveiligheid is niveau 3 (representatief). De gemeente zal geen aandacht besteden aan de regels over het scheiden van afval en de aanwezigheid van bescheiden op de bouwplaats.

4.3 Activiteit het slopen van bouwwerken

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te inspecteren of gesloopt wordt conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke sloopwerken worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

Er is een methodiek opgezet naar analogie van de activiteit (ver)bouwen.

Sloopwerktypologie

De intensiteit van toezicht wordt allereerst afhankelijk gesteld van het type sloopwerk. Hierbij wordt aangesloten bij de typologie genoemd bij vergunningverlening. Hierdoor is afstemming mogelijk tussen de vergunningverlening en toezicht. Per type sloopwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van het toezicht.

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toezicht wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het sloopwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. Ook ten aanzien van de thema's wordt aangesloten bij de indeling genoemd bij vergunningverlening. In combinatie met vooral het type sloopwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

Werkniveaus

Het werkniveau van het slooptoezicht is altijd (3) representatief. Dat geldt zowel voor het administratieve toezicht alsook het toezicht op de slooplocatie.

Sloopfasen

In het sloopproces zijn verschillende fasen te onderkennen. Aandacht voor bepaalde thema's uit wet- en regelgeving kunnen alleen in bepaalde fasen worden gecontroleerd. In het beleid wordt dan ook rekening gehouden met de fasen. De volgende fasen zijn onderscheiden:

1. Aanvang (t/m start sloop);
2. Uitvoeringsfase;
3. Oplevering.

Beleid

Op basis van de zojuist genoemde beleidsonderdelen is per type sloopwerk ook het aantal controles en de te controleren onderdelen bepaald. Deze zijn terug te vinden in de volgende twee tabellen:

- Bij particuliere sloop asbest vindt geen regulier toezicht ter plekke plaats. Er worden alleen stortbonnen opgevraagd (administratief toezicht).
- Bij niet particuliere sloop asbest worden de vrijgave certificaten en de stortbonnen opgevraagd (administratief toezicht). Steekproefsgewijs (S) vindt controle plaats.
- Bij een niet risicovolle sloopwerk vindt alleen een opleveringscontrole plaats. Steekproefsgewijs(S) vindt controle plaats op de andere thema's.
- Bij een risicovol sloopwerk vinden naast het administratief toezicht minimaal 1 controle plaats. De aandacht richt zich vooral op de externe veiligheid, openbare weg en belendingen. Op basis van de gevoeligheid belendingen en hinder en overlast kan eveneens een aantal extra controles in de vervolgfase plaatsvinden. (Extra milieucontroles kunnen ook plaatsvinden als bijvoorbeeld het afval op de sloopplaats via een mobiele puinbreker wordt verwerkt).

| Categorie / naam | Con-structie-ve veilig-heid | Open-bare weg | Belen-dingen | Hin-der en over-last | Archeo-logie | Bo-dem | Mobie-le puin-breker | Riole-ring | Ka-bels en leidin-gen | As-best | Milieuscha-delijke stoffen | Sloop-afval | terreinaf-werking |
|--|-----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------------------|----------------------|----------------------------|-----------------|-------------------|
| 1 Particuliere asbestsloop | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 2 Niet particuliere asbestsloop | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 S ¹⁾ | 0 | 0 | 0 |
| 3 Niet risicovol sloopwerk | S ¹ⁱⁱⁱ⁾ | S ¹⁾ | S ¹⁾ | S ¹⁾ | S ¹⁾ | S ¹⁾ | S ¹⁾ | S ¹⁾ | S ¹⁾ | 0 | S ¹⁾ | S ¹⁾ | S ¹⁾ |
| 4 Risicovol sloopwerk | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 |

Tabel 08: controlediepgang slooptoezicht (met werkniveaus)

| Categorie | Naam | Toezichtfrequentie |
|-----------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 1 | Particuliere asbestsloop | 1 (administratief) |
| 2 | Niet particuliere asbestsloop | 2 (administratief) + steekproef |
| 3 | Niet risicovol sloopwerk | 1 + Steekproef |
| 4 | Risicovol sloopwerk | 1 + |

Tabel 09: Matrix frequentie slooptoezicht

4.4 Activiteit het wijzigen van een monument

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te inspecteren of werkzaamheden worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De strategie wordt afgestemd op de aard en omvang van de gevolgen van de werkzaamheden op de cultuurhistorische waarden. De strategie wordt bepaald door het type interventie: De volgende indeling wordt daarbij gehanteerd:

1. Werkzaamheden waarbij geen beschadiging van cultuurhistorische elementen plaatsvindt.
2. Werkzaamheden waarbij aantasting van cultuurhistorische elementen plaatsvindt.
3. Grote monumenten of grootschalige herbestedingen / reconstructies.

Beleid

Er is een duidelijk overdrachtsprotocol na afronding van de vergunningsfase, waarbij wordt aangegeven onder welke categorie een interventie valt en op welke onderdelen expliciet gelet moet worden:

ii) S¹⁾ is steekproefsgewijs

- Bij de werkzaamheden waarbij nieuw conform oud is vindt één controle plaats. Deze controle kan afhankelijk van de ingreep plaatsvinden op het moment dat het element wordt vervangen of achteraf na vervanging.
- Bij de werkzaamheden waarbij aantasting van cultuurhistorische elementen plaatsvindt, vinden zonder meer controles plaats. Op basis van de afgegeven beschikking wordt vooraf aangegeven welke controles op welk moment zullen plaatsvinden. Deze controles vinden aanvullend op het toezicht vanuit de (ver)bouwactiviteiten plaats. De controles kunnen zowel tegelijk met het bouwtoezicht plaatsvinden als apart.
- Bij werkzaamheden waarbij aantasting van cultuurhistorische elementen plaatsvindt, zal een specifieke begeleiding plaatsvinden door een ter zake deskundige, c.q. adviseur.

4.5 Activiteit het in gebruik nemen of gebruiken (brandveilig gebruik)

Er zijn afspraken gemaakt met de veiligheidsregio (VRGZ). De Veiligheidsregio heeft de taak om toe te zien op het brandveilig gebruik. Indien sprake is van overtredingen, en deze na de hersteltermijn niet beëindigd zijn, kan deze overgedragen worden aan de ODR om het handhavingstraject op te starten.

4.6 Activiteit het exploiteren van een milieu-inrichting

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te inspecteren of activiteiten worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. De Wabo geeft daarnaast aan dat regelmatig moet worden bezien of verleende vergunningen voldoen aan het zogenaamde principe van "best beschikbare technieken".

Centrale vraag

Welke activiteiten / inrichtingen worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

In verband met de realisatie van de ODR (als uitvoeringsorganisatie) is het streven om deze zoveel mogelijk te uniformeren. Op het gebied van toezicht zijn door de gemeente keuzes gemaakt voor frequentie en type van toezicht, zoals aangegeven in het werkprogramma. De typen van toezicht, alsmede de klasse-indeling (risico) zijn rechtstreeks het gevolg van de invulling van de risicomodule van Antea.

Categorie-indeling en voorbeeld controlefrequenties en typen milieucontroles (deze kan verder uitgebreid zijn met meerdere kolommen met type controle 3 en frequentie)

| Beschrijving | Klasse | Freq. | Type controle 1 milieutoezicht | Freq. | Type controle 2 milieutoezicht |
|---|--------|-------|-----------------------------------|-------|-----------------------------------|
| IJzer- en staal-, non-ferro-metaalgieterijen / -smelterijen | I | 100% | Integraal (zeer groot) | 0% | - |
| BRZO bedrijven (uitvoering belegd in Gelders Stelsel) | I | 0% | - | 0% | - |
| Afvalverwerking | I | 100% | Integraal (zeer groot) | 0% | - |
| Vervaardiging van chemische producten (niet BRZO) | I | 100% | Integraal (zeer groot) | 0% | - |
| Afvalverbrander | I | 30% | Integraal (zeer groot) | 70% | Integraal (groot) |
| Fokken en houden van dieren (GPBV) | I | 50% | Integraal (groot) | 50% | Diepgaand admin. |
| Vervaardiging bewerken van glas, aardewerk, cement-, kalk-, gips-, beton-, asfaltproducten, isolatiematerialen, natuursteen, e.d. | I | 60% | Integraal (groot) | 40% | Diepgaand admin. |
| BEVI bedrijven | I | 50% | Integraal (groot) | 50% | Diepgaand admin. |
| Afval recycling | I | 50% | Integraal (groot) | 50% | Diepgaand admin. |
| Vervaardiging van producten van rubber en kunststof (GPBV) | I | 50% | Integraal (groot) | 0% | - |
| Autodemontage | I | 50% | Integraal (groot) | 50% | Diepgaand admin. |
| Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren (GPBV) | I | 50% | Integraal (groot) | 0% | - |
| Uitgeverijen, drukkerijen, grafische industrie e.d. (GPBV) | I | 50% | Integraal (groot) | 0% | - |
| Vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken (GPBV) | II | 50% | Integraal (groot) | 0% | - |
| Akkerbouw en fruitteelt (bedrijfsgebouwen) + tuinbouw | II | 25% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Houtverduurzamende-industrie | II | 100% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Bewerken van metalen (p.o. > 2.000 m ²) | II | 20% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Overige vervaardiging van metalen | II | 20% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Elektriciteitsproductie bedrijven (elektrisch) | II | 20% | Integraal (klein) | 0% | - |

| | | | | | |
|---|-----|------|-------------------|-----|----------------|
| vermogen >= 50 MWe) | | | | | |
| Fokken en houden van dieren (geen GPBV) | II | 25% | Integraal (klein) | 25% | Administratief |
| Vervaardiging van producten van rubber en kunststof (geen GPBV) | II | 20% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Opslag en transport (milieurelevant, niet zijnde BEVI) | II | 25% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Horeca, sport en recreatie + cultuur | II | 25% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Winning van zand, grind, klei, (diepe ontgrondingen) | II | 100% | Diepgaand admin. | 0% | - |
| Vervaardiging van leer en lederwaren (GPBV) | II | 100% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Bouwbedrijven (incl. schilders, loodgieters, elektriciens) (werkplaats > 1.000m²) | II | 25% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Visserij- en visteeltbedrijven | III | 25% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Bouwbedrijven (incl. schilders, loodgieters, elektriciens) (werkplaats < 1.000m²) | III | 20% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Crematoria | III | 10% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Bosbouw en dienstverlening t.b.v. landbouw | III | 20% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Vervaardiging van kantoor-, elektr. machines en apparaten, computers, bruin en witgoed medische en optische instrumenten | III | 20% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Detailhandel overige | IV | 10% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Gasdistributie bedrijven (groot) | IV | 10% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Woon- en verblijfsgebouwen (overige) | IV | 10% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Voorzieningen en installaties (klein) | IV | 10% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Elektriciteits-distributie bedrijven | IV | 10% | Integraal (klein) | 0% | - |
| Winning en distributie van water | IV | 10% | Integraal (klein) | 0% | - |

Het milieutoezicht kent 8 toezichtsvarianten, die zich onderscheiden door doel en niveau, afhankelijk van branche, risico en naleefgedrag. De keuzes zijn:

1. Milieutoezicht aspectcontrole (3)
2. Milieutoezicht mobiele puinbreker (3)
3. Milieutoezicht administratief (2)
4. Milieutoezicht integraal klein (2)
5. Milieutoezicht integraal groot (3)
6. Milieutoezicht integraal zeer groot (3)
7. Milieutoezicht opleveringscontrole (3)
8. Diepgaand administratief onderzoek (3)

De cijfers achter de voorgaande toezicht varianten hebben betrekking op de diepgang van het werkniveau. Het merendeel van de controles vindt op niveau 3 (representatief) plaats. De frequenties van diverse typen van milieutoezicht staat in de gele kolommen van de bovenstaande tabel. Bij 100% wordt dit type van controle jaarlijks uitgevoerd, bij 50% elke 2 jaar enzovoort.

Beleid

Op basis van de voorgaande beleidsonderdelen is per type inrichting de frequentie en het type van milieutoezicht bepaald.

Daarnaast zijn door de gemeente, op het niveau van effecten, ook keuzes gemaakt, zoals in de navolgende tabel 'Effecten' als voorbeeld is aangegeven. De effecten hebben te maken met de kernbepalingen zoals aangegeven in 2.2. Hierbij geeft de gemeente aan welke effecten / thema's ze belangrijk vindt en welke minder prioriteit heeft. Deze keuzes zijn geborgd in het werkprogramma.

| Tabel effecten | |
|------------------------------|-----|
| Fysieke veiligheid | 40% |
| Hinder – Leefbaarheid | 30% |
| Duurzaamheid | 10% |
| Volksgezondheid | 20% |

Tenslotte wordt in het kader van risicobeheersing ook rekening gehouden met het naleefgedrag. Deze worden bepaald door de factoren attitude, nalevingstabel en ervaringscijfers, zoals in de tabel 'Naleefgedrag' aangegeven staat. Deze keuzes zijn geborgd in het werkprogramma.

| Tabel naleefgedrag | |
|---------------------------|-----|
| Attitude | 40% |
| Nalevingstabel | 20% |
| Ervaringscijfers | 40% |

Voorbeeld

Inzet specialisten

Voor het toezicht op specifieke diepgaande milieuonderdelen of –metingen, kunnen specialisten ingeschakeld worden op het betreffende vakgebied. De specialisten zijn ook aangewezen als toezichthouder. De gemeente (bevoegd gezag) kan daarvoor beroep doen op de ODR (uitvoeringsorganisatie), die dergelijke specialisten in dienst heeft. De specialismen die veelal ingeschakeld worden bij milieu hebben betrekking op:

- Extreme veiligheid;
- Geluid;
- Water;
- Archeologie;
- Bodem;
- Flora en fauna;
- Lucht;
- Cultuurhistorie.

4.7 Activiteit in strijd met regels van het planologisch kader

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te controleren of werken worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De controle wordt in de meeste gevallen uitgevoerd in combinatie met het toezicht op andere activiteiten. Tijdens deze controles kan reeds een indruk worden verkregen of het bouwwerk of de gronden conform de vergunning gebruikt zullen gaan worden. Er kan pas daadwerkelijk worden nagegaan of het gebruik conform vergunning is als de activiteit is uitgevoerd i.c. sprake is van een eindcontrole.

Beleid

Binnen één maand na oplevering van activiteiten vindt bij twijfel altijd expliciet een eindcontrole plaats ten aanzien van het gebruik van bouwwerken en gronden. Deze controle heeft het werkniveau 3 (representatief). Met een dergelijke controle wordt de realisatiefase afgerond.

4.8 Activiteit het uitvoeren van een werk

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te controleren of werken worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. Zoals reeds aangegeven bij de toetsing van de vergunningsaanvraag zijn de regels per bestemmingsplan verschillend.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

Het aantal werken is op jaarbasis beperkt. Aangezien de beoordeling maatwerk is en duidelijke regels in de bestemmingsplannen zijn opgenomen is gekozen voor een hierbij passende werkwijze.

Beleid

De vergunningverlener maakt op basis van de uitgebrachte adviezen en de aard / omvang van een aanvraag de afweging prioriteit of geen prioriteit. Voorbeeld: het verleggen van een bestaande onverharde weg over een kleine lengte in vergelijking met graafwerkzaamheden en plaatsen van waterkeringen in relatie tot de grondwaterstand. Bij een werk zonder prioriteit vindt één controle plaats, namelijk bij de oplevering van het werk. Bij een werk met prioriteit wordt gekozen voor een minimale gemiddelde controlefrequentie van twee keer, zijnde 1x bij voorbereiding van de uitvoering en 1x bij oplevering. Bij grote werken en/of onvoldoende opgebouwd vertrouwen tijdens het toezicht kan worden opgeschaald. De controles hebben het werkniveau 3 (representatief). Dit niveau is gekozen in verband met de mogelijke impact van de werkzaamheden op de ruimtelijke kwaliteit.

Artikel 4.9 Activiteit het vellen van houtopstand

Inleiding

In het lokale beleid staat vermeld of en onder welke omstandigheden een vergunning nodig is voor de activiteit van het vellen van houtopstanden en welke de eventuele voorwaarden zijn.

Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De strategie wordt afgestemd op het feit dat de gemeente op basis van haar eigen risicoanalyse een gedifferentieerd beleid heeft geformuleerd. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden gekoppeld in verband met herplantplicht binnen een bepaalde termijn.

Beleid

Bij het vellen van houtopstand, dat niet valt onder het regime van een vergunning, vindt geen toezicht plaats. Bij het vellen van houtopstand dat valt onder het regime van de vergunning juist wel. Hierbij vinden de volgende controles plaats:

1. Controle na bericht dat kappen is voltooid. Deze inspectie heeft betrekking op het feit of het juiste houtgewas is geveld. De vergunningverlener zal op basis van de uitgebrachte adviezen en de aard / omvang van de aanvraag de afweging maken wel of geen prioriteit. Bij prioriteit vindt deze controle plaats, anders niet. Voorbeeld: het vellen van een enkele apart staande kersenboom in vergelijking met het vellen van een aantal bomen uit een karakteristieke rijbeplanting.
2. Controle na afloop van de termijn dat herbeplanting heeft moeten plaatsvinden. Deze controle heeft tot doel om na te gaan of aan de voorschriften over herplant is voldaan.

4.10 Activiteit het maken of voeren van een handelsreclame

Inleiding

In het lokale beleid staat vermeld of en onder welke omstandigheden een vergunning nodig is voor het maken of voeren van handelsreclame en welke de eventuele voorwaarden zijn.

Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De strategie wordt afgestemd op het feit of voor de aangevraagde activiteit een vergunning nodig is op basis van het lokale beleid. Ook kunnen andere uitvoeringskaders van toepassing zijn, zoals planologische of het beeldkwaliteitsplan en welstandsnota, waarbij andere eisen aan reclames kunnen worden gesteld.

Beleid

Er vindt bij iedere vergunning in een gebied met een grote impact een opleveringscontrole plaats, en wel binnen één maand nadat de werkzaamheden gereed zijn gemeld. Deze controle heeft tot doel om na te gaan of de handelsreclame conform vergunning is uitgevoerd en aangebracht.

4.11 Gebiedsgericht toezicht

Inleiding

Het beleid heeft tot op heden aandacht besteed aan activiteiten die gekoppeld zijn aan een vergunning of melding. Daarnaast vinden activiteiten plaats zonder vergunning of melding, terwijl die wel nodig zijn, of worden algemene regels overtreden. De gemeente kan ook in deze situaties een actieve houding innemen, en wel in de vorm van gebiedsgerichte inspecties. Dit toezicht is, indien van toepassing, toegevoegd als apart project in het werkprogramma.

Vellen houtopstand zonder vergunning

Illegaal vellen van houtopstand vindt plaats in verband met economisch voordeel (geen mogelijke herplantplicht, besparing van leges) en tijdwinst (procedures voor het verkrijgen van toestemming kunnen lang duren). In de meeste gevallen is sprake van een opzettelijke overtreding of omdat er geen vergunning voor de betreffende houtopstand kan worden verleend.

Overlast inrichtingen

Het veroorzaken van geluids-, geur-, stof-, trillings- en verkeersoverlast door bedrijven tijdens het uitvoeren van hun dagelijkse werkzaamheden. Vaak gebeurt dit onbewust, een enkele keer ook bewust waarbij dan het economisch voordeel de achterliggende oorzaak is (geen investeringen om aan de geldende voorschriften te voldoen).

Centrale vraag

De centrale vraag is welke gebieden in welke mate en op welke onderdelen actief door de gemeente moet worden geïnspecteerd?

Risicoanalyse

Voor gebiedsgericht toezicht heeft geen risicoanalyse plaatsgevonden. Duidelijk is dat bepaalde gebieden gevoeliger zijn voor specifieke illegale activiteiten dan andere. De gemeente kan op projectmatige basis gebieden aanwijzen, alsmede de te controleren activiteiten. Op basis daarvan vindt een risicoanalyse plaats in overleg met de ODR (als uitvoeringsorganisatie).

Strategie

Voor ieder gebied kan een toezichtstrategie vervaardigd in de vorm van maatwerk. Voor de aanpak van overtredingen wordt verwezen naar het hoofdstuk 5 (sanctiestrategie voor klachtmeldingen, vrije veld waarnemingen en verzoeken tot handhaving).

4.12 Toezicht kwaliteit bestaande bouw

Inleiding

Het houden van toezicht op de technische staat (constructief, bouwkundig, installatietechnisch, bouwfysisch, hygiëne) en het gebruik van bestaande bouwwerken. Bestaande bouwwerken dienen voor wat betreft hun technische staat, op grond van artikel 14-18 van de Woningwet, te voldoen aan het gestelde in het Bouwbesluit. In het Bouwbesluit zijn daarvoor voorschriften opgenomen ten aanzien van de onderwerpen veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid. Er zijn ook regels opgenomen ten aanzien van een veilig gebruik met betrekking tot bouwvalligheid en een veilige en hygiënische aansluiting op de nutsvoorzieningen en de riolering. Overtredingen vinden vooral plaats omdat aan de maatregelen aanzienlijke prijskaartjes hangen. Bovendien zijn veel instanties zich niet bewust van de voorschriften die van toepassing zijn op hun gebouw. Indien sprake is van strijd met het Bouwbesluit dan kunnen burgemeester en wethouders aanschrijven tot het treffen van voorzieningen teneinde de strijdigheid op te heffen. Overtredingen op dit gebied vinden meestal plaats uit financieel oogpunt (onderhoud kost geld) en uit onwetendheid (vaak is men niet op de hoogte van de regels uit het Bouwbesluit).

Toezicht op de bestaande bouw is, indien van toepassing, toegevoegd als apart project in het werkprogramma.

Centrale vraag

Op welke wijze wordt de kwaliteit van bestaande bouw gecontroleerd?

Strategie

Voor iedere vorm van toezicht op bestaande bouw kan een strategie vervaardigd worden in de vorm van maatwerk. Voor de aanpak van overtredingen wordt verwezen naar paragraaf 5.7 en volgende.

4.13 Themagericht toezicht

Inleiding

Het houden van inspecties op basis van thema's, die op basis van het gebiedsgericht toezicht en toezicht bestaande bouw worden geformuleerd en / of worden opgelegd vanuit de landelijke overheid of andere instanties. Calamiteiten in het land, zoals met de balkons, breedplaatvloeren en brandveiligheid van gevels kunnen aanleiding zijn voor 2e lijns toezichthouders om gemeenten op te dragen tot onderzoek over te gaan. Dergelijke verzoeken kunnen ook voortkomen uit regionale of lokale situaties. Daarnaast kunnen de andere vormen van programmatisch toezicht, besproken in de voorgaande paragrafen, aanleiding vormen om bepaalde thema's er uit te lichten en aan een gedetailleerder onderzoek (via het recherchemodel) te onderwerpen.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met themagericht toezicht?

Strategie

Als naar aanleiding van ontwikkelingen een projectmatige aanpak ten aanzien van een thema noodzakelijk is kan dit geregeld via een bestuursopdracht aan de uitvoeringsorganisatie ODR (voor zover deze taken daar belegd zijn). Er is, met andere woorden, voor thematisch toezicht geen formatie gereserveerd.

4.14 Tijdelijke omgevingsvergunningen

Inleiding

Dit onderdeel betreft het toezicht en de handhaving van de instandhoudingstermijn van vergunningen en ontheffingen. Vergunningen of ontheffingen kunnen voor een bepaalde periode worden verstrekt. Na het verstrijken van de termijn is men verplicht de situatie in de vorige toestand te herstellen (of met het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen). De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaven.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met bouwwerken en gebruik waarvan de instandhoudingstermijn op afzienbare termijn verstrijkt?

Strategie

Wanneer in een omgevingsvergunning sprake is van tijdelijkheid wordt hierop actief toezicht gehouden en indien nodig handhavend opgetreden.

Beleid

De instandhoudingstermijnen wordt van elk afzonderlijke verleende omgevingsvergunning gecontroleerd. Na verstrijken van de termijn vindt een controle ter plekke plaats. Indien de maatregelen niet zijn uitgevoerd wordt er getoetst of de instandhoudingstermijn verlengd kan worden. Indien dit niet het geval is wordt de sanctiestrategie toegepast.

4.15 Niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning

Inleiding

Het houden van inspecties op basis van niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met toezicht op niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning?

Strategie

Als naar aanleiding van niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning toezicht noodzakelijk is kan dit geregeld worden via een bestuursopdracht aan de uitvoeringsorganisatie ODR. Er is, met andere woorden, voor toezicht op niet geaccep-

terde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning geen informatie gereserveerd.

4.16 Toezicht Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen

Inleiding

De invoering van de Wet basisregistraties Adressen en Gebouwen heeft consequenties voor toezicht en handhaving. In deze wet worden burgemeester en wethouders verplicht zorg te dragen voor het bijhouden van een basisregistratie Adressen en Gebouwen. Hiervoor is een landelijk processenhandboek opgesteld dat laat zien dat toezicht en handhaving bij het bouwen, gebruik en slopen van objecten een prominente rol inneemt, zowel in het kader van vergunningsvrije als vergunningplichtige werkzaamheden. In aanvulling hierop kunnen in het kader van toezicht en handhaving worden genoemd dat bepaalde aspecten actief moeten worden bewaakt:

- De melding of waarneming dat de bouw is gestart;
- De melding of waarneming dat de bouw gebruiksgereed is;
- De melding dat sloopwerkzaamheden afgerond zijn.

Centrale vraag

Hoe wordt voldaan aan de eisen gesteld in de Wet basisregistraties Adressen en Gebouwen?

Strategie

Voor de processen 'toezicht en handhaving' geldt in wezen hetzelfde. Het landelijke processenhandboek en de aanbevelingen uit de zojuist genoemde landelijke brochure zijn geïntegreerd in de werkprocessen.

5 Beleid Sanctiestrategie en Gedoogstrategie

5.1 Sanctiestrategie

De gemeente moet een nalevingstrategie vaststellen, bestaande uit een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De basis van de sanctiestrategie is de landelijke handhaving strategie. Tussen de sanctiestrategie en de gedoogstrategie bestaat een duidelijke samenhang en beide strategieën dienen steeds vanuit deze onderlinge samenhang te worden gezien. Deze samenhang is als volgt: indien formeel sprake is van een overtreding geldt de beginselplicht tot handhaving. Voor zover wordt besloten om handhavend op te treden, gebeurt dit volgens de sanctiestrategie. Voor zover wordt besloten om niet (bestuursrechtelijk) handhavend op te treden, wordt de gedoogstrategie gehanteerd. Bij constatering van een overtreding dient, conform gangbare jurisprudentie, allereerst te worden gezien of legalisatie tot de mogelijkheden behoort.

Ten aanzien van het proces dient opgemerkt te worden, dat voorspelbaarheid in reacties van groot belang is bij (dreigende) overtredingen. Daarom is helderheid en uniformiteit in (vastgestelde) begunstigingstermijnen en de daaraan te verbinden dwangsombedragen (indien van toepassing) van belang. Indien een overtreding na afloop van de begunstigingstermijn niet is beëindigd dan is het voor de geloofwaardigheid van het gehele handhavingsoptreden van belang dat het handhavend optreden consequent wordt voortgezet. Daarom volgt in beginsel automatisch en onverwijld effectuering van de sanctie. Starten van de inningprocedure van een verbeurde dwangsom is dus, bijzondere omstandigheden daargelaten, vast onderdeel van het optreden en geen onderwerp voor hernieuwde bestuurlijke afweging.

DE SANCTIESTRATEGIE IS DE NORM

Indien een overtreding na afloop van de begunstigingstermijn niet is beëindigd dan wordt het handhavend optreden consequent voortgezet en volgt automatisch en onverwijld de effectuering van de sanctie. Dit is een vaststaande procedure en geen onderwerp voor een hernieuwde bestuurlijke afweging of interventie.

In bepaalde gevallen zijn meer bestuursorganen betrokken bij bestuursrechtelijke handhaving. De Wabo regelt in ieder geval dat het bestuursorgaan dat een beschikking uiteindelijk afgeeft, die ook ter informatie toezendt aan de andere bevoegde bestuursorganen.

De sanctiestrategie wordt in de volgende paragrafen verder uitgewerkt. Er is een strategie voor toezicht tijdens de realisatiefase, voor toezicht tijdens de beheer- of gebruiksfase en voor klachtmeldingen, vrije veldwaarnemingen en handhavingenverzoeken geformuleerd. De strategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingbevoegdheid van een bestuursorgaan. De sanctiestrategie is een be-

slissingsondersteunend model. Dit betekent dat de strategie de medewerker stuurt in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop in principe op een overtreding gereageerd moet worden vanaf het moment dat de toezichtfase verlaten wordt. Door iedere medewerker dezelfde beslismomenten en instructies te laten volgen komt er meer uniformiteit in de uiteindelijke besluitvorming.

5.2 Landelijke handhavingstrategie

De landelijke handhavingstrategie van 24 april 2014 is een opgelegde leidraad voor de gemeentelijke sanctiestrategie.

Doel landelijke handhavingstrategie

De basis van de handhaving van het omgevingsrecht voor de gemeenten ligt in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM:

- *Uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM.*

Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak.

Positionering landelijke handhavingstrategie

De landelijke handhavingstrategie brengt één lijn in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 01 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven. Deze strategie is voornamelijk een sanctiestrategie met raakvlakken.

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke). De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 01 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet.

Figuur 01 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhavingstrategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 01: Positionering landelijke handhavingstrategie

| | | | | | |
|--------------------------------|---|---|--|--|--|
| De (mogelijke) gevolgen zijn → | 4 Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar | <i>Strafrecht BSBm / PV</i> | <i>Strafrecht BSBm / PV</i> | <i>Strafrecht BSBm / PV</i> | <i>Strafrecht PV</i> |
| | | <i>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</i> | <i>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</i> | <i>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</i> | <i>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</i> |
| | | <i>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</i> | <i>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</i> | <i>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</i> | <i>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</i> |
| | 3 Van belang | <i>Strafrecht BSBm / PV</i> | <i>Strafrecht BSBm / PV</i> | <i>Strafrecht BSBm / PV</i> | <i>Strafrecht PV</i> |
| | | <i>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</i> | <i>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</i> | <i>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</i> | <i>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</i> |
| | | <i>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</i> | <i>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</i> | <i>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</i> | <i>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</i> |
| | A Goedwillend: - Onbedoeld - Proactief | B Moet kunnen: - Onverschillig | C Calculerend: - Belemmerend - Risicorekend | D Bewust / crimineel: - Fraude - Witwassen | |
| Gedrag overtreder → | | | | | |

Tabel 09a: Landelijke interventiematrix (sanctiestrategie) voor het bepalen van de eerste interventie(s)

| | | | | | | |
|--------------------------------|---|--|---|---|---|---|
| De (mogelijke) gevolgen zijn → | 2 Beperkt | | Strafrecht BSBm / PV | Strafrecht BSBm / PV | Strafrecht PV | |
| | | | | Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete | Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete | |
| | | Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren | Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD | Verscherpt toezicht | Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD |
| | 1 Vrijwel nihil | | | Strafrecht BSBm / PV | Strafrecht PV | Strafrecht PV |
| | | | | Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete | Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete | Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete |
| | | Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren | Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren | Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / Waarschuwen | Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / Waarschuwen | Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / Waarschuwen |
| | A Goedwillend: - Onbedoeld - Proactief | B Moet kunnen: - Onverschillig | C Calculerend: - Belemmerend - Risiconemend | D Bewust / crimineel: - Fraude - Witwassen | | |
| Gedrag overtreder → | | | | | | |

Tabel 09b: Landelijke interventiematrix (sanctiestrategie) voor het bepalen van de eerste interventie(s)

| | |
|--|--|
| | Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen. |
| | Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld. |
| | Naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkrege financieel voordeel'). |

Voor het stappenplan wordt verwezen naar bijlage 4, hetgeen afgeleid is van het stappenplan van de landelijke handhavingstrategie versie 1.7 van 24 april 2014.

5.3 Gedoogstrategie

Er is sprake van gedogen als het bestuur dat bevoegd is tot handhaving willens en wetens (tijdelijk) afziet van optreden tegen een overtreding. De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedoogt het bestuur. Hier is enige differentiatie op zijn plaats. Het voeren van een evenwichtig handhavingsbeleid, het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken, vraagt om een zekere prioriteitstelling. Wordt daardoor voor bepaalde overtredingen geen actief handhavingsbeleid gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedoogt - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Basis van de gedoogstrategie is de nota van de Rijksoverheid 'Grenzen aan gedogen' uit 1996. Bestuursrechtelijke handhaving is een bevoegdheid en geen algemene plicht. Niettemin geldt voor de regelgeving fysieke omgeving dat sprake is van een beginselplicht tot handhaving. Dit laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden) om handhaving verzoeken. Uitsluitend indien sprake is van bijzondere omstandigheden en het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen (bijvoorbeeld het door de overtreder rechtsregel beschermde belang, de belangen van derden en de belangen van de overtreder) daartoe aanleiding geeft, kan het gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat van bestuursrechtelijk handhavend optreden wordt afgezien.

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 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 leiden om de overtreding tijdelijk te gedogen.

2. 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.
3. Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie. Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die leidt 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 en/of een kansrijke afwijklingsprocedure is gestart. De noodzakelijke belangenafweging en de jurisprudentie omtrent concreet zicht op legalisatie, kan er toe leiden dat soms moet worden afgezien van handhavend optreden tegen overtreders, hoewel sprake is van verwijtbaar gedrag. Om met name nalatig (aanvraag)gedrag te bestrijden dient in die gevallen proces-verbaal te worden opgemaakt en de overtreding strafrechtelijk te worden afgedaan. Aldus treedt de overheid als geheel op en levert daarmee een bijdrage aan het terugdringen van het aantal gedoogsituaties.

Tot 24 april 2019 kon gedogen uitsluitend op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Op 24 april 2019 heeft de Raad van State echter uitgesproken dat gedoogbeslissingen (of intrekkingen of weigeringen daarvan) niet "met een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht gelijkgesteld kunnen worden." Dat betekent dat deze beslissingen dus ook niet meer aangevochten kunnen worden bij de bestuursrechter.

Desalniettemin kunnen burgemeester en wethouders het "niet handhavend optreden" schriftelijk vastleggen. Gesproken kan worden van een "gedoogverklaring". Het beleid voorziet voor situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd in een gedoogverklaring. Een gedoogverklaring wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden verleend voor onbepaalde duur of is een persoonsgebonden gedoogverklaring denkbaar. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door in de verklaring duidelijkheid te verschaffen:

- Over wat wordt gedoogd;
- Hoelang wordt gedoogd;
- Wiens overtreding wordt gedoogd;
- Onder welke condities wordt gedoogd.

Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) centraal. Er dienen zodanig strikte voorwaarden aan het gedogen te worden verbonden dat dit belang genoegzaam is gewaarborgd en materieel gezien geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie (past bij de belangenafweging en wordt marginaal getoetst). Om zo snel mogelijk te komen tot een actieve – transparante – situatie, wordt ingezet op een zo kort mogelijke voorbereidingsprocedure. Voor wat betreft gedoogverklaringen wordt uitgegaan van een zienswijzengelegenheid. Voor de verklaring geldt dat deze - transparant – bekend wordt gemaakt via onder meer de gemeentelijke website.

5.4 Optreden tegen eigen organisatie of andere overheden

Handhaving van voor een andere overheid of een onderdeel van de eigen overheid geldende voorschriften is niet anders dan anders. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren en ondernemers, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid. Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de rijksoverheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van de rijks- of de eigen overheid moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie.

Op overtredingen, begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de eigen organisatie wordt conform eerder beschreven strategieën gereageerd. De genoemde extra transparantie en openbaarheid bestaat hierin dat:

- De toezichthouder (of aangewezen persoon) door het bestuur gemandateerd is om, bij constatering van een overtreding door een eigen overheidsdienst of instelling dit standaard aan het OM te

- melden en tevens onverkort de gebruikelijke bestuursrechtelijke handhavingstappen aan te kondigen en;
- Deze brief niet slechts aan de beheerder van de dienst of instelling wordt gestuurd, maar tevens in afschrift aan de voor die dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en de voor handhaving verantwoordelijke portefeuillehouder. Het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle.

Wanneer een toezichthouder bij een eigen dienst een overtreding constateert waarvoor niet het eigen bestuur bevoegd is wordt dit eveneens gemeld bij het OM, de voor de dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en het bevoegde gezag.

5.5 Strafrechtelijke maatregelen

Bestuursrechtelijk handhaven is primair gericht op het doen opheffen dan wel voorkomen van de overtreding. De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden zijn vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de situatie. Kortom op het wegnemen van de overlast of aantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen. De instrumenten van het strafrecht zijn vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. De buitengewoon opsporingsambtenaren van de ODR, gemeente en de politie kunnen al dan niet in overleg met het Openbaar Ministerie (OM) een proces-verbaal opmaken. Vervolgens kan het OM stappen ondernemen (bijvoorbeeld bevelen/vorderen van een voorlopige maatregel en/of het vorderen van een passende eis ter zitting) om de situatie te doen ophouden.

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties sluiten elkaar niet uit. Veel overtredingen zijn niet alleen bestuurlijk aan te pakken, maar ook strafbaar gesteld (zie hiervoor de Landelijke interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) onder de Landelijke Handhavingstrategie 1.7).

5.6 Klachtenstrategie

Als een inwoner, bedrijf of instantie hinder of overlast ondervindt van activiteiten in de fysieke omgeving kan een klacht worden ingediend bij de gemeente. Men kan de gemeente ook een brief of e-mail sturen. Daarnaast kan een telefonische klacht worden gedaan of mondeling aan de gemeentelijke klantcontact balie. Anonieme klachten worden niet in behandeling genomen. De klager kan wel verzoeken om zijn/haar naam anoniem te houden bij de behandeling van de klacht. Dit om bijvoorbeeld represaille te voorkomen. Iedere klacht wordt onderzocht en vervolgens binnen 10 werkdagen in behandeling genomen conform onderstaand stappenplan.

Wij kunnen niet bepalen waar burgers hun klachten indienen. Wij zullen in de communicatie wel aangeven dat het bij de gemeente binnen moet komen, maar wij zullen de klager niet terugsturen als het rechtstreeks bij de ODR binnenkomt. Deze klachten zal de ODR conform het uitvoeringskader oppakken. Indien de klacht echter laag is geprioriteerd dan zal er vooraf overleg plaatsvinden met de gemeente over de klacht wel of niet verder op te pakken.

Stappenplan:

1. De klacht wordt ontvangen door de gemeente.
2. Van de klacht wordt een opdrachtformulier gemaakt met de NAW-gegevens van de klager.
3. De opdrachtformulier wordt doorgegeven aan de uitvoeringsorganisatie.
4. De toezichthouder neemt contact op met de klager voor nadere informatie en omstandigheden.
5. De toezichthouder bepaalt vervolgens of er sprake is van een klacht en de spoedeisendheid daarvan.
6. De toezichthouder bezoekt op korte termijn de locatie om de aard en omvang van de eventuele overtreding vast te stellen.
7. Na de controle wordt de klager hierover geïnformeerd.
8. Indien een overtreding geconstateerd is volgt er een aanschrijving volgens reguliere toezicht/handhaving strategie.

5.7 Verzoek tot handhaving

Op grond van de Awb (Algemene wet bestuursrecht) mag "een ieder" verzoeken om handhaving. Het verzoek moet volgens artikel 1:3 Awb aangemerkt worden als een aanvraag: een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. Artikel 4:2 Awb regelt de vereisten van een aanvraag: onder andere de naam en het adres van de aanvrager. Een verzoek tot handhaving kan daarom niet anoniem gebeuren. Indien niet is voldaan aan het vereiste van naam en adres, kan het bevoegd gezag het verzoek niet in behandeling nemen (artikel 4:5 Awb).

Een verzoek om handhaving moet schriftelijk ingediend worden en voorzien van de handtekening van de verzoeker/verzoekster. Als namens iemand anders een verzoek ingediend wordt, moet ook een

machtiging van feitelijke verzoeker/verzoekster meegezonden worden. In het verzoek dient een goede en eenduidige omschrijving van de vermeende overtreding staan en waarom het in het belang van de verzoeker/verzoekster is dat de gemeente hier tegen optreedt.

Soms komt het voor, dat een verzoek tot handhaving gedaan wordt door een bij het bevoegd gezag "bekende" persoon die (om haar/hem moverende redenen) niet wil dat zijn identiteit aan anderen bekend wordt gemaakt.

Bij een aangifte bij de politie wordt dan gebruik gemaakt van de volgende mogelijkheid: De verbalisant geeft aan dat zich bij hem vervoegde, een persoon die anoniem wenste te blijven en waarvan de personalia bij verbalisant bekend zijn. Vervolgens wordt de zaak "gewoon" in behandeling genomen. Niet uitgesloten is echter dat uiteindelijk de "aangever" in een eventuele rechtszaak gehoord dient te worden door de advocaat van de gedaagde, maar dat hoeft niet in het openbaar te gebeuren.

Op soortgelijke wijze kunnen handhavingsverzoeken van bij het bevoegd gezag bekende personen in behandeling worden genomen. Ook hierbij geldt dat in een eventuele rechtszaak deze personen gehoord moeten kunnen worden. En wellicht dat dan ook de overtreder de identiteit van deze persoon te weten dient te komen, vanwege de beantwoording van de vraag of deze persoon wel belanghebbende is bij zijn/haar verzoek om handhaving.

5.7.1 Sanctiestrategie realisatiefase

In deze paragraaf wordt de sanctiestrategie uitgewerkt voor de controles tijdens de realisatiefase. Op basis van toezicht is een afwijking geconstateerd in relatie tot de afgegeven vergunning. Uitgangspunt is de Landelijke interventiematrix (sanctiestrategie) onder 2.1.1.

5.7.2 "Bijstempelen"

Als een essentieel onderdeel van het toezicht wordt het zogenaamde "bijstempelen" beschouwd. Het "bijstempelen" is in wezen de ruimte die de toezichthouder heeft om kleine afwijkingen van vergunningen op te tekenen vast te leggen zonder nieuwe tekeningen op te vragen of om bij andere afwijkingen een nieuwe vergunning of aanvullend bewijsmateriaal op te vragen. Het "bijstempelen" gaat in bepaalde situaties vooraf aan de handhaving. In enkele gevallen zal sprake zijn van een parallel traject. Het beleid is afgebeeld in de volgende figuur en tabel.

5.8 Sanctiestrategie beheer- of gebruiksfase

In deze paragraaf wordt de sanctiestrategie uitgewerkt voor het toezicht tijdens de gebruiks- of beheerfase op het gebied van vooral milieu en brandveilig gebruik. De strategie is in het volgende schema afgebeeld. De ambtelijke waarschuwing vindt plaats in de vorm van een zogenaamde 'Afspraakbevestiging'. Uitgangspunt is de landelijke interventiematrix (sanctiestrategie) onder 5.2.

In sommige situaties is het niet wenselijk om bij de bestuurlijke waarschuwing (voornemen handhavingsbesluit) een hersteltermijn te geven. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er een lange begunstigingstermijn gegund gaat worden in het definitieve besluit (bijvoorbeeld bij permanente bewoning). Er wordt dan gekozen om geen hersteltermijn te geven, maar alleen een zienswijzemogelijkheid tegen het voorgenomen handhavingsbesluit.

Het beleid is afgebeeld in een volgende figuur en tabel.

5.9 Sanctiestrategie waarnemingen, klachtmeldingen en verzoeken tot handhaving

In deze paragraaf wordt de sanctiestrategie uitgewerkt voor het vrije veld toezicht, klachtmeldingen en verzoeken tot handhaving. Afhankelijk van de aangetroffen situatie en/of overtreding zal gekozen kunnen worden uit een van beide opties in vorige paragrafen (5.7-realisatie of 5.8-beheer/gebruik).

Voor de bepaling van de ernst van de overtreding wordt gebruik gemaakt van paragraaf 5.10. Het gedrag van de overtreder wordt bepaald door toepassing van de landelijke Handhavingsstrategie. Nadat de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepaald is, is het startpunt van in de landelijke interventiematrix bepaald.

Tenslotte moeten verzachtende - en verzwarende omstandigheden in kaart gebracht worden en verdisconteerd, zodat de uiteindelijke sanctie(s) gemotiveerd bepaald kunnen worden.

5.10 Prioritering van overtredingen

Uitgangspunt van de sanctiestrategie is de landelijke interventiematrix (5.2). Bij het bepalen van de startpositie is het ook van belang om de ernst van de overtreding en prioritering te kunnen bepalen. De prioritering van overtredingen bestaat uit twee stappen. In de eerste stap wordt het soort overtreding bepaald. De onderstaande ernstige overtredingen hebben de hoogste prioriteit en worden altijd aangepakt. Wanneer sprake is van een overige situatie wordt in de volgende stap de prioriteit van de overtre-

ding bepaald. De overtredingen met de meeste punten hebben altijd de hoogste prioriteit. De puntenscore wordt bepaald aan de hand van een aantal factoren.

| Type overtreding | Toelichting |
|---|---|
| Ernstige overtreding (aanzienlijk, dreigend) | <p>Er is sprake van een ernstige situatie als de overtreding leidt tot:</p> <p>I Directe schade voor de mens, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Calamiteit (explosie, brand, lozing); - Slopen asbest zonder vergunning; - Wonen in een gebouw dat onbewoonbaar is. <p>II Directe, onomkeerbare schade, voor het natuurlijk milieu, stedenbouwkundige, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vernietigen van waardevolle landschapselementen; - Wijzigen van een monument zonder vergunning. <p>III Directe, onomkeerbare schade, voor de bewegingsruimte van de mens (wonen, bedrijfsvoering, voorziening in eerste levensbehoeften), bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ernstige hinder en overlast in relatie tot functie gebied / gebouw; - Onbereikbaarheid van bouwwerken en open erven / terreinen. <p>IV Constructieve en brandonveilige situaties, die alleen met veel moeite achteraf zijn te corrigeren, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Blokkeren van vluchtwegen, niet goed functionerende brandmeldinstallaties; - Gebouw in gebruik nemen zonder gebruiksvergunning of –melding. <p>Afhankelijk van de situatie wordt een ernstige overtreding gekarakteriseerd als spoedeisend. Indien deze overtredingen duiden op grove nalatigheid, een calculerende en /of malafide instelling van de overtreder en recidive gedrag (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk (termijn 5 jaar)) moet, qua naleving, opgeschaald worden.</p> |
| Overige situaties | <p>Alle overige overtredingen (voor prioritering zie tabel). Indien deze overtredingen duiden op grove nalatigheid, een calculerende en /of malafide instelling van de overtreder en recidive gedrag (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk (termijn 5 jaar)) moet, qua naleving, opgeschaald worden. Gebruik hiervoor de landelijke interventiematrix.</p> |

Tabel 10: type overtredingen

Wanneer sprake is van 'overige situaties' wordt in de volgende stap de prioriteit van de overtreding bepaald. De puntenscore wordt bepaald aan de hand van de kenmerken / factoren genoemd in de navolgende tabel. Wanneer sprake is van samenloop van diverse situaties worden alle overtredingen aangepakt volgens de strategie behorende bij de zwaarste situatie.

Bouwtoezicht

| Kenmerken | Factoren | Punten |
|----------------------------------|--|--------|
| Locatie | Ligging in gevoelig gebied | 5 |
| | Zichtbaar vanaf openbare weg of - ruimte | 3 |
| Bouwwerk | Publiek toegankelijk bouwwerk | 5 |
| | Gestapelde woningen, logies- of kantoorgebouw | 4 |
| | Industrie en bedrijfsgebouwen, grote bouwwerken geen gebouw zijnde | 3 |
| | Grondgebonden woning, kleine bouwwerken met veiligheidsrisico's | 2 |
| Monumentenstatus | Monument | 5 |
| | Beeldbepalend pand | 3 |
| Effect vanuit regelgeving | Veiligheid en gezondheid | 5 |
| | Bodem | 4 |
| | Lucht | 4 |
| | Water | 4 |

| | | |
|---|---|--------|
| | Geluid | 4 |
| | Economisch, stedenbouw/planologisch | 3 |
| | Leefbaarheid directe omgeving | 3 |
| Omvang | Past niet binnen bestemmingsplan (grote overschrijding) | 5 |
| | Past niet in bestemmingsplan (binnenplans, 'kruimelbeleid') | 2 |
| Mate van hinder/overlast | Collectief niveau | 5 |
| | Beperkt tot directe omgeving | 3 |
| | Individueel niveau | 2 |
| Overige (meerdere opties mogelijk) | Strijdig met vastgesteld beleid | 5 |
| | Samenloop meerdere wet- en regelgeving | 3 |
| | Gevolgschade voor gemeente/samenleving € 5.000,- | 3 |
| | Enz. | N.t.b. |
| | SOM: | XX |

Tabel 11: prioritering overtredingen bij overige situaties

| | |
|-----------------------|--------------------|
| SOM | Mogelijke gevolgen |
| Groter dan 19 | Van belang |
| Van 15 t/m 19 | Beperkt |
| Kleiner dan 15 | Nihil |

Milieutoezicht

| Kenmerken | Factoren | Punten |
|--|---|--------|
| Bewust/Onbewust | Bewust | 10 |
| Omvang van het bedrijf | Groot | 4 |
| Omvang van de overtreding | Groot | 8 |
| Omvang van de activiteit | Groot | 5 |
| Effect vanuit regelgeving | Veiligheid | 10 |
| | Natuur | 6 |
| | Gezondheid | 8 |
| | Afval | 6 |
| | Bodem | 7 |
| | Lucht/Geur | 7 |
| | Licht | 5 |
| | Water | 8 |
| | Indirecte lozingen | 7 |
| | Geluid/Trillingen | 6 |
| | Duurzaamheid ontwikkeling, energiebesparing | 7 |
| | Ligging in een gevoelig gebied | 5 |
| Vergunning/ Melding/ Inspecties | Geen vergunning | 8 |
| | Geen actuele vergunning | 6 |
| | Geen melding | 6 |
| | Geen actuele melding | 5 |
| | OBM | 5 |
| | Keuringen en certificaten | 8 |
| Mate van hinder/overlast | Collectief niveau | 7 |
| | Collectief niveau en klachten/meldingen | 8 |

| | | |
|----------------|---|-----|
| | Beperkt tot directe omgeving | 6 |
| | Beperkt tot directe omgeving en klachten/meldingen | 7 |
| | Individueel niveau | 5 |
| | Individueel niveau en klachten/meldingen | 6 |
| Overige | Ruimtelijke ordening | 6 |
| | Houding van het bedrijf (negatief) | 9 |
| | Toezicht- en handhavingsgeschiedenis | 9 |
| | Partnerinformatie | 5 |
| | AV- beleid en AO/IC/Meld- en registratieverplichting afvalstoffen | 7 |
| | Bestuurlijke gevoeligheid | 8 |
| | ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen) | 9 |
| | Financiële gewin/voordeel | 10 |
| | SOM: | XXX |

| | |
|-----------------------|--------------------|
| SOM | Mogelijke gevolgen |
| Groter dan 45 | Hoog |
| Van 15 tot 45 | Middel |
| Kleiner dan 30 | Laag |

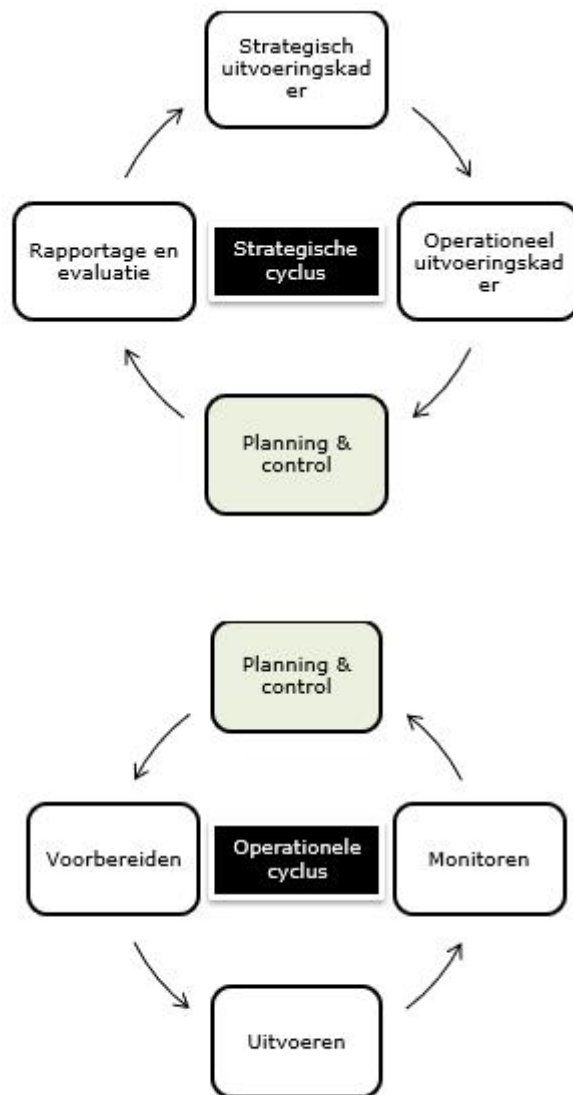
6 Organisatorisch kader

De landelijke kwaliteitscriteria zijn, zoals reeds eerder toegelicht, onderverdeeld in de criteria ten aanzien van de kritische massa, de inhoudelijke criteria en de procescriteria. De eerste twee type criteria zijn in de voorgaande delen van het uitvoeringskader genoemd. In dit deel komen de procescriteria aan de orde. 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 en evalueren van het beleid, gesloten. De criteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria gebruikt worden om bijvoorbeeld onafhankelijke oordeelsvorming te borgen.

6.1 Inleiding

Voor het opstellen van de procescriteria is, op landelijk niveau, nagegaan over welke kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening, toezicht en handhaving belangrijk zijn, om te komen tot borging van kwaliteit. Daarbij is de zogenaamde BIG-8 gehanteerd. De BIG-8 is een dubbele plan-do-check-act cyclus waarbij beleid en uitvoering twee cirkels vormen die in elkaar grijpen en daardoor verbonden zijn. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende planning en control cyclus. Door vanuit de uitvoering te monitoren en vervolgens te evalueren wordt zorg gedragen dat het beleid blijft aansluiten op de uitvoeringspraktijk en andersom. Deze eisen, die worden gesteld aan een sluitende BIG- 8, komen ook grotendeels overeen met de eisen uit de ISO Norm 9001:2008.

'BIG-8'



In het onderstaande worden de 7 elementen van de BIG-8 toegelicht en wordt tevens aangegeven aan welke criteria (op hoofdlijnen) moet worden voldaan.

6.1.1 Rapportage en evaluatie

In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante elementen dan wel veranderingen voor de vergunningverlenings- en handhavingsorganisatie. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen in het beleid en takenpakket. Voor de vergunningverleningsorganisatie specifiek betreft dit bijvoorbeeld een analyse van het aantal te verwachten vergunningsaanvragen en meldingen, en wijzigingen in het huidige en toekomstige inrichtingenbestand inclusief de mate van actualiteit van de vergunningen of meldingen. Voor de handhavingsorganisatie zijn dit bijvoorbeeld de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van burgers en ondernemers en de ontwikkeling van het aantal klachten / klachtenpatroon en de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

| | | | |
|---|--|---|---|
| 1 | Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten | Het bevoegd gezag ontwikkelt een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het proces van vergunningverlening (inclusief meldingen) en het toezicht- en handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan. Deze methodiek wordt bestuurlijk vastgelegd. | Marap, bestuursrapportage en jaarstukken. |
|---|--|---|---|

| | | | |
|---|--------------------------|--|--|
| 2 | Probleemanalyse | Het bevoegd gezag handelt op grond van een analyse van de problemen in de fysieke leefomgeving, de effecten van niet naleving en de kansen op niet naleving teneinde sturing te geven aan haar inspanningen. | Werkprogramma in relatie met Risicoanalyse |
| 3 | Vergelijking en auditing | Het bevoegd gezag ontwikkelt een systematiek om inzet, organisatie en het resultaat van vergunningverlening, toezicht en handhaving te vergelijken, te toetsen en te beoordelen. | Landelijk vindt er een collegiale toets tussen de Omgevingsdiensten om te vergelijken, toetsen en te beoordelen. |

Evaluatie vindt jaarlijks plaats en deze beleidsnota wordt in z'n geheel herzien na 4 jaar, tenzij eerder noodzakelijk vanwege gewijzigde regelgeving.

6.1.2 Strategisch uitvoeringskader

De volgende stap in het beleidsproces is het voorbereiden en voorleggen van prioriteiten en meetbare doelstellingen aan het bestuur van de vergunningverlening- en handhavingorganisatie, het bespreken van keuzes met de politiek en het nemen van besluiten over de te stellen doelen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De uitgevoerde beleidsevaluatie legt voor deze stap de basis.

| | | | |
|---|--|--|--|
| 4 | Prioritering en meetbare doelstellingen | Het bevoegd gezag handelt op grond van een integrale prioriteitenstelling op basis van een probleemanalyse en omschrijving van de doelen van vergunningverlening, toezicht en handhaving (per beleidsveld) | Werkprogramma, begroting en vastgesteld VTH beleid |
| 5 | Vastleggen benodigde capaciteit in begroting | Het bevoegd gezag plant op basis van de vastgestelde prioriteiten en doelstellingen de benodigde capaciteit en legt deze vast in de begroting. | Werkprogramma en begroting |
| 6 | Vastleggen benodigde financiële middelen in de begroting | Het bevoegd gezag plant op basis van de vastgestelde prioriteiten en doelstellingen de benodigde financiële middelen en legt deze vast in de begroting. | Begroting |

6.1.3 Operationeel uitvoeringskader

In deze stap moeten prioriteiten en doelstellingen worden vertaald in concrete strategieën en objectieve criteria. Voor de vergunningverleningsorganisatie worden prioriteiten en doelstellingen vertaald in een set van objectieve criteria voor toetsing. Voor de handhavingorganisatie worden hier de prioriteiten en doelstellingen vertaald naar doelgroepen en in nalevingstrategieën (of indien reeds aanwezig het periodiek toetsen daarvan). Pas dan blijkt op welke wijze specifieke doelgroepen in de praktijk benaderd moeten gaan worden en hoe bepaalde beleidsaspecten (zoals bijvoorbeeld strenger sanctioneren of minder gedogen) moeten gaan uitpakken.

| Vergunningverlening | | | |
|---------------------|-----------------------------|--|--|
| 7 | Strategie | Het bevoegd gezag handelt op grond van een strategie en objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over vergunningsaanvragen en het afhandelen van meldingen. Daarbij worden verschillende vormen van vergunningverlening onderscheiden en wat daarbij de basiswerkwijze is. Deze basiswerkwijze moet volgens een geborgd proces verlopen. | Regionaal uitvoeringskader –en werkprocessen |
| 8 | Beleid ruimtelijke ordening | Het bevoegd gezag beschikt over een bestemmingsplanbeleid, ontheffingenbeleid en afwijkingsbesluitenbeleid. | Planologische beleidsstukken gemeente |
| 9 | Objectieve criteria | Het bevoegd gezag handelt op grond van objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over een aanvraag voor omgevingsvergunningen in aanvulling van de hiertoe in de wet bepaalde criteria. | Regionaal uitvoeringskader |

| Toezicht en handhaving | | | |
|------------------------|-------------------|---|----------------------------|
| 7 | Nalevingstrategie | Het bevoegd gezag handelt op grond van een nalevings- / interventiestrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt. | Regionaal uitvoeringskader |
| 8 | Toezichtstrategie | Het bevoegd gezag handelt op grond van een toezichtstrategie waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. In de toezichtstrategie wordt een duidelijk onderscheid gemaakt naar het toezicht tijdens de realisatie- en gebruiksfase. | Regionaal uitvoeringskader |
| 9 | Sanctiestrategie | Het bevoegd gezag handelt op grond van een sanctiestrategie waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. Het bevoegd gezag heeft een specifieke sanctiestrategie voor eigen inrichtingen of activiteiten in de bebouwde omgeving of in het openbaar gebied. | Regionaal uitvoeringskader |
| 10 | Gedoogstrategie | He bevoegd gezag handelt op grond van een restrictieve gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtredders tijdelijk achterwege wordt gelaten. | Regionaal uitvoeringskader |

6.1.4 Planning en control

Centraal in deze stap staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Hiertoe worden organisatorische condities gesteld en een systematiek van interne borging ingericht voor de wijze waarop werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd. De bouwstenen voor deze stap zijn de resultaten van de beleidsevaluatie, de prioriteiten daaruit, doelstellingen voor de komende periode en overeenstemming over te voeren strategieën.

| | | | |
|----|--|--|---|
| 11 | Borging personele en financiële middelen | Het bevoegd gezag zorgt voor de afstemming van de bestuurlijk vastgestelde doelen / prioriteiten en inzet van de personele en financiële middelen. | Begroting, werkprogramma, Gelders Sociaal Plan |
| 12 | Uitvoeringsprogramma | Het bevoegd gezag handelt op grond van een uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening en een uitvoeringsprogramma voor toezicht en Handhaving. | Werkprogramma |
| 13 | Organisatorische condities | Het bevoegd gezag handelt op basis van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. | Roulatiesysteem toezicht Regeling/uitvoering taken BOA's |
| 14 | Kwaliteitsborging | Het bevoegd gezag handelt op grond van een systematiek van interne borging van de werkwijze waarop de werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd. | DVO, mandaat, Kwaliteitsstelsel Gelders Stelsel |

6.1.5 Voorbereiden

Hier gaat het om een goede voorbereiding van de af te geven vergunning en het uit te voeren controlebezoek door eerst te kijken naar de resultaten van eerdere vergunningverleningsprocedures met gelijke initiatiefnemers en van eerdere controlebezoeken, de meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën, etc.

| | | | |
|----|----------------------------|--|---|
| 15 | Protocollen en instructies | Het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken. De protocollen omvatten | - Productenboek - Procesbeschrijvingen |
|----|----------------------------|--|---|

| | | | |
|----|--|--|--|
| | | tenminste een uitwerking in procedurebeschrijvingen en/of werkinstructies. | |
| 16 | Interne en externe afstemming | Het bevoegd gezag zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar taken voor interne en externe afstemming voor alle procesfasen. | <ul style="list-style-type: none"> - Interne overlegstructuur - DVO's met externe partijen - Externe overlegstructuur (in ontwikkeling Gelders Stelsel) |
| 17 | Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling | Het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de –uitwisseling van vergunning- en toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten. | DVO's en uitwerking in separate gekoppelde stukken |

6.1.6 Uitvoeren

Dit element betreft de voorzieningen voor de uitvoering van de te verlenen vergunningen, het toezicht en de handhaving controlebezoek zelf (inclusief de hieruit volgende acties).

| | | | |
|----|---|---|---|
| 18 | Uitvoering ondersteunende voorzieningen | Het bevoegd gezag beschikt over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatie technisch, milieutechnisch en bouwtechnisch, juridisch en administratief | Uitvoering ondersteunende voorzieningen |
|----|---|---|---|

6.1.7 Monitoring

Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus (bijvoorbeeld het aantal/de aard/de complexiteit van de te verwachte vergunningen of het aantal gerealiseerde controles, het bestede aantal uren, etc.) of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio).

| | | | |
|----|------------|---|--|
| 19 | Monitoring | Het bevoegd gezag handelt op grond van een systematiek van monitoring van het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de resultaten en voor zover mogelijk de effecten hiervan. | Maraps, bestuursrapportage en jaarstukken (accountmanagements-rapportages) |
|----|------------|---|--|

Regionaal uitvoeringskader als basis voor Kwaliteitscriteria. Dit uitvoeringskader is een belangrijke basis voor de procescriteria. In de volgende tabel is aangegeven hoe de relatie ligt tussen regionaal uitvoeringskader en de verschillende procescriteria.

| NR | Proces criterium | Invulling regionaal uitvoeringskader + bijlagen |
|----|--|--|
| 1 | Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten | Zie hoofdstuk 6 deel 3 |
| 2 | Probleemanalyse | Door toepassing van een risicoanalyse maakt de probleemanalyse integraal onderdeel uit van dit uitvoeringskader. |
| 3 | Vergelijking en auditing | Zie hoofdstuk 6 deel 4 |
| 4 | Prioritering en meetbare doelstellingen | Dit kader legt de prioritering vast en zorgt voor meetbare doelstellingen; het betreft de input- en presentatiedoelstellingen. |
| 5 | Vastleggen benodigde capaciteit in begroting | Er wordt vanuit gegaan dat de resultaten van de bestuurlijke afweging (zie criterium 10) worden vastgelegd in de begroting. |

| | | |
|----|---|--|
| 6 | Vastleggen benodigde financiële middelen in begroting | Er wordt vanuit gegaan dat de resultaten van de bestuurlijke afweging (zie criterium 10) worden vastgelegd in de begroting. |
| | Vergunningverlening | |
| 7 | Strategie | De gemeente heeft een strategie voor aanvragen om omgevingsvergunning. Er is een basisaanpak afhankelijk van de zwaarte/categorie van een aanvraag. |
| 8 | Beleid ruimtelijke ordening | De beschrijving van het uitvoeringsbeleid voor de activiteit strijdig gebruik in relatie tot de planologische regels niet in dit uitvoeringskader opgenomen. Dit document biedt geen strategisch uitvoeringskader voor ruimtelijke ordening. |
| 9 | Objectieve criteria. | Dit beleid maakt, in aanvulling op het gestelde in de Wabo en de lokale verordeningen, de criteria op basis waarvan vergunningverlening plaatsvindt verder transparant. |
| | Toezicht en handhaving | |
| 7 | Nalevingstrategie | Deze strategie maakt onderdeel uit van het dit uitvoeringskader |
| 8 | Toezichtstrategie | Deze strategie maakt onderdeel uit van het dit uitvoeringskader |
| 9 | Sanctiestrategie | Deze strategie maakt onderdeel uit van het dit uitvoeringskader |
| 10 | Gedooagstrategie | Deze strategie maakt onderdeel uit van het dit uitvoeringskader |
| | Overige criteria | |
| 11 | Borging personele en financiële middelen | Op basis van het werkprogramma op een adequaat niveau is een bestuurlijke afweging gemaakt over de relatie tot taakuitvoering en beschikbare capaciteit. |
| 12 | Uitvoeringsprogramma | Het uitvoeringsprogramma maakt onderdeel uit van dit uitvoeringskader. |
| 13 | Organisatorische condities | Zie hoofdstuk 6 deel 7 van dit uitvoeringskader. |
| 14 | Kwaliteitsborging | Zie hoofdstuk 6 deel 5 van dit uitvoeringskader. |
| 15 | Protocollen en instructies | Dit criterium valt buiten de scope van dit uitvoeringskader (bedrijfsvoering). |
| 16 | Interne en externe afstemming | Dit criterium valt buiten de scope van dit uitvoeringskader (bedrijfsvoering) |
| 17 | Protocollen communicatie, informatiebeheer en -uitwisseling | Dit criterium valt buiten de scope van dit uitvoeringskader (bedrijfsvoering) |
| 18 | Uitvoeringsondersteunende voorzieningen | Dit criterium valt buiten de scope van dit uitvoeringskader. (zie begroting uitvoeringsorganisatie) |
| 19 | Monitoring | Zie hoofdstuk 6 deel 6 van dit uitvoeringskader. |

Uit de tabel kan worden afgeleid dat dit Regionale uitvoeringskader niet alle criteria afdekt. De belangrijkste 'open plekken' worden aansluitend kort toegelicht.

Allereerst bevat dit uitvoeringskader geen beleid voor de ruimtelijke ordening. Dit uitvoeringskader gaat er vanuit dat een dergelijk beleid bij de gemeente aanwezig is. Daarnaast heeft dit uitvoeringskader geen relatie met een aantal criteria, omdat het criteria betreft aangaande de werkprocessen en uitvoering. De werkprocessen maken geen onderdeel uit van dit uitvoeringskader. Dat geldt ook voor de protocollen voor samenwerking en afstemming in de vorm van dienstverleningsovereenkomsten met andere bevoegde gezagen i.c. ketenpartners.

De beleidscyclus

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. Toezicht en handhaving is geen eenmalige activiteit, maar een jaarlijks terugkerende activiteit. 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 werk-

programma. Dit programma kijkt in detail één jaar vooruit. De beleidscyclus wordt als volgt vorm en inhoud gegeven rekening houdend met de cyclus van het werkprogramma. Toegevoegd is een voorbeeld in de vorm van een stappenplan, om deze beleidscyclus toe te lichten:

| Stap | Activiteit |
|------|--|
| 1 | In het eerste kwartaal wordt verantwoording afgelegd over de prestaties uit het werkprogramma van het voorafgaande jaar. |
| 2 | Maandelijks wordt een cijfermatige rapportage verstrekt aan de opdrachtgevers. Doel is om inzicht te geven in de productie. Daarnaast wordt eens per 4 maanden een rapportage met indicatoren opgesteld over de voortgang van het werkprogramma. Minimaal eenmaal per kwartaal wordt een bijeenkomst georganiseerd met de ambtelijk opdrachtgevers van de deelnemers (OGO). 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. werkprogramma |
| 3 | Het werkprogramma voor het volgende jaar wordt in oktober in concept beschikbaar gesteld. Het definitieve voorstel van het werkprogramma wordt in november beschikbaar gesteld. |
| 4 | Het werkprogramma voor het volgende jaar wordt voor 1 januari van dat jaar door het bevoegd gezag vastgesteld. |
| 5 | In januari wordt gestart met het geven van uitvoering aan het werkprogramma en start de beleidscyclus opnieuw met het vervaardigen van de volgende Marap, waarbij verantwoording wordt afgelegd over het afgelopen jaar. |

Vergelijking en auditing

De kwaliteit wordt vergroot als sprake is van een structureel verbetermechanisme op basis van 'plan, do, check en act'. Een toepassing hiervan is het vergelijken van de eigen organisatie met soortgelijke organisaties. De ODR vergelijkt haar prestaties met andere omgevingsdiensten. Om dit uit te kunnen voeren is binnen het Gelders Stelsel een systematiek voor benchmarking van bepaalde KPI's uit de kernset KPI's ontwikkeld. Tot op heden vindt er nog geen vergelijking plaats, omdat nog niet alle OD's de kernset KPI's hebben geïmplementeerd.

Interne auditing wordt gezien als een belangrijk middel om te toetsen of volgens de afspraken wordt gewerkt. Voor vergelijking van de eigen werkwijze met die van andere gemeenten moet worden ingestoken op provinciaal of regionaal niveau. De gemeente zal bij eventuele initiatieven van derden een afweging maken om hierbij aan te sluiten. Het primaat van de gemeente ligt echter in eerste instantie bij het verder professionaliseren van de eigen werkwijze en organisatie.

Kwaliteitsborging

Het werkprogramma en de verantwoording hierover vormen de spil. Deze zijn ingebed in een strategisch, operationeel en organisatorisch kader. De werkprocessen, het personeel, de communicatie en de bedrijfsvoering zijn de thema's die moeten leiden tot professioneel werken. Hierbij speelt het borgen van de behaalde kwaliteit een grote rol. Bij deze borging ligt het accent bij zeggen wat je doet, doen wat je zegt en laten zien dat je doet wat je zegt. Kortom het beheersen van de kwaliteit. Bij het beheersen of het controleren van de kwaliteit wordt nagegaan of datgene gebeurt wat binnen de organisatie is afgesproken. Afgesproken normen en procedures worden bewaakt en beoordeeld wordt of de dienstverlening aan de eisen voldoet. Er wordt nagegaan of de opgelegde eisen ook zijn gehaald. Het regelmatig bijstellen van normen en procedures is dan ook een belangrijke opgave in het kader van de kwaliteitsborging.

In het kader van de kwaliteitsborging speelt "toetsing" een belangrijke rol. De toetsing heeft allereerst betrekking op de (dagelijkse) interne controle of er gewerkt wordt conform het kwaliteitssysteem.

Controle vindt plaats op 5 niveaus:

1. De medewerker dient altijd na te gaan of er gewerkt wordt conform de afspraken. Afwijkingen moeten schriftelijk worden gemotiveerd: via een (digitale) memo of in de brief, die het dossier worden opgeborgen. De eerste verantwoordelijkheid van toetsing ligt dus bij de medewerker zelf.
2. Voor de kwaliteitsbewaking van specifieke onderdelen worden coördinatoren aangewezen, die kwaliteitscontroles uitvoeren.
3. Bij momenten waar een bepaalde beladenheid aan is te onderkennen vindt een collegiale toets plaats. Dit is of een collega toetsers / toezichthouder of een coördinator. In de aansluitende tabel is een richtlijn voor de collegiale toets opgenomen:

| Situatie | Collegiale toets |
|----------|------------------|
|----------|------------------|

| | |
|--|----------------------|
| Concept besluiten en besluiten naar aanleiding van een aanvraag | Collega |
| Brieven naar aanleiding van controle bij recidive of achterblijver | Collega, coördinator |
| Voornemens en besluiten voor bestuursrechtelijke handhaving | Juridisch medewerker |
| Brieven effectuering bestuursrechtelijke handhaving | Juridisch medewerker |
| Concept besluiten en besluiten voor gedogen | Juridisch medewerker |
| Concept beschikking op verzoek tot handhaving | Juridisch medewerker |

4. De coördinator zal bij politiek gevoelige situaties een extra inhoudelijke controle uitvoeren.
5. Door de coördinator vindt jaarlijks een auditing plaats van de werkprocessen. Er vindt een controle plaats of er conform de protocollen wordt gewerkt. Er vindt geen vakinhoudelijke toetsing plaats.

De toetsing heeft daarnaast betrekking op de actualiteit van de probleem- en risicoanalyse, die ten grondslag ligt aan dit uitvoeringskader. De coördinator is verantwoordelijk voor deze toetsing. De toetsing vindt in principe één keer per 2 jaar plaats. Wanneer wet- en regelgeving indringend wijzigen en gevolgen heeft voor de analyse dan wel dat uit de evaluatie van het jaar- c.q. werkprogramma (zie beleidscyclus) blijkt dat bijstelling noodzakelijk is, zal de frequentie worden bijgesteld.

Naast aandacht voor “toetsing” wordt gewerkt met een aantal verbeteringsmechanismen voor het bijstellen van processen en kwaliteit. Hiervoor worden de volgende instrumenten ingezet:

1. De stand van zaken ten aanzien van de kwaliteitscriteria worden jaarlijks gemeten aan de hand van een checklist voor de eigen positiebepaling. Een aangewezen medewerker voert de zelfevaluatie uit.
2. Bij team- en afdelingsoverleggen komt professionalisering als agendapunt terug. De ervaringen worden tijdens dit agendapunt besproken. Op basis van het overleg kan zowel direct actie worden ondernomen als het doorschuiven van de actie tot een later tijdstip i.c. opname in een verbeterplan.

De jaarlijkse zelfevaluatie en het verbeterplan maken onderdeel uit van de beleidscyclus. Zij worden geïntegreerd in het jaarverslag

Verantwoording en monitoring

De ODR heeft indicatoren opgesteld voor het sturen, monitoren en afleggen van verantwoording met betrekking tot het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de resultaten en voor zover mogelijk de effecten hiervan.

Kritische prestatie-indicator (KPI)

De ODR maakt gebruik van KPI's om de kwaliteit en het bereiken van doelstellingen te monitoren. De KPI's zijn vastgelegd in de actuele kernset en meten resultaten als;

- Tijdigheid (wordt het geleverde product of de geleverde dienst binnen de afgesproken of wettelijke termijn geleverd);
- Kwaliteit (wordt het geleverde product of de geleverde dienst volgens de afgesproken kwaliteitsafspraken geleverd);
- Klanttevredenheid (de mate van tevredenheid over het geleverde product of de geleverde dienst);
- Kwantiteit (is het geleverde product of de geleverde dienst volgens de afgesproken kostprijs en/of aantallen geleverd).

6.7 Organisatorische condities

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

6.7.1 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 een persoon geen combinatiefunctie mag vervullen van toezicht & handhaving en vergunningverlening; er dienen aparte toezichthouders en aparte vergunningverleners te zijn. Voor in principe alle activiteiten is deze scheiding aanwezig of binnen de eigen organisatie of vormt het een integraal deel van de afspraken met andere instanties zoals de ODR en de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid.

6.7.2 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 ODR heeft diverse toezichthouders in dienst, waardoor het mogelijk is om verschillende toezichthouders in te zetten voor de gemeente. De ODR borgt dit door het vastgestelde roulatiesysteem (vastgesteld format Gelders Stelsel) te hanteren. Dit roulatiesysteem betreft een periodieke afwisseling van branches en geografische gebieden waarbinnen de handhavingsactiviteiten worden uitgevoerd voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat. Bij de opdrachtverlening wordt dit als eis meegenomen, waardoor wordt voorkomen dat dezelfde controleur meerdere malen of gedurende een langere periode een inrichting bezoekt.

6.7.3 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 volgens de systematiek van HR21. 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. Voor wat betreft de aanwijzing binnen de ODR (als uitvoeringsorganisatie is een ondermandaatregeling opgesteld, die bevoegdheden op alle niveaus regelt.

6.7.4 Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren

Voor incidenten, acute klachten en calamiteiten milieu is een piketdienst ingesteld binnen de ODR. De piketdienst wordt ingeschakeld buiten kantooruren en indien nodig tijdens kantooruren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen kleine – en grote incidenten

Kleine incidenten

Kleine incidenten en klachten die tijdens kantooruren plaatsvinden worden opgepakt door de medewerker in het team dat qua gebied en/of bedrijf bij de locatie hoort. Dit gebeurt rechtstreeks of via de team coördinator.

Grote incidenten/calamiteiten

Grotere incidenten of calamiteiten worden opgepakt door de piketmedewerker. Ook assistentie van de piketmedewerker kan worden aangevraagd. Melding hiervan kan binnen komen via het algemene nummer van de ODR: 0344-579314.

Kantoortijden

Hoewel de periode tussen 07.00 en 22.00 uur als reguliere werktijd geldt, houden wij hier de tijden aan waarop de telefoon van de ODR bemenst is, namelijk van 09.00 tot 17.00 uur.

Taakverdeling piket en reguliere medewerker

De verdeling tussen reguliere medewerker en piketmedewerker is niet scherp, hieronder staat een indicatie, bij twijfel graag (ook) de piketmedewerker bellen via het piketnummer: 06-46849771.

Indicatie inschatting omvang incident

Globale indeling kleine incidenten en klachten – grote incidenten en calamiteiten:

Kleine incidenten en klachten

- Geluidoverlast veroorzaakt door bedrijven of burgers (= vaak APV);
- Geuroverlast veroorzaakt door bedrijven;
- Hinder door horeca (sluitingstijden doen gemeenten zelf);
- Vuilnis of afval (normaal);
- Klein ongeval op de weg;
- Riool, melding over rare lucht uit riool of illegale lozing op riool;
- Bedrijfsincident klein, zoals wijziging werktijden, melding bodemverontreiniging, brand.

Grote incidenten en calamiteiten

- Brand met asbest;
- Extacy-afval, gevaarlijk afval of asbestdump;
- Groot ongeval op de weg of op het spoor met vrijkomen van olie, andere brandbare stoffen, explosieven;
- Stoffen, radio actief materiaal;
- Ongeval waarbij vloeistof/olie in het water raakt of dreigt te raken;
- Luchtvaartongeval;

- Bedrijfsincident groot, zoals grote brand of explosie.

De gemeente, alsook de Provincie Gelderland heeft een klachtenlijn buiten de kantooruren. Eventuele klachten en meldingen worden doorgegeven aan de ODR. Bij grote incidenten en calamiteiten kan opschaling noodzakelijk zijn.

Eventuele opschaling gaat via de Veiligheidsregio. De werkwijze is als volgt: de dienstdoende toezicht-houder gaat, bij een calamiteit, ter plaatse kijken. Indien hij inschat dat er iets anders moet gebeuren dan alleen het afvoeren van de stof (hun specialiteit), neemt hij contact op met één van de collega's via de telefoonlijst.

6.75 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 beschikbaar gesteld in de begroting.

Uitbesteding van taken binnen de uitvoeringsdienst ODR vindt plaats op basis van het inkoopbeleid van de ODR. De ODR verricht structureel toetsing- en toezichtwerkzaamheden binnen de gemeente. Aan de hand van het werkprogramma wordt de benodigde tijd en in de begroting het benodigde middelen voor deze taken vastgesteld. Het overeengekomen aantal en soort werkzaamheden (taakbeschrijving) en het daarvoor benodigde middelen wordt vastgelegd door een opdrachtbevestiging in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst en/of werkprogramma.

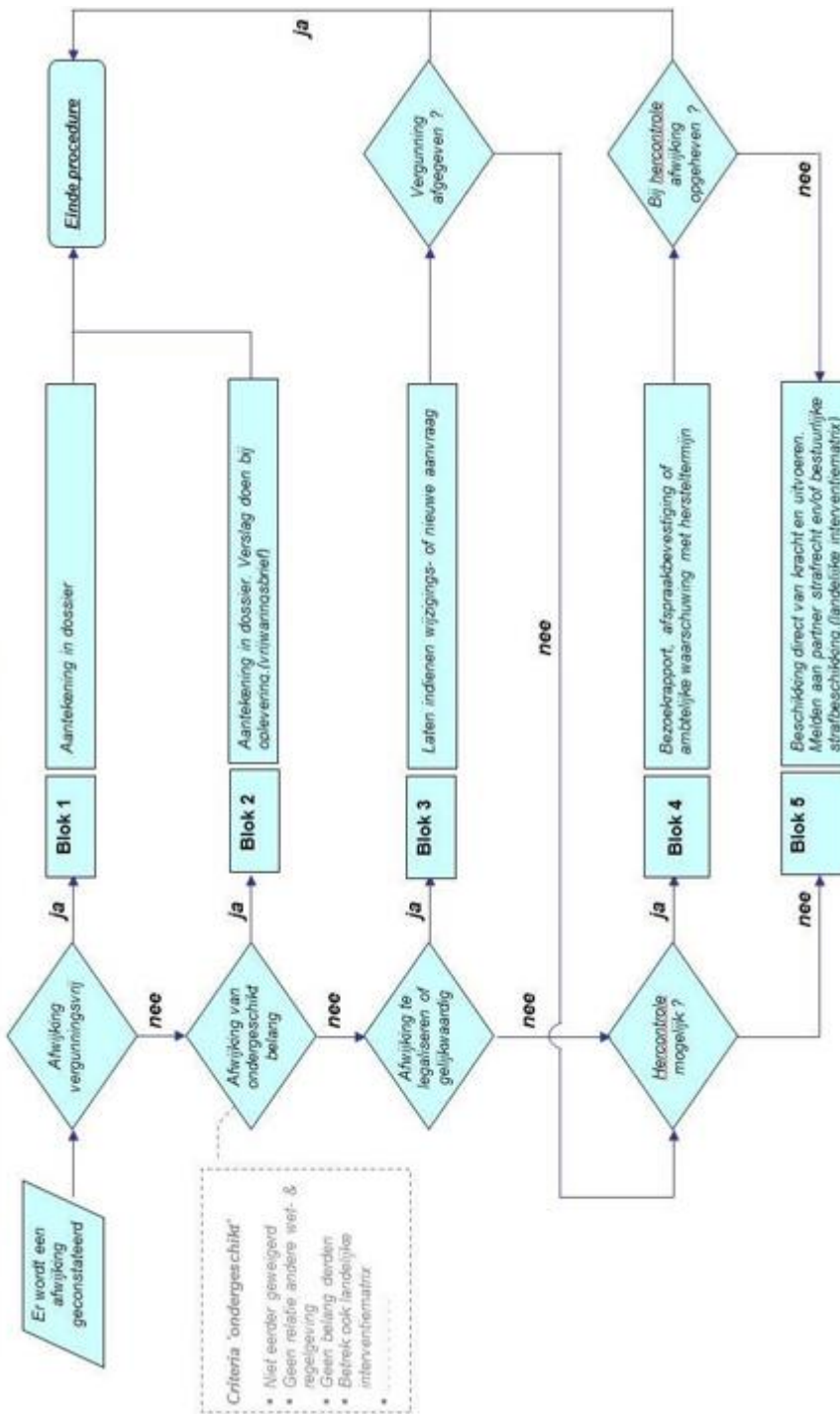
6.76 Inwerkingtreding

Met de inwerkingtreding van dit uitvoeringskader wordt tegelijkertijd het voorgaande beleidskader 2015-2019 ingetrokken.

Dit uitvoeringskader blijft, ongeacht de looptijd daarvan, van kracht tot het moment dat het ingetrokken wordt of vervangen wordt door een nieuwe uitvoeringskader.

Schema beleid sanctiestrategie vergunninggericht werken (realisatiefase)

Schema beleid sanctiestrategie vergunningsgericht werken (realisatiefase)



Terug naar 5.7.2.

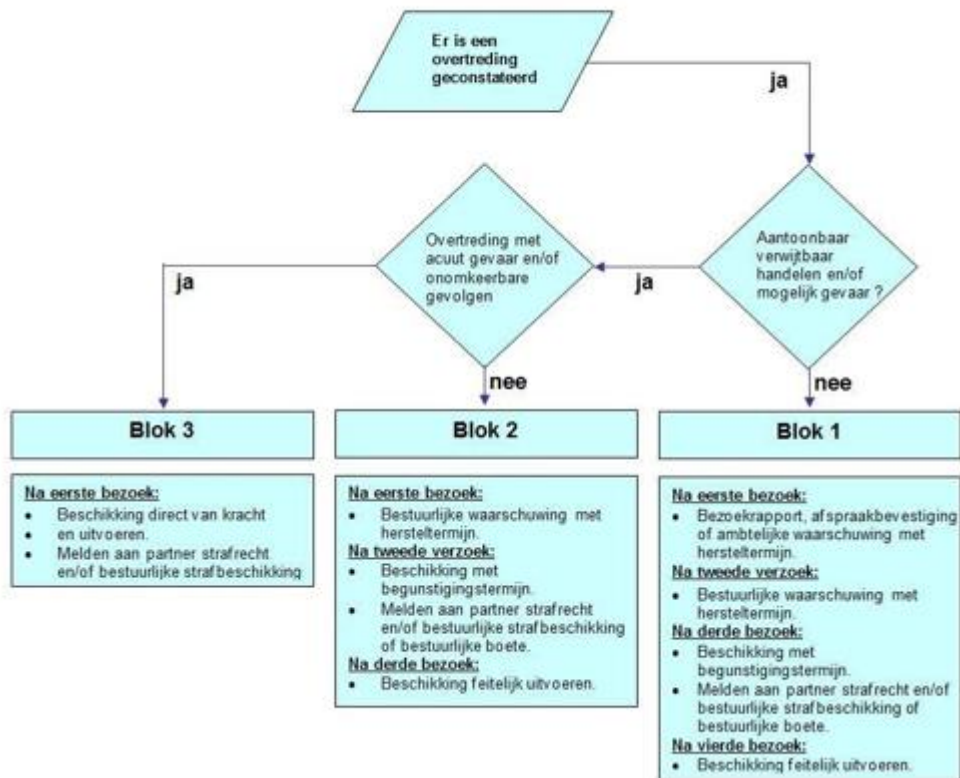
Tabel overtredingen / strategie

| BLOK | OVERTREDINGEN | STRATEGIE | IN TE ZETTEN BIJ | VOORBEELDEN (BOUWEN) |
|------|--|--|---|--|
| 1 | <p>Het betreft in het algemeen kleine vergunningsvrije afwijkingen</p> <ul style="list-style-type: none"> Het betreft kleine niet vergunningsvrije afwijkingen. Bouwwerk voldoet verder aan technische vereisten, bestemmingsplan en neemt niet in bouwvolume toe. Het kunnen ook afwijkingen zijn waar technische onderdelen onjuist zijn aangebracht. Er is sprake van hetzelfde werk als waarvoor de oorspronkelijke vergunning is bedoeld. Onderdelen zijn aangebracht, maar niet op de juiste wijze. Het betreft onderdelen die niet gerelateerd zijn aan het 'algemeen belang' of aan de gemeentelijke kernbepalingen (toezichtonderdelen tot werkniveau 2). Er is alleen sprake van ondergeschikt belang als de afwijking niet in een eerder stadium is afgevoerd, er geen relatie is met andere wet- en regelgeving en er geen belang van derden in het geding is | <p>Aantekening maken op tekeningen / in dossier door ambtenaar</p> <p>Aantekening maken op tekeningen / in dossier door ambtenaar</p> | <p>T/m eindcontrole</p> <p>T/m eindcontrole</p> <p>Alleen op basis van eindcontrole</p> | <ul style="list-style-type: none"> Koepje iets meer naar links of rechts Een zeer beperkte afwijking in kleurgebruik Indeling in principe gelijk aan vergunning, maar binnenwanden zijn niet iets anders geplaatst Gevelindeling is op onderdelen anders Ventilatie is in een woning aangebracht, maar rooster of raamboopje is niet helemaal juist Leuning van een trap in een woning is verleerd aangebracht |
| 3/4 | <ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van een ander werk dan waarvoor de oorspronkelijke vergunning is bedoeld. Onder het begrip 'ander' moet worden verstaan: een andere vorm, een andere locatie, een andere constructie, een ander gebruik, een ander volume, een ander aanzien Het betreft ook afwijkingen waar technische onderdelen niet of onjuist zijn aangebracht. Er is sprake van hetzelfde bouwwerk als waarvoor de oorspronkelijke vergunning is bedoeld. Onderdelen zijn niet aangebracht of onderdelen zijn wel aangebracht, maar niet op de juiste wijze. Het betreft onderdelen die gerelateerd zijn aan het 'algemeen belang' of aan de gemeentelijke kernbepalingen (toezichtonderdelen vanaf werkniveau 2). | <p>Legalisatieonderzoek, bij positief antwoord: nieuwe aanvraag omgevingsvergunning indienen, bij negatief antwoord of weigeren vergunning blok 5 van toepassing</p> <p>Legalisatieonderzoek, bij positief antwoord: wijzigingsaanvraag omgevingsvergunning indienen, bij negatief antwoord of weigeren vergunning brief herstel van toepassing</p> <p>Brief herstel + controle of aantonen gelijkwaardige situatie (onder dreiging van formele handhaving met dwangsom)</p> | <p>Tot eindcontrole in combinatie met strategie stilleggen bouw</p> <p>T/m eindcontrole</p> | <ul style="list-style-type: none"> Garage blijkt te gaan worden gebruikt als kantoorruimte Er is bij een woning een meter meer aangebouwd dan vergund Er is sprake van een geheel andere gevelindeling Fundering is anders aangebracht dan op vergunningtekening aangegeven Brandveiligheidsvoorzieningen zijn niet aanwezig of niet in orde. Hemelwaaierhoer bij een publiek toegankelijk gebouw is aangebracht, maar niet op de juiste wijze. Constructieve veiligheid is in het geding bij een bouwwerk omdat bepaalde onderdelen onjuist zijn aangebracht |
| 5 | <p>Het betreft spoedeisende situaties. Er is sprake van een duidelijke afwijking dat verder werken zal leiden tot onomkeerbare schade of zeer hoge herstellkosten achteraf aan werk of omgeving.</p> | <p>Stilleggen werk met hersteltermijn</p> | <p>Tot eindcontrole</p> | <ul style="list-style-type: none"> Scheurvorming omliggende panden Situering op kavel is niet juist Fundering komt qua maatvoering niet overeen met vergunning Grove constructieve fouten |

Terug naar 5.7.2.

Schema sanctiestrategie

Schema sanctiestrategie objectgericht werken (beheerfase)
(Betrek ook landelijke interventiematrix)



Terug naar 5.8.

Prioritering overtredingen

De prioritering van overtredingen is als volgt:

| Soort overtreding | Toelichting |
|--------------------------|--|
| 1. Spoedeisende situatie | Er is sprake van een dussdanige situatie dat verder gebruik zal leiden tot onomkeerbare schade of zeer hoge herstellkosten achteraf aan bouwwerk of omgeving. |
| 2. Bedreigende situatie | <p>Er is sprake van een bedreigende situatie als de overtreding leidt tot:</p> <p>A. Directe schade voor de mens, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gevaarlijk situaties in bedrijfspannd zoals ontbreken doorvalbeveiligingen • externe onveiligheid • <p>B. Directe, onomkeerbare schade, voor het natuurlijk milieu, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • illegale lozing afvalwater • illegale bodemverontreiniging • <p>C. Directe, onomkeerbare schade, voor de bewegingsruimte van de mens (wonen, bedrijfsvoering, voorziening in eerste levensbehoeften), bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ernstige hinder en overlast in relatie tot functie gebied / gebouw (stof, trillingen, geluid, geur) • onbereikbaarheid van bouwwerken en open erven / terreinen (parkeren, opslag goederen) • <p>D. Constructieve en brandonveilige situaties, die alleen met veel moeite achteraf zijn te corrigeren, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aantasting fundering door betonrot • blokkeren van vluchtwegen • niet goed functionerende brandmeldinstallaties • <p>Indien de overtredingen duiden op grove nalazigheid, een calculerende en /of malafide instelling van de overtreder en recidive (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk, termijn 5 jaar) is ook sprake van dit type overtreding.</p> |
| 3. Overige situatie | Alle overige overtredingen |

Terug naar 5.8.

Bijlage 2 Risicomodule

Besturingsmodel voor VTH-taken

1. Wettelijk kader

De uitvoering van het handhavingproces is niet beschreven in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), maar in het onderliggende Besluit omgevingsrecht (Bor). In de Bor is voor wat betreft de probleemanalyse artikel 7.2 lid 2 Bor het meeste interessant.

Dit artikel schrijft voor dat:

- Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan 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 hem is opgedragen.

2. Probleemanalyse

2.1. Probleemanalyse voor toezicht en handhaving

Een professionele probleemanalyse bestaat uit meerdere onderdelen. In ieder geval worden volgens de Nota van toelichting behorende bij het Bor, de volgende onderdelen in kaart gebracht:

1. Voor welke regelgeving (de Wabo en het bij of krachtens de andere betrokken wetten bepaalde) het de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen. Dat betekent een inventarisatie van de concrete handhavingstaken van de organisatie ingevolge de Wabo. Het gaat hierbij zowel om de projectgebonden als niet-projectgebonden taken;
2. Welke problemen met die regelgeving worden aangepakt;
3. Wat de kansen op overtredingen van die regelgeving zijn. De vraag wat de kans is op potentiële en feitelijke overtredingen is tevens relevant bij het uitvoeren van een probleemanalyse. Enerzijds kan dit gedaan worden door historische gegevens te analyseren. Anderzijds zijn er verschillende methodieken beschikbaar om het potentiële naleefgedrag in beeld te brengen;
4. Wat de effecten van die overtredingen voor de fysieke leefomgeving zijn. Het gaat hierbij telkens om de vraag: Welke effecten kunnen optreden wanneer de regelgeving niet wordt nageleefd? De effecten kunnen onderverdeeld worden naar verschillende thema's, zoals Veiligheid, Gezondheid, Leefbaarheid, Financieel, Natuur, etc.

De Risicomodule beslaat de punten 1, 3 en 4 uit het bovenstaande overzicht. Punt 2 is geborgd in de werkprogramma's en verder beschreven in het uniforme beleidskader VTH, waarvan deze bijlage een onderdeel vormt.

2.2. Probleemanalyse vergunningverlening

Niet alleen de toezichts- en handhavingstaken vanuit de Wabo zijn risicogestuurd (zoals bovenstaand is aangegeven), maar ook de vergunningverlening is risicogestuurd, vanuit het motto:

- Wat we buiten belangrijk vinden (toezicht en handhaving) vinden we ook binnen belangrijk (vergunningverlening).

2.3. Toelichting op de theoretische achtergronden van de Risicomodule

De methodiek voor probleemanalyse-prioriteitstelling (Risicomodule) werkt op basis van het principe/formule

Risico = kans x effect

Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de prioriteit van (onder andere) handhavingstaken.

Het effect heeft rechtstreeks te maken met de aard en omvang van activiteiten bij milieu, alsmede de omvang en functie van bouwwerken voor wat betreft bouwen. Bij de kansfactor speelt de Tafel van 11 (T11) een belangrijke rol in combinatie met ervaringen over naleefgedrag. Door de formule toe te passen, wordt gekomen tot een risico-inschatting.

2.4. Beschrijving van risicoanalyse (besturingsmodel)

De risicomodule (besturingsmodel) is een uitwerking van de Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningen, toezicht en handhaving. Het bevat een uitwerking van criteria (geheel of gedeeltelijk) voor:

- Probleemanalyse;
- Prioriteiten;
- Toezichtstrategie;
- Sanctiestrategie;
- Uitvoeringprogramma [op hoofdlijnen]
- Capaciteitsanalyse
- Werkprocessen-protocollen.

Taken

De risicomodule (besturingsmodel) is ingestoken vanuit de taken van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Deze taken zijn bepalend voor de uitvoering en de te maken beleidskeuzen:

1. Omgevingsvergunning activiteit Bouw;
2. Omgevingsvergunning activiteit Milieu;
3. Toezicht en handhaving Milieu;
4. Toezicht en handhaving Bouwen;
5. Advisering en onderzoek (Lucht, Geluid, Geur en Bodem);
6. Meldingen en klachten;
7. Buitencategorie (zeer complexe vergunningen/Toezicht) en projecten;
8. Indirecte productieve uren.

| Taken | Capaciteit in uren | | | | | |
|---------------------------------------|--------------------|---------------|---------------|----------------|--------------|---------------------------------|
| | Verg. verlening | Toezicht | Advies | Administratief | Indirect | |
| Algemene gegevens | | | | | | |
| Omgevingsvergunning activiteit Bouw | 27.796 | 559 | 1.202 | 2.391 | 554 | |
| Omgevingsvergunning activiteit Milieu | 9.123 | 276 | 2.176 | 838 | 186 | |
| Toezicht Bouw <small>risico</small> | 0 | 17.012 | 204 | 1.597 | 573 | |
| Toezicht Milieu <small>risico</small> | 0 | 21.796 | 368 | 576 | 2.472 | |
| Klachten en handavingsverzoeken | 0 | 8.584 | 1.086 | 435 | 0 | |
| Projecten | 7.880 | 6.400 | 790 | 900 | 1.260 | |
| Advisering | 0 | 0 | 9.167 | 642 | 0 | |
| Opslag indirect productieve uren | 2.110 | 1.920 | 3.905 | 5.873 | 0 | |
| TOTAAL UREN | 46.838 | 66.606 | 18.457 | 12.851 | 5.034 | 149.806,48 uren berekend |
| TOTAAL FTE | 54,71 | 49,54 | 13,67 | 9,52 | 3,73 | 110,97 FTE berekend |
| Uren Fte ODR 1050 | | | | | | |
| | 36,63 | 43,82 | 18,59 | 6,79 | 5,56 | 115,49 Fte beschikbaar |
| | 1,82 | -5,82 | -4,92 | -0,73 | 2,83 | 3,52 Fte verschil (+/-) |

Producten

Vanuit de taken wordt zoveel mogelijk gewerkt met producten. Dit zijn diverse soorten vergunningen, meldingen, ontheffingen, controlesoorten, klachtsoorten, geluid-, bodem-, lucht-, externe veiligheids-onderzoek en projecten. Aan de producten zijn aantallen te koppelen. Deze aantallen worden berekend op basis van ervaringen uit het verleden, landelijke ontwikkelingen (vergroting van het vergunningsvrij bouwen, vergroting reikwijdte Activiteitenbesluit, economische crisis e.d.) en lokale ontwikkelingen (ingebruikname industriepark e.d.).

Werkprocessen

Taken, producten en vervolgens werkprocessen. In de onderliggende uitwerkingen wordt het werkproces van de producten zoveel mogelijk in werkstappen uiteengezet. Van begin tot het einde van het werkproces worden in stappen aangegeven wie (rol of functie), welke stap (inhoudelijke afwikkeling) in het proces uitgevoerd. Deze rollen of functies zijn bijvoorbeeld; vergunningverlener, bouwplantoetsers, constructeur, jurist, toezichthouder, adviseur, administratief medewerker etc.

Daarnaast wordt de mate van uitvoering (altijd, soms, grotendeels) van de stap aangegeven met behulp van een percentage. Dit percentage wordt verrekend met de tijdseenheid die nodig is voor de uitvoering van de betreffende stap in het proces. Onderstaand een voorbeeld van deze uiteenzetting.

| Omgevings-vergunning activiteit Milieu | Type | % | Omgevings-vergunning (milieudeel) industrieel (klein) | Omgevings-vergunning (milieudeel) industrieel (groot) | Omgevings-vergunning (milieudeel) agrarisch (klein) |
|--|------|------|---|---|---|
| Uitgebreide procedure | | | | | |
| Vooroverleg (inclusief reistijd) | V | 50% | 3:00 | 4:00 | 3:00 |
| Ontvangen en inboeken concept aanvraag | Admn | 100% | 1:00 | 1:00 | 1:00 |
| Vooroverleg (inclusief reistijd) | V | 100% | 3:00 | 4:00 | 3:00 |
| Ontvangen en inboeken definitieve aanvraag/verzoek | Admn | 100% | 1:15 | 2:30 | 1:15 |
| Uitvoeren ontvankelijkheidstoets | V | 100% | 1:30 | 2:30 | 1:30 |
| Toetsing en beoordeling (Inhoudelijke beoordeling aanvraag) | V | 100% | 8:00 | 18:00 | 6:00 |
| Advisering bodemaspect (beoordelen, opstellen advies, afstemmen en kwaliteitscontrole) | A | 50% | 5:00 | 5:00 | 5:00 |
| Advisering geluidsaspect (beoordelen, opstellen advies, afstemmen en kwaliteitscontrole) | A | 20% | 8:00 | 20:00 | 8:00 |
| Advisering EV aspect (beoordelen, opstellen advies, afstemmen en kwaliteitscontrole) | A | 30% | 8:00 | 20:00 | 8:00 |

Kentallen

Daarna worden per werk stap tijdseenheden (kentallen) berekend door de experts vanuit de Omgevingsdienst. Het Besturingsmodel berekend de kentallen van de diverse werkprocessen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, klachten etc. Daarnaast werkt het model op basis van prognoses (aantallen vergunningen/meldingen per jaar) en berekend de benodigde capaciteit (de formatie). Uiteraard werken we met de beschikbare formatie. De bedoeling is dat op basis van tijdschrijven naar zaken en producten een verfijning plaats kan van de kentallen.

Risicogestuurd werken

In dit model zijn de risicoanalyses (risicomodules voor Bouwen en Milieu) opgenomen waarmee de ODR aantoonbaar risicogestuurd kan werken. Deze modules zijn door de experts van de ODR, tezamen met afgevaardigden van de partners uitgewerkt.

| Klasse | Opmaak | Van | tot en met | |
|--------|-------------------|-----|------------|--------|
| I | ZEER GROOT RISICO | 39 | 59 | punten |
| II | GROOT RISICO | 25 | 39 | punten |
| III | BEPERKT RISICO | 20 | 25 | punten |
| IV | KLEIN RISICO | 17 | 20 | punten |
| V | ZEER KLEIN RISICO | 0,0 | 17 | punten |

| Code | Beschrijving | effect | naleving | Totaal | Klasse | Aantallen |
|-------|---|--------|----------|--------|--------|-----------|
| WM024 | IJzer- en staal-, non-ferro-metaalgietenrijen/ -smelterijen | 7,3 | 8,0 | 55,0 | I | 1 |
| BRZO | BRZO bedrijven | 8,1 | 7,3 | 56,6 | I | 0 |
| WM055 | Afvalverwerking | 8,5 | 8,8 | 57,3 | I | 0 |
| WM020 | Vervaardiging van chemische producten (niet BRZO) | 7,8 | 7,8 | 54,3 | I | 34 |
| WM052 | Afvalverbrander | 8,9 | 7,8 | 53,3 | I | 27 |
| WM002 | Fokken en houden van dieren (GPBV) | 8,3 | 8,3 | 51,6 | I | 112 |
| WM023 | Vervaardiging bewerken van glas, aardewerk, cement-, kalk-, gips-, beton-, asfaltproducten, isolatiematerialen, natuursteen, e.d. | 8,8 | 7,8 | 51,0 | I | 73 |

De inzet van formatie wordt grotendeels bepaald door het berekende risico. Daarnaast zijn ook andere ontwikkelingen van invloed op de inzet van het toezichtsinstrumentarium (Ketentoezicht, omvang van de branche in absolute aantallen, nieuwe inzichten etc.).

Opdrachtgeverspecifiek

Voor iedere opdrachtgever wordt een specifieke module (versie van het Besturingsmodel) doorgerekend. Hieruit komt naar voren welke formatie de Omgevingsdienst beschikbaar moet hebben voor de professionele uitvoering van taken voor die opdrachtgever. Deze module geeft de opdrachtgever inzicht in de werkzaamheden, de onderliggende werkprocessen, de prognoses, de producten en de inzet van experts.

Behouden van actualiteit

Een voordeel van dit Besturingsmodel voor de VTH taken, is dat het digitaal is en daardoor flexibel en continu actueel gehouden kan worden. Wijzigingen (in aantallen vergunningen, meldingen, toetsingswijze [diepgang] etc.) geven direct de consequenties voor de formatie aan (positief/negatief). Met het invoeren van de werkprocessen (werkstappen) en de koppeling met tijdseenheden, kan richting worden gegeven aan een uniforme werkwijze.

Bijlage 4 Stappenplan landelijke handhavingstrategie

Toelichting

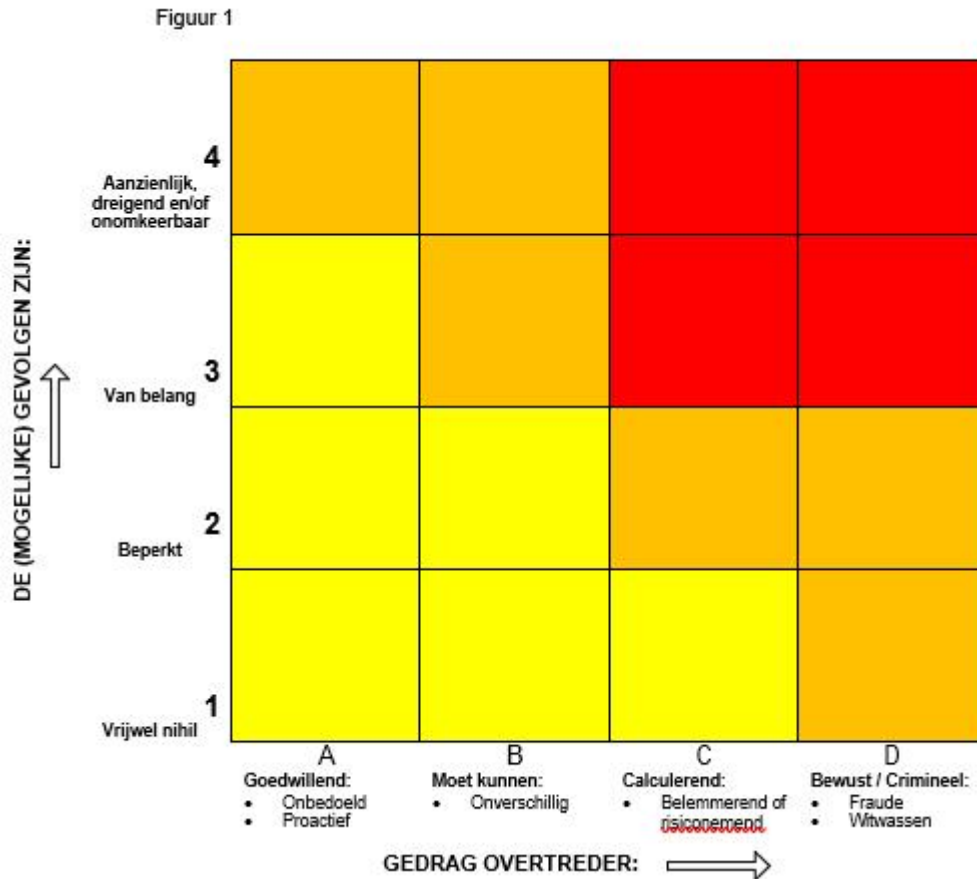
Deze bijlage geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 5 opgenomen landelijke handhavingstrategie.

Stappenplan

Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

Stap 1 - Positionering bevinding in de landelijke interventiematrix

Figuur 1



Toelichting op landelijke interventiematrix (sanctiestrategie)

| | |
|--|--|
| | Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen. |
| | Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel'). |
| | Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen. |

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 1 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert *) door:

- het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie
 - het typeren van de normadressaat. (gedrag van de overtreder)
- *) Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handavinghistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten.

Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst.

Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van de vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. In geval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd.

Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven.

Vooraf voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculiseerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.

5. Medewerking van deskundige derden. De normadessaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is.

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht.

Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer:

- bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavingsinstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavingsinstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingsstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 2 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. Deze bijlage 4 wordt afgesloten met een toelichting op alle interventies van licht naar zwaar.

Waar in de matrix van figuur 2 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

Figuur 2: Landelijke interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s)

| | | | | | |
|----------------------------------|---|---|--|---|---|
| DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN: | 4 Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar | Strafrecht BSB00 / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht | Strafrecht BSB00 / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht | Strafrecht BSB00 / 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 |
| | 3 Van belang | Strafrecht BSB00 / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | Strafrecht BSB00 / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht | Strafrecht BSB00 / 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 |
| | 2 Beperkt | Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren | Strafrecht BSB00/PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | Strafrecht BSB00/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 |
| | 1 Vrijwel nihil | Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren | Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren | Strafrecht BSB00/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen |
| | | A Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief | B Moet kunnen: • Onverschillig | C Calculerend: • Belemmerend of risiconemend | D Bewust / Crimineel: • Fraude • Witwassen |
| | | GEDRAG OVERTREDER: → | | | |

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens geldende en vastgestelde administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het:

- motiveringsbeginsel,
- zorgvuldigheidsbeginsel,
- verbod van willekeur,
- verbod van misbruik van bevoegdheid.

Begrippenlijst

| Begrip | Toelichting |
|--------------------------------------|---|
| Beginselplicht tot handhaven | Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rech0-spraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. |
| Bestuurlijk handhavings-overleg | Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhaving-partners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingsprioriteiten de regionale / lokale handhavingsprioriteiten vast. |
| Bestuurlijk Omgevingsberaad | Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v. de Minister van I & M, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I & M en V & J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM. |
| Bestuurlijke boete | Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. |
| Bestuurlijke strafbeschikking milieu | Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten. |
| Bevinding | Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding. |
| Functioneel Parket | Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit. |
| Fysieke leefomgeving | De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit. |
| Gedooagstrategie | Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. |
| Handhaving | Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd. |
| Handhavingsprogramma | Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit. |
| Interventie | Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen. |
| Legalisatietoets | Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is. |
| Motiveringsbeginsel | In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn. |

| | |
|--------------------------|---|
| Nalevingstrategie | Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. |
| Normadressaat | Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt. |
| OM | Openbaar Ministerie. |
| Omgevingsdiensten | Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). |
| Rechtsgelijkheid | Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil. |
| Rechtvaardigingsgrond | Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen. |
| Sanctie | Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden. |
| Sanctiestrategie | Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor. |
| Schulduitsluitingsgrond | Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen. |
| Strafuitsluitingsgronden | Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheids-gronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar. |
| Strategische milieukamer | Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving. |
| Toezicht | Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. |
| Toezichtstrategie | Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. |
| VTH kwaliteitscriteria | Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken). |
| Zorgvuldigheidsbeginsel | In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming. |

Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

1. Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:
2. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken.
» Indien niet tijdig hersteld:
3. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn.
» Indien niet tijdig hersteld:
4. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat. Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken.
» Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn.
» Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavingsinstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBM is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBM in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBM

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen.

Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBM kan los van (óf), parallel met (en) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBM is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

Bijlage 5 Beleidsregel dwangsommen en hersteltermijnen

1. Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester zijn bevoegd met bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten op te treden tegen overtreding van regels (op grond van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:21 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht). Of het college dan wel de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan is afhankelijk van de betreffende regels.

Een van de instrumenten om een geconstateerde overtreding te doen beëindigen is het opleggen van een last onder dwangsom. Dit is een bestuurlijke herstelsanctie en houdt in een last tot het geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (artikel 5:31d Awb).

Een herstelsanctie (-termijn) is bedoeld voor het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding (artikel 5:2, eerste lid onder b Awb).

Om gebruik te maken van de dwangsombevoegdheid is het geen wettelijke eis dat het college of de burgemeester daarvoor een beleidsregel/richtlijn heeft vastgesteld. In het kader van de rechtszekerheid en het gelijkheidsbeginsel is het wenselijk dat tegen overtredingen op een zoveel mogelijk gelijke wijze handhavend wordt opgetreden. Een uniforme beleidsregel geeft dan ook meer duidelijkheid en transparantie over de hoogte van dwangsommen en begunstigingstermijnen in relatie tot de overtreding.

2. Hoogte dwangsommen

Bij het bepalen van de hoogte van dwangsommen en het maximum van het te verbeuren bedrag heeft het bestuursorgaan een ruime mate van beleidsvrijheid. De hoogte van een dwangsom wordt door de rechter terughoudend getoetst.

De hoogte van de dwangsom moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit) (artikel 5:32b, derde lid Awb). Het betreft dus een herstellende en geen bestraffende sanctie.

Verder zijn de volgende uitgangspunten van belang bij het vaststellen van de (maximum) hoogte van de dwangsom:

- De dwangsom moet dusdanig hoog zijn dat de overtreder geen voordeel heeft bij het laten voortduren van de overtreding;
- De maximum te verbeuren dwangsom is afgeleid van het behaalde economische voordeel;
- De geschatte kosten om de overtreding te beëindigen moeten hoger zijn dan het geschatte financiële voordeel van de overtreder bij het laten voortduren van de overtreding;
- Het onrechtmatig verkregen voordeel dat de overtreder heeft, moet worden weggenomen;
- De bevestiging van normen gesteld in het belang van milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap, veiligheid, volksgezondheid etc.
- De financiële omstandigheden van de overtreder spelen in beginsel geen rol bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom.

Een dwangsom kan worden vastgesteld in de vorm van een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd of een bedrag per overtreding van de last (artikel 5:32b, eerste lid Awb).

Als de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding wordt opgelegd, is het bestuursorgaan gelet op de rechtszekerheid richting de overtreder, verplicht een maximum bedrag vast te leggen waarboven geen dwangsom meer worden verbeurd (artikel 5:32b, tweede lid Awb).

Na het bereiken van het maximumbedrag kan besloten worden om een nieuwe last onder dwangsom, dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen.

De in de dwangsombeschikking gekozen hoogte van de dwangsom moet steeds voldoende onderbouwd zijn in die zin, dat de hoogte van de dwangsom gebaseerd/afgestemd is op de inhoud van deze beleidsregel.

In de beschikking kan dan in het algemeen worden volstaan met verwijzing naar deze beleidsregel. Echter, in specifieke situaties is maatwerk noodzakelijk. Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval kan (naar boven of beneden) worden afgeweken van de hoogte van de dwangsom, begunstigingstermijn en/of het maximumbedrag in de tabellen in de bijlage. In deze bijzondere gevallen moet in de beschikking de afwijking goed gemotiveerd worden.

Voor overtredingen die niet in de tabellen zijn opgenomen, wordt aan de hand van de feiten en omstandigheden van het concrete geval bekeken wat redelijke dwangsomhoogten en termijnen zijn.

3. Begunstigingstermijn

Een last onder dwangsom omvat naast de te nemen herstelmaatregelen ook een termijn, waarbinnen de overtreder de door het bestuursorgaan opgelegde lastgeving kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd (artikel 5:32a, tweede lid Awb).

Een begunstigingstermijn moet zo kort mogelijk zijn, maar voldoende lang om, afhankelijk van de te nemen maatregelen, de overtreding te beëindigen zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Voor de termijnen in de tabellen is uitgegaan van een gemiddelde termijn waarbij het mogelijk is te voldoen aan de last binnen deze termijn. Deze termijn kan afhankelijk van feiten en omstandigheden worden aangepast (zowel korter als langer). In gevallen waar de brandveiligheid of volksgezondheid in het geding is zal de termijn vaak korter zijn, gelet op de ernst van het overtreden voorschrift. Ook kan een kortere termijn bepaald worden als bijvoorbeeld al eerder een last onder dwangsom is opgelegd of duidelijk is dat in kortere tijd aan de last kan worden voldaan. Bij milieu kan de potentiële/feitelijke milieubelasting een grote rol spelen bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn. Indien wordt afgeweken van de in de tabellen opgenomen termijnen wordt dit in de beschikking gemotiveerd. Wanneer sprake is van een zodanig spoedeisend acute situatie wordt er geen dwangsom opgelegd, maar moet (spoed)bestuursdwang als herstelsanctie worden toegepast. In dat geval wordt geen dan wel een zeer korte begunstigingstermijn geboden.

Er wordt in beginsel ook geen begunstigingstermijn opgelegd bij lastgevingen die strekken tot voorkoming van herhaling van een overtreding. Dit vloeit voort uit artikel 5:32a tweede lid Awb en jurisprudentie. Er kunnen zich echter bijzondere omstandigheden voordoen die ook bij een lastgeving ter voorkoming van herhaling een termijnstelling noodzakelijk maken.

4. Vorm dwangsom

Er is voor gekozen om zoveel mogelijk in beginsel een dwangsom in de vorm van een bedrag ineens, oftewel een eenmalige dwangsom vast te stellen.

De ervaring leert dat de hoogte van de eenmalige dwangsom eerder reden is om de overtreding te beëindigen.

Bij meerdere dwangsommen (dwangsom per overtreding of tijdseenheid) is het mogelijk dat er vele verschillende invorderingsbesluiten worden genomen waartegen bezwaar en beroep openstaat. Het voorgaande wordt onoverzichtelijk voor zowel bevoegd gezag als overtreder. Daarnaast blijkt nog uit recente jurisprudentie dat er vergaande eisen worden gesteld aan het controlerapport dat ten grondslag ligt aan de invordering van de dwangsom. Om na elke verbeuring een controle te laten uitvoeren is zeer arbeidsintensief. Een eenmalige dwangsom is daarom duidelijker en functioneler.

Een uitzondering wordt gemaakt voor de situatie waarin sprake is van gedragsvoorschriften. Wanneer een overtreder iets moet doen of juist nalaten is een dwangsom per tijdseenheid of per overtreding het meest doeltreffend.

5. Invordering verbeurde dwangsom

Bij uitspraak van 12 september 2018 is door de Afdeling van de Raad van State bepaald dat voordat een invorderingsbesluit wordt genomen voor het invorderen van verbeurde dwangsommen, eerst een voornemen hiertoe moet worden verzonden. De overtreder moet in de gelegenheid gesteld worden hiertegen een zienswijze in te dienen. Hierna dient een invorderingsbesluit genomen te worden, voordat een aanmaning wordt verzonden. Het geven van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen tegen het voornemen tot invordering geschiedt in de verbeurdverklaring: de brief waarin de overtreder in kennis wordt gesteld van het, van rechtswege, verbeuren van een of meerdere dwangsommen.

6. Cumulatie dwangsom

Als er sprake is van gecombineerde overtredingen worden de in de tabellen genoemde bedragen cumulatief opgenomen in de last onder dwangsom, tenzij er aanleiding bestaat om hiervan af te zien vanwege bijzondere omstandigheden of de totale hoogte van de dwangsommen. De cumulatie van dwangsommen speelt bijvoorbeeld een rol bij situaties die in strijd zijn met zowel bouw- als gebruiksregels van een bestemmingsplan of bij een overtreding van zowel milieu- als bouwregelgeving. Hierbij wordt ook de landelijke handhavingstrategie toegepast.

7. Herhaalde overtreding (recidive)

Indien sprake is van een overtreding waarvoor al een last onder dwangsom is opgelegd en deze is uitgewerkt, worden in de nieuwe last onder dwangsom niet meer de bedragen uit de tabellen gehanteerd. Immers er is kennelijk onvoldoende prikkeling geweest om de overtreding te beëindigen. De dwangsom wordt dan minimaal 2 maal zo hoog als genoemd in de tabellen. Hierbij wordt ook de landelijke handhavingstrategie toegepast.

8. Preventieve dwangsom

In situaties waar nog geen sprake is van een feitelijke overtreding maar van klaarblijkelijk gevaar van een overtreding in de toekomst, kan al een last onder dwangsom worden opgelegd (artikel 5:7 Awb). Het gaat dan bijvoorbeeld om een aankondiging van een illegale situatie (bijvoorbeeld evenement) in krant of internet.

Deze beleidsregel en tabellen gelden ook als richtlijn voor de hoogte van een preventieve dwangsom.

9. Overgangsregeling

Deze beleidsregel is van toepassing op lasten onder dwangsom die na inwerkingtreding van deze beleidsregel worden opgelegd.

10. Toelichting tabellen

De tabellen vermelden de meest voorkomende overtredingen, de indicatieve dwangsomhoogten, de eventueel daaraan verbonden maxima en herstel- c.q. begunstigingstermijnen.

Deze bedragen en termijnen moeten worden gezien als leidraad. In het concrete geval moeten de geschikte hoogte van het dwangsombedrag, het maximaal te verbeuren bedrag en de begunstigingstermijn worden bepaald aan de hand van deze beleidsregel.

Afwijkingen naar boven/beneden voor een concreet geval moeten steeds goed gemotiveerd worden in de beschikking.

Aan de tabellen kunnen geen rechten ontleend worden. Oftewel het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester kunnen in een concreet geval niet rechtens gehouden worden om op grond van de tabellen een bepaalde dwangsomhoogte te bepalen. Anders zou dit kunnen leiden tot berekenend gedrag bij eventuele overtreders, waarbij afhankelijk van de hoogte van de dwangsommen, zij welbewust risico's gaan nemen door genoemde bedragen in te calculeren bij hun handelen.

Tabellen:

- Tabel Bouw/Ruimtelijke Ordening
- Tabel Brandveilig gebruik
- Tabel Milieu

Tabel Bouwen/Ruimtelijke Ordening

| Compartiment | Overtreding | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigingstermijn |
|------------------------------|---|----------|--|----------------------|
| Bouw en sloop | Bouwen zonder vergunning: | | | |
| Bouw | Gebouw < 50 m ² | Dwangsom | € 5.000 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Gebouw > 50 m ² < 200 m ² | Dwangsom | € 10.000 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Gebouw > 200 m ² < 500 m ² | Dwangsom | € 15.000 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Gebouw > 500 m ² < 1000 m ² | Dwangsom | € 20.000 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Gebouw > 1000 m ² | Dwangsom | € 25.000 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Bouwen zonder vergunning; Bouwwerk geen gebouw zijnde | Dwangsom | € 2.500 per bouwwerk tot maximaal € 5.000 per bouwwerk als bedrag ineens | 6 weken |
| Bouw en sloop na stillegging | Bouw/sloop voortzetten na stillegging bouw/ sloop gebouw < 50 m ² | Dwangsom | € 1.000 - € 5.000 als bedrag ineens (+ PV) | Direct |
| | Bouw/sloop voortzetten na stillegging bouw/ sloop gebouw > 50 m ² < 200 m ² | Dwangsom | € 10.000 - € 20.000 als bedrag ineens (+ PV) | Direct |
| | Bouw/sloop voortzetten na stillegging bouw/ sloop gebouw > 200 m ² < 500 m ² | Dwangsom | € 15.000 - € 30.000 als bedrag ineens (+ PV) | Direct |
| | Bouw/sloop voortzetten na stillegging bouw/ sloop gebouw > 500 m ² < 1000 m ² | Dwangsom | € 20.000 - € 30.000 als bedrag ineens (+ PV) | Direct |
| | | Dwangsom | € 25.000 - € 50.000 als bedrag ineens (+ PV) | Direct |

| | | | | |
|-------------------------------------|--|----------|--|---------------|
| Slopen zonder melding zonder asbest | Zonder melding slopen zonder asbest sloop gebouw < 50 m ² | Dwangsom | € 1.000 - € 5.000 als bedrag ineens (+ PV) | Direct |
| | Zonder melding slopen zonder asbest sloop gebouw >50 m ² < 200 m ² | Dwangsom | € 10.000 - € 20.000 als bedrag ineens (+ PV) | Direct |
| | Zonder melding slopen zonder asbest sloop gebouw > 200 m ² < 500 m ² | Dwangsom | € 15.000 - € 30.000 als bedrag ineens (+ PV) | Direct |
| | Zonder melding slopen zonder asbest Sloop gebouw > 1000 m ² | Dwangsom | € 20.000 - € 40.000 als bedrag ineens | |
| | Zonder melding slopen met asbest | Dwangsom | € 25.000 - € 50.000 als bedrag ineens | Direct |
| Monument | Bouwen/slopen zonder of in afwijking vergunning monumenten | Dwangsom | Het dubbele van het bedrag genoemd bij Bouwen zonder vergunning | Direct |
| Archeologie | Bouwen zonder of in afwijking vergunning archeologie | Dwangsom | Bedrag genoemd bij Bouw en Sloop, verhoogd met € 5.000 | Direct |
| Aanleggen | Aanlegwerkzaamheden: | | | |
| Aanleggen zonder of in afwijking | Aanleggen zonder of in afwijking vergunning | Dwangsom | € 5.000 - € 25.000 als bedrag ineens (bedragen genoemd bij bouwen zonder vergunning) | Direct |
| Archeologie | Aanleggen (uitvoering werkzaamheden) zonder of in afwijking vergunning archeologie | Dwangsom | € 5.000 - € 25.000 als bedrag ineens (dubbele als bedrag genoemd bij aanleggen zonder vergunning), verhoogd met 5000 | Direct |
| Aanleggen na stillegging | Aanleggen na stillegging | Dwangsom | € 5.000 - € 25.000 als bedrag ineens (bedragen genoemd bij bouwen zonder vergunning) | Direct |
| Archeologie | Aanleggen na stillegging met archeologie | Dwangsom | € 5.000 - € 25.000 als bedrag ineens (dubbele als bedrag genoemd bij aanleggen zonder vergunning), verhoogd met 5000 | Direct |
| Bestemmings-plan | Strijd met bestemmingsplan: | | | |
| Strijdig gebruik | Illegale bewoning (bij)gebouwen | Dwangsom | € 15.000 als bedrag ineens | 12 – 26 weken |
| | Overig illegaal gebruik | Dwangsom | € 15.000 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Permanente bewoning recreatiewoningen | Dwangsom | € 15.000 als bedrag ineens | 12 – 26 weken |
| | Voortzetting gebruik/in stand houden bouw-werken na eindigen tijdelijke vergunning | Dwangsom | € 15.000 als bedrag ineens | 6 weken |
| Bedrijfsmatig | Bedrijfsmatig strijdig gebruik | Dwangsom | € 15.000 - € 30.000 als bedrag ineens | 6 weken |

Tabel Brandveilig gebruik

| Compartiment | Overtreding | Sanctie | Hoogte dwangsom | Beguntings- termijn |
|--------------------|---|----------|---------------------------|---------------------|
| Opname rapportage- | Gebruik/bouwwerk niet volgens gebruiks-vergunning | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 6 weken |

| | | | | |
|---|--|---------------------------|--|--------------------|
| bruiksvergunning/ bouwkundige voorzieningen | De brand- en rookwerende scheidingsvoldoen niet aan de gestelde eisen | Dwangsom | € 5.000 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Dranger aanbrengen | Dwangsom | € 200 per dranger als bedrag ineens | Direct |
| | Deur/raam in geopende stand vastgezet | Dwangsom | € 1.000 per deur/raam als bedrag ineens | Direct |
| | Geen geldige certificaten aanwezig van de afgedichte sparingen | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 4 weken |
| | Geen actueel rapport van de uitgangspunten "beheersbaarheid van brand" aanwezig | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 6 weken |
| Opname rapport ontvluchting | Het aantal vereiste vluchtroutes niet aanwezig | Dwangsom | € 10.000 per vluchtroute als bedrag ineens | 1 week |
| | Vluchtdeuren niet te openen binnen 2 handelingen en zonder gebruik van een los | Dwangsom | € 10.000 per vluchtroute als bedrag ineens | Direct |
| | Vluchtdeur niet te openen over de volle breedte | Dwangsom | € 5.000 per vluchtdeur als bedrag ineens | Direct |
| | Vluchtdeur draait tegen vluchtrichting in en niet vastgezet in geopende stand | Dwangsom | € 5.000 per vluchtdeur als bedrag ineens | Direct |
| | Automatische deuren: Geen voorzieningen aanwezig tegen belemmeren ontvluchting | Dwangsom | € 10.000 als bedrag ineens | 1 week |
| | Vluchtroutes niet vrij van obstakels | Dwangsom | € 2.500 per vluchtroute als bedrag ineens | Direct |
| | Vereiste vluchtrouteaanduiding niet aanwezig/ niet goed zichtbaar: <ul style="list-style-type: none"> • Bouwkundig bordje • Transparantverlichting | Dwangsom - Dwangsom | € 250 per bordje als bedrag ineens € 500 per stuk als bedrag ineens € 500 per stuk als bedrag ineens | 2 weken 4 weken |
| | Kabels en snoeren niet goed op vloer vastgeplakt | Dwangsom | € 500 per overtreding als bedrag ineens | Direct |
| | Opstelling inventaris: Stoelopstelling voldoet niet aan goedgekeurd stoelenplan | Dwangsom | € 5.000 als bedrag ineens | Direct |
| Opname rapport brandmeldinstallatie | Brandmeldinstallatie niet aanwezig | Dwangsom | € 15.000 als bedrag ineens | 12 weken |
| | Onderdelen brandmeldinstallatie niet aanwezig | Dwangsom | € 500 per onderdeel als bedrag ineens | 4 weken |
| | Brandmeldinstallatie niet in bedrijf | Dwangsom | € 7.500 als bedrag ineens | 1 week |
| | Brandmeldinstallatie niet gecertificeerd | Dwangsom | € 7.500 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Geen registratie aanwezig van jaarlijkse controle en onderhoud. Geen registratie aanwezig van jaarlijkse controle en onderhoud en tevens overschrijding van controle en onderhoud en tevens overschrijding van het maximaal aantal onechte en ongewenste meldingen (project TOOM: Terugdringen onechte en ongewenste brandmeldingen) | Dwangsom Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens € 3.750 x 2 als bedrag ineens | 6 weken 6 weken |
| | Geen maandelijks onderhoud conform NEN 2654-1 (uitgave 2002) | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 4 weken |

| | | | | |
|--|--|----------|--|-----------|
| | Geen opgeleid persoon conform NEN 2654-1 (uitgave 2002) | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Geen onderhoudscontract conform NEN 2654-1 (uitgave 2002) | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 6 weken |
| Opname rapport ontruimingsalarminstallatie + ontruimingsplan | Ontruimingsalarminstallatie niet in bedrijf | Dwangsom | € 7.500 als bedrag ineens | 1 week |
| | Geen registratie jaarlijkse controle en onderhoud | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Geen ontruimingsplan aanwezig | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Geen registratie aanwezig jaarlijkse ontruimingsoefening | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 6 weken |
| Opname rapport noodverlichtingsinstallatie | Noodverlichtingsinstallatie niet in goede staat | Dwangsom | € 7.500 als bedrag ineens | 1 week |
| | Geen registratie jaarlijkse controle en onderhoud | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 6 weken |
| | Onderdelen noodverlichting niet aanwezig | Dwangsom | € 500 per stuk als bedrag ineens | 4 weken |
| | Geen lichtmetingrapport | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | 4 weken |
| Blusmiddelen | Onvoldoende blusmiddelen aanwezig in bouw-werk | Dwangsom | € 3.750 per blusmiddel als bedrag ineens | 4 weken |
| | Blusmiddelen niet aangeduid met aanduidings-sticker | Dwangsom | € 500 per blusmiddel als bedrag ineens | 2 weken |
| | Blusmiddelen niet goed bereikbaar | Dwangsom | € 1.250 per blusmiddel als bedrag ineens | Direct |
| | Blusmiddelen zonder geldige keuringsticker | Dwangsom | € 1.250 per blusmiddel als bedrag ineens | 2 weken |
| Droge blusleiding | Droge blusleiding niet jaarlijks gekeurd en onderhouden | Dwangsom | € 3.750 per blusleiding als bedrag ineens | 4 weken |
| Sprinklerinstallatie | Geen geldig certificaat sprinklerinstallatie | Dwangsom | € 3.750 per installatie als bedrag ineens | 6 weken |
| | Sprinklerinstallatie niet aanwezig | Dwangsom | € 15.000 per installatie als bedrag ineens | 6 maanden |
| Brandkranen + andere bluswaterwinplaat | Bluswatervoorzieningen niet goed onderhouden/ niet goed bereikbaar | Dwangsom | € 1.500 per bluswatervoorziening per installatie als bedrag ineens | Direct |
| Rook-/warmteafvoerinstallatie | Geen geldig certificaat installatie | Dwangsom | € 3.750 per installatie als bedrag ineens | 6 weken |
| | Geen registratie jaarlijkse controle en onderhoud installatie | Dwangsom | € 3.750 per installatie als bedrag ineens | 6 weken |
| Brandweerliften | Geen registratie jaarlijkse controle en onderhoud installatie | Dwangsom | € 3.750 per installatie als bedrag ineens | 4 weken |
| Verwarming en kookdoelinden | Gevaar ontstaan brand door kookinstallatie | Dwangsom | € 3.750 per overtreding met een maximum van € 18.750 | Direct |
| | Gevaar ontstaan brand door verwarmingsinstallatie | Dwangsom | € 3.750 per overtreding met een maximum van € 18.750 | Direct |
| roken en open vuur | Voorzieningen tegen het gevaar als gevolg van roken en/of open vuur niet voldoende | Dwangsom | € 1.250 per overtreding met een maximum van € 6.250 | Direct |
| | Kaarsen toegepast op onveilige manier | Dwangsom | € 250 per kaars als bedrag ineens | Direct |

| Compartment | Overtreding | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigings-termijn |
|--------------------------|--|----------|---------------------------|-----------------------|
| Stoffering en versiering | Maatregelen m.b.t. stoffering en versiering onvoldoende | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | Direct |
| | Warmtebronnen niet vrij van stoffering en versiering | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | Direct |
| | Plafondversiering niet minimaal 2,5 meter van de vloer | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | Direct |
| | Aanwezige stoffering/versiering is gemakkelijk ontvlambaar | Dwangsom | € 3.750 als bedrag ineens | Direct |

Tabel Milieu

| Compartment | Overtreding | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigings-termijn |
|-------------|--|---------------------------|---|-----------------------|
| Algemeen | In werking zonder (toereikende) melding / vergunning, geen aanvraag en geen opzet | Dwangsom | Melding: € 1.000 als bedrag ineens Vergunning: € 5.000 als bedrag ineens | 4 weken 6 weken |
| | In werking zonder (toereikende) melding / vergunning, geen aanvraag en geen aanvraag willen doen | Dwangsom Bestuursdwang | Melding: € 2.000 als bedrag ineens Vergunning: € 10.000 als bedrag ineens Na verbeuren: sluiting of reparatoir optreden OMs | 4 weken 6 weken |
| | Niet indienen of niet tijdig indienen van rapporten / verslagen | Dwangsom | € 5.000 per rapport/verslag als bedrag ineens | 4 weken |
| | Niet voldoen aan onderhoud/controlle stookinstallatie | Dwangsom | € 1.000 per installatie als bedrag ineens | 4 weken |
| | Niet melden ongewone voorvallen hoofdstuk 17 Wet milieubeheer | Dwangsom | € 2.500 per overtreding met een maximum van € 12.500 | 1 dag |
| | Maatwerkvoorschrift niet naleven | Dwangsom | € 2.000 per overtreding met een maximum van € 10.000 | Situationeel |
| | Mestbassin niet overeenkomstig de bouwtechnische richtlijnen | Dwangsom | € 5.000 per bassin als bedrag ineens | 6 weken |
| Bodem | Keuring tank(s) niet uitgevoerd | Dwangsom | € 1.750 per tank als bedrag ineens | 4 weken |
| | Vloer (vloestofdicht of kerend) • Niet aanwezig • Niet in orde (o.a. certificaat) | Dwangsom Dwangsom | • € 10.000 als bedrag ineens • € 5.000 als bedrag ineens | 6 weken 4 weken |
| | Lekbak: • Niet aanwezig • Niet in orde | Dwangsom Dwangsom | • € 2.000 per lekbak als bedrag ineens • € 1.000 per lekbak als bedrag ineens | 6 weken 4 weken |
| | Stoffen / lozingen in bodem; vervuילend en spoed vereist | Bestuursdwang (+ PV) | NVT | Direct/1 week |

| | | | | |
|-------|--|----------------------|---|--------------------|
| | Stoffen / lozigen in bodem; niet of nauwelijks vervuילend, niet spoedeisend | Dwangsom | € 500 (max € 2.500) per over-treding | 4 weken |
| | Lekke leidingen veroorzaken bodemvervuiling, spoedeisend | Bestuursdwang (+ PV) | NVT | Direct |
| | Vaatwerk / accu's niet in een lek-bak | Dwangsom | € 500 per overtreding met maximum van € 2.500 | 2 weken |
| | Tank niet tegen aanrijden beschermd: • Vloeibare brandstoffen (PGS 30) • Samengeperste gassen | Dwangsom Dwangsom | € 1.000 per overtreding met maximum van € 5.000 € 2.500 per overtreding met maximum van € 10.000 | 4 weken 4 weken |
| | Ondergrondse tank niet gesaneerd | Dwangsom | € 5.000 per tank als bedrag ineens | 12 weken |
| | Opslag vaste mest niet op mest-dichte plaat | Dwangsom | € 1.000 per opslag als be-drag ineens | 8 weken |
| | Water / sludge controle niet uitge-voerd (inclusief grondwatermoni-toring) | Dwangsom | € 1.000 per niet- uitgevoerde controle als bedrag ineens | 4 weken |
| | Nieuw geval van bodemverontrei-niging zorg-plicht Wbb niet ge-meld | Dwangsom | € 2.000 als bedrag ineens | 2 weken |
| | Geen hemelwaterbescherming of gecontroleer-de afvoer aanwezig | Dwangsom | € 2.000 als bedrag ineens | 4 weken |
| | Financiële zekerheid ter dekking aansprakelijk-heid bij bodemver-ontreiniging (overtreding afde-ling 2.10 Activiteitenbesluit) | Dwangsom | € 1.750 p.w. max. 10 x | 4 weken |
| | PGS 30 overtreden | Dwangsom | € 1.750 p.w. max. 10 x | 4 weken |
| | Geen Grondwatermonitoring | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | 4 weken |
| | Verkennd bodemonderzoek niet uitgevoerd | Dwangsom | €1000 p.w. max. 10 x | 4 weken |
| | Nul- en eindsituatie niet uitge-voerd | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | 3 maanden |
| Lucht | Overschrijding emissie-eisen | Dwangsom | € 2.500 per overschrijding met maximum van € 10.000 | 2 weken |
| | Metingen niet of niet correct uitge-voerd | Dwangsom | € 2.500 per meting met maximum van € 10.000 | 4 weken |
| | Rook / gasafvoer niet conform BEES / BEMS | Dwangsom | € 2.500 per afvoer als be-drag ineens | 4 weken |
| | Emissiepunt niet op juiste hoogte | Dwangsom | € 2.500 per emissiepunt als bedrag ineens | 4 – 8 weken |
| | Onderzoek emissiebeperkingen niet uitgevoerd | Dwangsom | € 2.500 als bedrag ineens | 4 – 8 weken |
| | Voorschriften stankhinder niet na-levens / geuroverlast veroorzaken | Dwangsom | € 2.500 per overtreding met maximum van € 10.000 | 2 weken |
| | Keuring dampretour stage II | Dwangsom | € 1.000 per keuring als be-drag ineens | 4 weken |
| | Niet voldoen aan onderhoud/con-trole stookinstallatie Klein >20 kW en < 20 MW | Dwangsom | € 500 p.w. max. 10x | 4 weken |
| | Niet voldoen aan onderhoud/con-trole stookinstallatie Middelgroot 20 - <50 MW | Dwangsom | € 1000 p.w. max. 10x | 4 weken |
| | Niet voldoen aan onderhoud/con-trole stookinstallatie Groot (50 MW of meer) | Dwangsom | € 1500 p.w. max. 10x | 4 weken |

| | | | |
|--|----------|---------------------|---------|
| Niet voldoen aan onderhoud/con- trole stookinstallatie Klein >20 kW en < 20 MW | Dwangsom | € 500 p.w. max. 10x | 4 weken |
|--|----------|---------------------|---------|

| Com- parti- ment | Overtreding | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunsti- gings- termijn |
|--|---|--------------------------------|--|---|
| | Veroorzaken stofoverlast (door ontbreken instal-latie) | Dwangsom | € 3.000 als bedrag ineens | 4 weken |
| | Ontbreken ontgeuringsinstalla- tie | Dwangsom | € 3.000 als bedrag ineens | 4 weken |
| | Luchtwater verkeerd geïnstal- leerd of niet goed gebruikt | Dwangsom | € 2.500 per overtreding met maximum van € 10.000 | 2 weken |
| | Ontbreken CFK logboek | Dwangsom | € 1.000 per logboek als be- drag ineens | 4 weken |
| | Ontbreken dampretour stage II | Dwangsom | € 1.000 als bedrag ineens | 4 – 8 weken |
| Wa- ter | Lozen afvalwater zonder of in strijd met de ver-gunning / melding | Bestuurs-dwang (+ PV) | NVT | Direct/1 week |
| | Olie / water / slib / vet- afschei- der niet (tijdig) legen | Dwangsom | € 1.000 per overtreding met maximum van € 5.000 | 1 week |
| | Niet meten of niet aanleveren van de analyses | Dwangsom | € 1.000 per dag met maxi- mum van € 5.000 | 4 weken |
| | Monster(controle)voorziening niet aanwezig | Dwangsom | € 2.000 per voorziening als bedrag ineens | 4 weken |
| | Overschrijding emissie-eisen (parameter afhan- kelijk) | Dwangsom Bestuurs- dwang | € 2.500 per overtreding met maximum van. € 25.000 | 4 weken D irect: bij ernstig risico of gevaar |
| Ge- luid (en trillin- gen) | Overschrijding geluidsniveau; incidenteel | Dwangsom | € 1.000 per overtreding met maximum van € 5.000 | 1 week |
| | Overschrijding geluidsniveau; structureel | Dwangsom | € 2.500 per overtreding met maximum van. € 10.000 | 1 week |
| | Overlast (geluid); in werking buiten vergunde uren | Dwangsom | € 1.000 per overtreding met maximum van € 5.000 | 1 week |
| | Voorzieningen niet aangebracht | Dwangsom | € 2.000 per voorziening als bedrag ineens | 4 weken |
| | Niet voldoen aan voorschriften m.b.t. trillingen | Dwangsom | € 1.000 per overtreding met (aximum van € 5.000 | 1 week |
| | Voorschriften m.b.t. gedrag worden niet nage-leefd | Dwangsom | € 1000 per overtreding met maximum van € 5.000 | Direct |

| Com- parti- ment | Overtreding | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunsti- gings- termijn |
|------------------------|--|--------------------|--|--------------------------------|
| Afval | Opslag gevaarlijke afvalstoffen niet overeen-komstig voorschrif- ten | Dwangsom | € 1.250 per overtreding (max. € 5.000) | 2 weken |
| | Niet correct afvoeren gevaarlijke afvalstoffen | Dwangsom | € 1.250 per overtreding (max. € 5.000) | Direct |
| | Opslag afvalstoffen niet overeen- komstig voorschriften | Dwangsom | € 750 per overtreding (max. € 3.750) | 2 weken |
| | Niet correct afvoeren afvalstoffen – niet scheiden afvalstoffen | Dwangsom | € 750 per overtreding (max. € 3.750) | 2 weken |
| | Verbranden afvalstoffen binnen de inrichting | Dwangsom (+ PV) | € 2.500 per overtreding (max. € 10.000) | 2 weken |

| | | | | |
|------------|---|----------|---|---------|
| | Transportcontrole: begeleidingsbrief niet aanwezig | Dwangsom | € 1.500 per overtreding (max. € 4.500) | Geen |
| | Transportcontrole: begeleidingsbrief onjuist c.q. onvolledig ingevuld | Dwangsom | € 1.500 per overtreding (max. € 4.500) | Geen |
| Veiligheid | Opslag gevaarlijke stoffen niet conform voorschriften | Dwangsom | € 1.250 per overtreding (max. € 5.000) | 2 weken |
| | Ontbreken gevaaraanduidingen | Dwangsom | € 100 per bord als bedrag ineens | 1 week |
| | Constructie onvoldoende brandwerend | Dwangsom | € 5.000 | 6 weken |
| | Onveilige opstelling gasflessen | Dwangsom | € 100 per gasfles p.d. (max. € 500) | 1 dag |
| | Keuringstermijn gasfles is verlopen | Dwangsom | € 100 per per gasfles p.w. (max. € 500) | 1 week |

Bijlage 6 Werkwijze voor het informeren van opdrachtgevers over bestuurlijk gevoelige zaken

1. Inleiding

In deze werkwijze worden de processen van het team Juridische Zaken van de ODR beschreven bij de juridische handhaving en wordt ingegaan op de vraag hoe en wanneer de opdrachtgevers geïnformeerd dienen te worden. Voor dat laatste aspect is van belang om zaken te onderscheiden in politiek gevoelige zaken en reguliere zaken. Hierbij is het begrip 'politiek gevoelig' geobjectiveerd. Aan de hand van bepaalde criteria is dan uit te maken of een zaak politiek gevoelig is of niet.

2. Doelstelling

De ODR, als uitvoeringsorganisatie, wil op verzoek van het Algemeen Bestuur naar een uniforme werkwijze, waarbij iedereen gezien zijn verantwoordelijkheid goed geïnformeerd is en zijn taak optimaal uit kan oefenen.

Om tot een goede en uniforme werkwijze te komen heeft de ODR accountmanagers aangesteld en juridische zaken organisatorisch gewijzigd. In deze werkwijze wordt beschreven in welke gevallen en door wie portefeuillehouders geïnformeerd worden over zaken op het gebied van juridische handhaving. Als aanknopingspunt is gekozen om het begrip 'politiek gevoelig' te operationaliseren. Het doel is om portefeuillehouders te informeren op een moment wat passend is bij het karakter van de betreffende zaak.

Deze werkwijze sluit aan bij de landelijke sanctiestrategie welke ook opgenomen is in het regionale beleidskader VTH-taken.

3. Werkwijze operationalisering van politiek gevoelige zaken en wijze van informeren (in relatie tot de blokken uit de landelijke sanctiematrix)

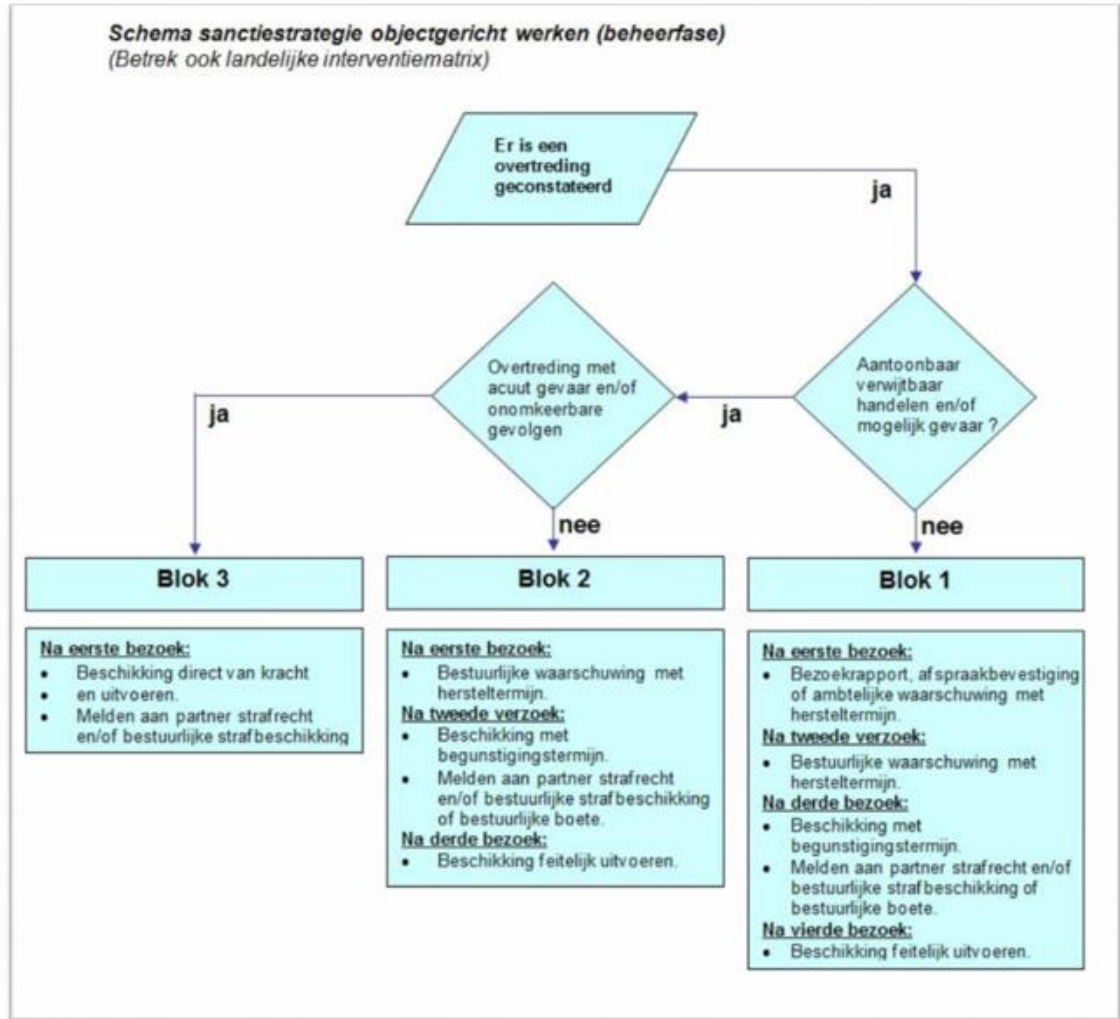
3.1 Politiek gevoelige zaken:

Wanneer is een zaak politiek gevoelig:

- Als de impact van de overtreding op de omgeving groot is;
- Als de impact van de sanctie groot is;
- Als er sprake is van bestuurlijke betrokkenheid (of de verwachting);
- Als het gaat om zaken met een "geschiedenis".

Aan het eind van deze werkwijze zijn voorbeeld casussen opgenomen van zaken met daarbij een kwalificatie over de politieke gevoeligheid.

3.2 Blok 1 en 2 van het schema sanctiestrategie objectgericht werken



Impact op de omgeving

Hierbij wordt bedoeld de (mogelijke) gevolgen voor milieu, veiligheid, gezondheid, personen of de fysieke leefomgeving. Het gedrag van de overtreder kan hierbij ook een rol spelen.

| Klein | Middel | Groot |
|--|--|--|
| Niet informeren, besluit kan onder mandaat worden genomen. Zaak komt op een overzichtslijst. | Achteraf informeren, besluit kan onder mandaat worden genomen. | Vooraf informeren. Besluit kan onder mandaat worden genomen tenzij anders afgesproken. |

Impact van de sanctie:

Bij hoge dwangsommen of de uitvoering van bestuursdwang met grote consequenties voor de overtreder.

| Klein | Middel | Groot |
|--|--|--|
| Niet informeren, besluit kan onder mandaat worden genomen. Zaak komt op een overzichtslijst. | Achteraf informeren, besluit kan onder mandaat worden genomen. | Vooraf informeren. Besluit kan onder mandaat worden genomen tenzij anders afgesproken. |

Bestuurlijke betrokkenheid:

Bij zaken waarbij wethouders of raadsleden betrokken zijn.

| Klein | Middel | Groot |
|-------|--------|-------|
| | | |

| | | |
|--|--|--|
| Niet informeren, besluit kan onder mandaat worden genomen. Zaak komt op een overzichtslijst. | Achteraf informeren, besluit kan onder mandaat worden genomen. | Vooraf informeren. Besluit kan onder mandaat worden genomen tenzij anders afgesproken. |
|--|--|--|

Zaken met een 'geschiedenis':

Dit zijn zaken met een lange geschiedenis of om overtreders die structureel en bewust de regels overtreden.

| Klein | Middel | Groot |
|--|--|--|
| Niet informeren, besluit kan onder mandaat worden genomen. Zaak komt op een overzichtslijst. | Achteraf informeren, besluit kan onder mandaat worden genomen. | Vooraf informeren. Besluit kan onder mandaat worden genomen tenzij anders afgesproken. |

Informeren bevoegd gezag en de rol van de accountmanager ODR

Bij politiek gevoelige zaken moet de portefeuillehouder zo goed mogelijk worden meegenomen in de procedure. Binnen de ODR is dat een taak voor de accountmanager. De coördinator is er verantwoordelijk voor dat de accountmanager geïnformeerd wordt en geïnformeerd blijft over het verloop van de zaak. De accountmanager kan op basis hiervan de portefeuillehouder inlichten, waarbij de juridisch handhaver betrokken wordt voor het beantwoorden van inhoudelijke vragen.

Bij blok 1 (geen aantoonbaar noch verwijtbaar handelen en/of mogelijk gevaar) wordt de accountmanager geïnformeerd worden vanaf het tweede bezoek. Bij blok 2 (overtreding met verwijtbaar handelen en/of mogelijk gevaar) wordt de accountmanager geïnformeerd worden vanaf het eerste bezoek.

Hoe informeren we de portefeuillehouder ?

Klein: Handhavingzaken staan op een overzichtslijst. Hierop is de voortgang van een zaak te zien en eventueel de bijzonderheden die er spelen. (Deze overzichtslijst kan momenteel nog niet goed gegeneerd worden uit S4O. Dit behoeft meer aandacht en tijd en is dus niet direct gereed)

Middel: Medewerker stuurt een korte samenvatting van het voornemen tot handhaving naar de accountmanager met een cc aan de coördinator. De accountmanager bespreekt de zaak tijdens het portefeuillehouders overleg.

Groot: Coördinator informeert de accountmanager vooraf. De accountmanager bespreekt de zaak met de portefeuillehouder en koppelt de gemaakte (proces)afspraken terug aan de medewerker met een cc aan de coördinator. De medewerker draagt er zorg voor dat afspraken worden nagekomen en informeert zijn coördinator hierover.

3.3 Blok 3 van het schema sanctiestrategie objectgericht werken

Hierbij gaat het om overtredingen met acuut gevaar of onomkeerbare gevolgen. In deze gevallen moet de portefeuillehouder altijd geïnformeerd worden. Informeren moet zo spoedig mogelijk.

| Klein | Groot |
|--|--|
| Achteraf informeren, Besluit kan onder mandaat worden genomen. | Vooraf informeren. Besluit kan onder mandaat worden genomen tenzij anders afgesproken. |

Informeren bevoegd gezag en de rol van de accountmanager ODR

Deze zaken zijn bij uitstek politiek gevoelig en moet de portefeuillehouder zo spoedig en goed mogelijk worden meegenomen in de procedure. Binnen de ODR is dat een taak voor de accountmanager. De coördinator is er verantwoordelijk voor dat de accountmanager geïnformeerd wordt en geïnformeerd blijft over het verloop van de zaak. De accountmanager kan op basis hiervan de portefeuillehouder inlichten, waarbij de juridisch handhaver betrokken wordt voor het beantwoorden van inhoudelijke vragen.

Hoe informeren we de portefeuillehouder ?

Bij een zaak met een kleine impact stuurt de juridisch handhaver het besluit direct nadat dit ondertekend en ter verzending is aangeboden per mail aan de accountmanager voorzien van een korte toelichting.

Bij zaken met een grote impact hebben toezichthouder en juridisch handhaver contact met elkaar gehad over de situatie. Op basis van het 'voorstel' van de juridisch handhaver voor de aanschrijving (al dan niet afgestemd met zijn coördinator), neemt de juridisch handhaver – bij voorkeur telefonisch - contact op met de accountmanager. De accountmanager neemt daarop contact op met de bestuurder en koppelt de gemaakte afspraken terug aan de medewerker met een CC aan de coördinator. De medewerker draagt er zorg voor dat afspraken worden nagekomen en informeert zijn coördinator hierover. De accountmanager ontvangt het besluit direct nadat dit ondertekend en ter verzending is aangeboden van

de medewerker. De juridische medewerker zorgt ervoor dat de accountmanager geïnformeerd blijft over de voortgang van de zaak.

3.4 Overige afspraken

- Contacten met portefeuillehouders lopen via de accountmanagers. Indien in een zaak inhoudelijke toelichting wordt gevraagd kan de inhoudelijke medewerker telefonisch uitleg geven of op verzoek met de accountmanager mee naar een gesprek;
- Wil een burger een gesprek met portefeuillehouder in een inhoudelijke zaak, dan zorgt de accountmanager dat een inhoudelijk medewerker aanschuift zonder accountmanager (tenzij er expliciet is verzocht dat de accountmanager erbij is);
- Van een gesprek met een burger en portefeuillehouder wordt altijd een gespreksverslag gemaakt;
- Het aanleveren van stukken ter bespreking bij een opdrachtgever gaat via de medewerker naar de accountmanager met een cc naar de coördinator.

4. Voorbeelden zaken blok 1 en 2

Impact op de omgeving

| Voorbeeld | |
|-----------|--|
| Klein | Bouwen in strijd met verleende omgevingsvergunning (afhankelijk van de aard vergunning), bouwen zonder vergunning. Standplaatsen openbaar gebied. Tijdelijke bouwwerken. Onterechte klachten of handhavingsverzoeken waarhet eigenlijk gaat om een burenruzie. |
| Middel | Meerdere handhavingsverzoeken over dezelfde overtreding. Structureel gedrag overtreder. |
| Groot | Illegalebewoning in bedrijfsgebouwen. Meerdere klachten uit de omgeving bij maatschappelijke gebouwen (scholen, kinderopvang, zorgcentra) |

Impact van de sanctie:

| Voorbeeld | |
|-----------|---|
| Klein | Dwangsommen tot €20.000 |
| Middel | Dwangsommen van €20.000 tot €40.000 |
| Groot | Sluiting van een bedrijf d.m.v. bestuursdwang waarbij grote economische belangen een rol spelen. Dwangsommen boven €40.000. |

Bestuurlijke betrokkenheid (of de verwachting):

Als een burger een gesprek heeft gehad of aanvraagt met de portefeuillehouder is de zaak NIET per definitie politiek gevoelig

| Voorbeeld | |
|-----------|---|
| Klein | Reguliere zaken die onder mandaat afgedaan kunnen worden en waarbij geen bestuurders betrokken zijn |
| Middel | Zaken waarbij burgers het e.e.a. hebben aangekaart bij de gemeenteraad (bijv. bij intrekken van vergunningen) en waarbij vragen zijn gesteld vanuit de raad |
| Groot | Bestuurders vanafmeet af aan betrokken bij een besluitvorming. Indien wordt afgeweken van gemeentelijk beleid |

Zaken met een 'geschiedenis':

| Voorbeeld | |
|-----------|---|
| Klein | Bij structurele klagers |
| Middel | Bestuurlijke betrokken in het verleden waarbij het bestuur overde voortgang op de hoogte wordt gehouden |
| Groot | Actieve bestuurlijke betrokkenheid bij langlopende zaken |

5. Voorbeelden zaken blok 3

Hierbij gaat het om overtredingen met acuut gevaar of onomkeerbare gevolgen.

| | |
|-----------|--|
| Voorbeeld | |
| Klein | Bouwstop, sloopstop |
| Groot | Verontreiniging bodem, schade aan de natuurmilieu, werkzaamheden aan monumenten, asbestzaken, drugsafval |