

Gewijzigd Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019-2022

1 Inleiding

1.1 Leeswijzer

Aan de totstandkoming van het beleidsplan voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH-beleidsplan) is een traject voorafgegaan met diverse ambtelijke werksessies welke begeleid werden door Antea Group. Tijdens deze werksessies zijn de verschillende onderdelen van het Besturingsmodel ingevuld. Op basis van de informatie vanuit het Besturingsmodel is invulling gegeven aan het plan. Dit wordt nadrukkelijk een beleidsplan genoemd, omdat het geen strategisch beleidsdocument betreft. De opbouw van het document is conform de inrichting vanuit het wettelijk vereiste kwaliteitscriteria VTH. Dit houdt in dat de stappen vanuit de beleidscyclus worden gevolgd.

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding, het doel en de reikwijdte van het beleidsplan. Hoofdstuk twee gaat in op de probleemanalyse en prioriteiten. In hoofdstuk drie wordt gekeken naar de doelstellingen ten aanzien van VTH. In hoofdstuk vier wordt de VTH-strategie besproken. Hoofdstuk vijf gaat over de speerpunten en programmering. Het laatste hoofdstuk, hoofdstuk zes, gaat over monitoring en evaluatie.

1.2 Aanleiding

De aanleiding voor het opstellen van voorliggend VTH-beleidsplan voor gemeente De Bilt is drieledig. Ten eerste is het een uit de Wabo voortvloeiende wettelijke taak. Ten tweede geeft het sturing, waardoor er op een uniforme wijze gewerkt kan worden. Ten derde is door het VTH-beleidsplan beter uitlegbaar waarop in de vergunningverlenings- en toezichtsfase wordt getoetst. Dit om te voorkomen dat er een beeld ontstaat dat er teveel en te streng getoetst wordt.

In 2009 hebben het Rijk, VNG en het IPO een Packagedeal gesloten omtrent de kwaliteitscriteria waaraan een VTH-organisatie moet voldoen. Dit heeft geresulteerd in de kwaliteitscriteria 2.1. De kwaliteitscriteria 2.1 vormen het fundament om tot een adequate uitvoering van de VTH-taken te komen. De kwaliteitscriteria bestaan uit twee sets criteria. De 'criteria voor kritieke massa' geeft invulling aan het vakmanschap van de medewerkers VTH met betrekking tot voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. De 'procescriteria' dragen zorg voor een sluitende beleidscyclus en de kwaliteitsborging van de verschillende stappen daarin. Het doel van de kwaliteitscriteria is om de VTH-taken te professionaliseren en om de kwaliteit in de organisatie te borgen. Naast de kwaliteitscriteria verplicht de Bor (Besluit omgevingsrecht) gemeenten om verschillende inzichten ten aanzien van handhaving vast te leggen in een beleidsplan.

Op 8 december 2015 is door de Eerste Kamer het Wetsvoorstel VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) aangenomen met als doel de kwaliteit structureel te verbeteren. De wet tracht om een veilige en gezonde leefomgeving te creëren door de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht te bevorderen. De Wet VTH is een invulling van de Wabo en beschrijft de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om te waarborgen dat de kwaliteit van handhaving verbeterd wordt.

Wij zijn verplicht om aan de kwaliteitscriteria te voldoen. Het provinciebestuur van de provincie Utrecht houdt interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken waar wij aan moeten voldoen. Allereerst dienen wij horizontale verantwoording af te leggen. Dit houdt in dat de gemeenteraad de gemeente zelf controleert en het college van B&W de verkregen informatie naar de provincie moet toesturen. De provincie controleert deze gegevens en of ze voldoen aan de wettelijk gestelde eisen. Daarnaast bezitten wij de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente de Bilt (vastgesteld op 30 juni 2016) waarmee wij ons committeren aan de kwaliteitscriteria 2.1. De gemeenteraad ziet toe op het voldoen aan deze criteria op basis van de aangenomen verordening. Door het toesturen van de informatie kan een nadere controle van de provincie uitblijven. Het is dan ook niet vrijblijvend voor ons om op eigen wijze invulling te geven aan de kwaliteitscriteria.

Met het voorliggend VTH-beleidsplan beogen wij om op adequate wijze invulling te geven aan de wettelijke VTH-taken waarin er binnen de gemeente op een uniforme wijze gewerkt wordt en die passend is bij de omvang van de organisatie, de lokale situatie en het mogelijk maakt om lokaal maatwerk te leveren.

1.3 Doelen VTH-beleidsplan

Dit VTH-beleidsplan kent drie doelstellingen. In de eerste plaats beogen wij met dit VTH-beleidsplan de *kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen* door risicogestuurd te werken. Hierdoor ontvangt datgene wat de meeste aandacht behoeft, ook de meeste aandacht. Dat vraagt om een duidelijke strategie ten aanzien van het toetsen van vergunningen en meldingen, alsook het toezicht daarop met inbegrip van sanctionerings- en gedoogstrategieën.

In de tweede plaats beogen wij met dit VTH-beleidsplan om *aan te sluiten op de kwaliteitscriteria 2.1*. De aansluiting op de kwaliteitscriteria 2.1 zorgt in dit VTH-beleidsplan voor een gesloten beleidscyclus en een nationaal geaccepteerde aanpak voor de uitvoering van de VTH-taken. Vooruitlopend hierop zijn de concrete verbeterpunten ten aanzien van de Wabo, behoudens het versnellen van de bezwaarschriftenbehandeling, uit het Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2017 verwerkt in dit beleidsplan. De aanbevelingen ten aanzien van toezicht en handhaving van APV & Bijzondere wetten vallen buiten dit kader.

In de derde plaats beogen wij met dit VTH-beleidsplan inzicht te krijgen in de benodigde capaciteit per functie.

1.4 Reikwijdte VTH-beleidsplan

Voorliggend VTH-beleidsplan betreft een integraal plan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en gaat over een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelgeving in de fysieke leefomgeving, zoals de Woningwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Bouwbesluit 2012. Het beleidsplan ziet derhalve niet op de VTH-taken binnen het domein openbare ruimte, zoals die voortvloeien uit de Algemene Plaatselijke Verordening, de Drank- en Horecawet en Wet Basisregistratie Personen. Voor wat betreft het toezicht en de handhaving binnen dit domein is recent 'De Gebiedsgerichte BOA Domein 1 - Werkplan Toezicht en Handhaving 2018-2020' vastgesteld.

Dit beleid legt niet de focus op wat wettelijk (de jure) uitgevoerd dient te worden, maar legt de focus op wat wij wenselijk vinden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving..

Horizontale reikwijdte

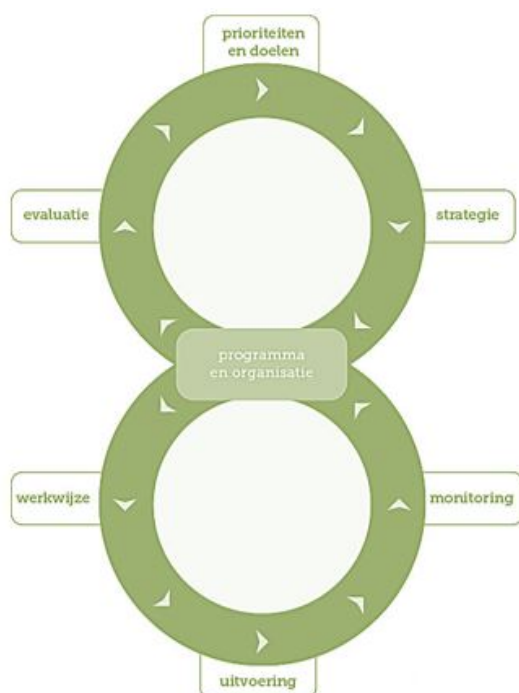
De horizontale reikwijdte drukt zich uit in de taakvelden die onderdeel vormen van dit VTH-beleidsplan. Het VTH-beleidsplan omvat de taakvelden zoals opgenomen in de volgende tabel

Taakveld	Uitwerking beleid	Uitvoering toezicht
Omgevingsvergunning Bouw + overig	Gemeente	Gemeente
Omgevingsvergunning Milieu		
Toezicht Bouw + overig	Gemeente	Gemeente/VRU
Toezicht Milieu		
Klachten en handnavingsverzoeken	Gemeente	Allen
Projecten en aandachtsgebieden (waaronder Ruimtelijke Ordening)	Gemeente	Allen
VTH-ondersteunende dienstverlening	Gemeente	Gemeente

Zoals bovenstaande tabel indiceert, is een aantal taken gemandateerd aan regionale uitvoeringsorganisaties. Toezicht op brandveilig gebruik wordt uitgevoerd door de Veiligheidsregio Utrecht (hierna: VRU). Wij blijven als bevoegd gezag echter wel verantwoordelijk voor de uit te voeren taken op regionaal niveau en kunnen hier waar nodig sturing op geven.

Verticale reikwijdte

Naast de horizontale reikwijdte kent dit VTH-beleidsplan ook een verticale reikwijdte: de doorwerking van het beleid naar de uitvoering. Dit plan betreft een notitie waarin de richting, duiding en visie van de gemeente is gegeven voor wat betreft de VTH-taken. Het plan geeft invulling aan de probleemanalyse, de strategieën en algemene principes en uitgangspunten. De vertaalslag naar de uitvoering wordt gemaakt in een apart jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma VTH. De opzet van het VTH-beleidsplan heeft plaatsgevonden door het systematisch doorlopen van een aantal stappen conform de kwaliteitscriteria 2.1. Deze structuur wordt de 'dubbele regelkring' of 'Big-8' genoemd en is in figuur 1 weergegeven. Met dit VTH-beleidsplan hebben wij de beleidscyclus opgezet. Het programma voor de uitvoering vormt het hart van de cyclus. Het programma komt voort uit de probleemanalyse, prioriteiten en doelen en de daarbij gehanteerde strategie. Wat volgt uit het programma is de monitoring en (jaarlijkse) evaluatie. De verbetermaatregelen die voortkomen uit de evaluatie worden gebruikt als aanscherping en verbetering van de probleemanalyse en prioriteiten van dit overkoepelend beleidsplan.



Figuur 1 - Big-8

1.5 Besturingsmodel VTH

De basis voor het VTH-beleidsplan is gelegd met behulp van een rekenmodel (Besturingsmodel). Dit Besturingsmodel is de grondslag voor het VTH-beleidsplan. In het Besturingsmodel zijn de taken, prognoses en risico's doorgerekend en vertaald naar de benodigde capaciteit. Het model zet de benodigde capaciteit af ten opzichte van de beschikbare capaciteit. Hiermee wordt direct inzichtelijk wat de capacitaire consequenties zijn van wettelijke wijzigingen en/of bestuurlijke of managementbeslissingen in het werkproces. In bijlage 1 is het uitkomstenblad van het Besturingsmodel weergegeven.

Het Besturingsmodel is een uitwerking van de kwaliteitscriteria 2.1 en bevat de taken met hun frequentie en de bijbehorende (verwachte) tijdsbesteding aan de verschillende werkprocessen. Ook zijn de verwachte aantallen - zoals het aantal vergunningen/meldingen per jaar - opgenomen en is hiermee de benodigde capaciteit berekend.

De frequentie van het uitvoeren van de taken is risicogestuurd opgezet. Op basis van risicoanalyses en aandachtsgebieden zijn keuzes gemaakt welke controles met een lagere frequentie of zelfs niet uitgevoerd hoeven worden. De werkprocessen met daarin de stappen en de koppeling met tijdseenheden is de start van een uniforme werkwijze.

De verschillende onderdelen (Besturingsmodel, VTH-beleidsplan en uitvoeringsprogramma) staan allemaal in verbinding met elkaar. Zoals aangegeven geldt het Besturingsmodel als basis voor dit VTH-beleidsplan. Het Besturingsmodel en het VTH-beleidsplan vormen gezamenlijk de basis voor het uitvoeringsprogramma.

1.6 Toekomstige ontwikkelingen

Toekomstige ontwikkelingen kunnen invloed uitoefenen op de werkwijze, taakverdeling en capaciteitsbehoefte van de VTH-taken van de gemeente. Het is daarom als VTH-organisatie van belang om regionale en nationale ontwikkelingen bij te houden en te anticiperen op de (mogelijke) gevolgen.

Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijk toezicht, bodem, waterbeheer, milieu, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, geluid, bouwen en infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers. De Omgevingswet beoogt om te komen tot één afgestemd instrumentarium voor de integrale aanpak van nieuwe initiatieven en de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;

2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt aan een nieuw stelsel voor bouwtoezicht in Nederland. Naar aanleiding van de adviezen van de Commissie Fundamentele vernieuwing van de bouw is op 27 november 2013 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met de beleidsvoorstellen op hoofdlijnen. Kern is dat in de toekomst bouwpartners zelf hun kwaliteitsborging moeten regelen. Het bevoegd gezag kijkt naar welstand, ruimtelijke ordening en de veiligheid van derden; private partijen zorgen zelf voor het voldoen aan het Bouwbesluit. Preventief toetsen van het Bouwbesluit door de gemeente is niet meer nodig.

De invoering van de private kwaliteitsborging heeft dus gevolgen voor de gemeentelijke organisaties. Er komt een gefaseerde invoering van de private kwaliteitsborging. De kwaliteitsborging van groepen bouwwerken wordt in fasen overgebracht van de publieke sector naar de private sector. Door middel van kwaliteitssystemen borgt de opdrachtgever de bouwkwiteit.

Op 18 april 2016 is door de regering het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor bouwen naar de Tweede Kamer gestuurd. Sindsdien zijn er diverse pilots uitgevoerd. Deze pilots leiden tot veel vragen, zorgen en onzekerheden. Op 29 juni 2018 heeft de minister de Eerste Kamer verzocht om de behandeling van het wetsvoorstel te hervatten. In haar verzoek benoemde ze de volgende kernpunten:

1. Zorgen zijn weggenomen;
2. Draagvlak is vergroot;
3. Aanpassing van het wetsvoorstel is niet nodig;
4. Diverse afspraken gemaakt met brancheorganisaties (voorwaarden ten behoeve van zorgvuldige invoering);
5. Invoering van het stelsel wordt gekoppeld aan de Omgevingswet (dus uitstel tot 2021).

Op deze brief is door de Vereniging BWT kritisch gereageerd. De Tweede Kamer heeft besloten om in debat te gaan met de minister over de wet, maar een exacte datum voor het debat is nog niet bekend.

2 Probleemanalyse en prioriteiten

2.1 Situatieschets gemeente De Bilt

Gemeente De Bilt is gelegen in de provincie Utrecht en ligt tegen het noordoosten van de stad Utrecht aan. Naast de gelijknamige plaats De Bilt liggen in de gemeente de dorpen Bilthoven, Maartensdijk, Groenekan, Hollandsche Rading en Westbroek. De oorsprong van gemeente De Bilt zoals wij het vandaag de dag kennen gaat terug naar 2001. Op 1 januari 2001 werden na een gemeentelijke herverdeling de gemeenten De Bilt en Maartensdijk samengevoegd tot één gemeente: gemeente De Bilt. Anno 2018 kent gemeente De Bilt ongeveer 43.000 inwoners en heeft het een oppervlakte van 67 km². Het grootste gedeelte van de gemeente bestaat uit landbouwgrond en bebouwing; de meeste bebouwing concentreert zich rondom de dorpen De Bilt en Bilthoven. De hoofdinfrastructuur bestaat uit de Rijkswegen A27 en A28, provinciale wegen en gemeentelijke wegen. Deze lopen langs en/of door de gemeente. Daarnaast heeft gemeente De Bilt 'anderhalf' spoorwegstation. Station Bilthoven aan de spoorlijn Utrecht-Amersfoort en het perron richting Utrecht, van station Hollandsche Rading aan de spoorlijn Hilversum-Utrecht.

Gemeente De Bilt, en met name de gelijknamige plaats De Bilt, staat bij veel Nederlanders bekend als het meteorologisch hart van Nederland. Dit komt door het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut dat sinds 1897 gevestigd is in De Bilt. Een andere belangrijke werkgever in de regio is het Utrecht science park Bilthoven. Op dit terrein van onder meer het RIVM bevindt zich ook Bilthoven Biologicals. Naast deze grote werkgevers kent gemeente De Bilt negen bedrijventerreinen: Ambachtstraat, Molenkamp en Weltevreden in De Bilt, Rembrandtlaan, Leyensehof en Larenstein in Bilthoven, Koningin Wilhelminaweg/Groenekaneweg in Groenekan en Industrieweg en Dierenriem in Maartensdijk. De werkgelegenheid in gemeente De Bilt wordt vooral gekenmerkt door het grote aanbod zakelijke dienstverlening en collectieve dienstverlening.



Figuur 2 - Overzicht bedrijventerreinen

Daarnaast kent de Bilt een relatief hoog percentage Zzp-ers: 18,6% tegenover 11,3% landelijk. De detailhandel (winkelgebieden en -centra) in gemeente De Bilt is geconcentreerd in en rond zes gebieden: Centrum, Planetenbaan en Het Kleine Dorp in Bilthoven), Hessenweg/Looydijk en Het Oude Dorp in De Bilt en Maertensplein in Maartensdijk.

De 43.000 inwoners van gemeente De Bilt zijn verdeeld over 19.234 huishoudens. De gemeente telt in totaal 19.412 woningen. Het merendeel van de woningen (59%) zijn koopwoningen. Qua type woning bestaat 65% uit eengezinswoningen en 35% uit meergezinswoningen. De gemiddelde prijs van een woning in gemeente De Bilt (ca. € 700.000,-) ligt aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde (ca. € 300.000,-). De sociaaleconomische status van de inwoners van gemeente De Bilt varieert van hoger tot zeer hoog.

2.2 Methodiek probleemanalyse

Het doel van de probleemanalyse is om inzichtelijk te maken waar zich welke risico's voordoen, om op basis daarvan sturing te geven aan de inspanningen van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De probleemanalyse is daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het jaarlijks uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse is zowel beschrijvend (zie hiervoor) als cijfermatig uitgevoerd.

In het Besturingsmodel is een Risicomodule opgenomen die meer inzicht verschaft in risicovolle objecten van de verschillende taakvelden. Uit bedrijfseconomisch oogpunt kan niet aan alle toezichtstaken evenveel aandacht worden gegeven. Om die reden is gekozen voor een systematiek om in de veelheid van toezichtstaken een zekere prioritering aan te brengen. Hiervoor wordt de Risicomodule gebruikt. Dit is een objectief model dat uitgaat van risico's die optreden bij de verschillende onderdelen.

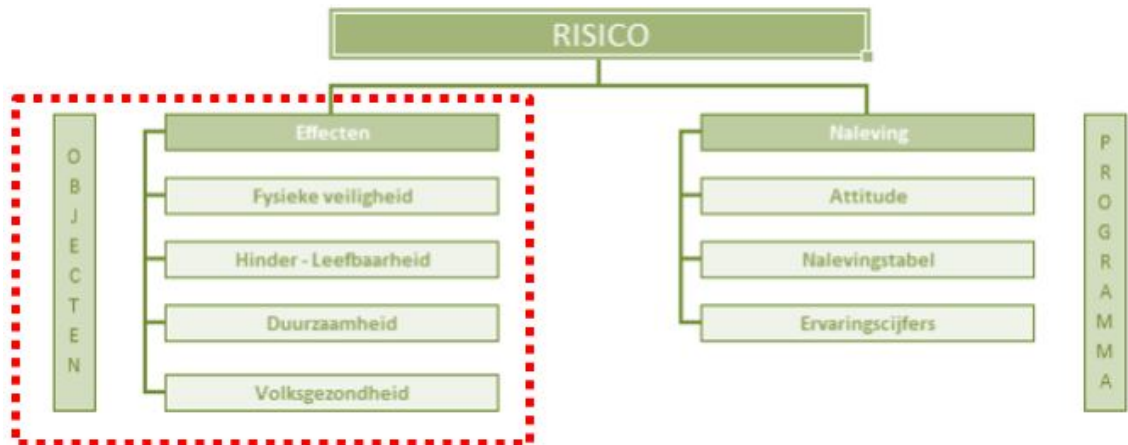
Centraal in de systematiek van de Risicomodule staat de formule: **RISICO = KANS x EFFECT**. Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de te stellen prioriteit. De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn ingevuld door middel van thema's en variabelen. De thema's zijn standaard in deze methodiek; de variabelen zijn per taakveld verschillend. In bijlage 2 zijn de variabelen en thema's per taakveld weergegeven.

Aan de variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van een bepaalde taak of object. Per taakveld is de methodiek voor prioriteitsstelling gevuld met de specifieke gegevens van gemeente De Bilt. Dit is uitgevoerd per activiteit. De kans wordt in het model weergegeven als [naleving]. Deze wordt net als bij het effect, bepaald aan de hand van thema's en variabelen.

De VRU heeft de risico-module voor het onderdeel brandveiligheid opgesteld. Deze maken onderdeel uit van dit VTH-beleidsplan. In bijlage 2 zijn ook de variabelen en thema's voor deze taakvelden weergegeven.

2.3 Probleemanalyse vergunningverlening

De essentie van vergunningverlening is toetsen aan de wetgeving en kaderstellende voorwaarden voor de uitvoering vastleggen. Door te werken met de Risicomodule is er een analyse gemaakt van de negatieve effecten. Deze negatieve effecten maken onderdeel uit van het toetsingsbeleid voor vergunningen en meldingen (zie paragraaf 4.3). In afbeelding 4 is door middel van een rode stippellijn de omvang van de analyse van de negatieve effecten weergegeven.



Figuur 3 - Analyse vergunningverlening

De negatieve effecten van de objecten indiceren welke mogelijke gevolgen gepaard gaan met verschillende aanvragen. Dit kan gezien worden als basisaanpak voor vergunningverlening; we willen immers de negatieve gevolgen minimaliseren en waar mogelijk elimineren. Op basis van de effectscore is op deze wijze te achterhalen welke onderdelen/aspecten van een bepaalde vergunningaanvraag (grote) negatieve gevolgen teweeg kunnen brengen. Vergunningverlening en meldingen kunnen om die reden worden gezien als een **preventieve toetsing**: toetsing voorafgaand aan de uitvoering van de activiteit(en).

Prioriteitenlijst taakveld bouwen

Op basis van de hierboven beschreven methodiek is onderstaand de prioriteitenlijst voor het taakveld bouwen weergegeven. De lijst geeft een overzicht van de categorieën met het grootste effect die voorkomen in gemeente De Bilt. Deze prioriteitenlijst heeft enkel betrekking op de effecten van de vergunningen.

Code	Beschrijving	effect
BOUW008	Publieksfunctie > 1.000.000	9,3
BOUW004	Wonen Cat. III > 1.000.000	8,8
BOUW007	Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	8,2
BOUW012	Industrie/kantoorfunctie > 1.000.000	7,5
BOUW003	Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	7,2
BOUW023	Functiewijziging (woningsplitsing, transformatie, etc.)	6,9
BOUW011	Industrie/kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	6,3
BOUW006	Publieksfunctie < 100.000	6,1
BOUW009	Publieksfunctie tijdelijke bouw	5,2
BOUW002	Wonen Cat. I < 100.000 complex	4,8

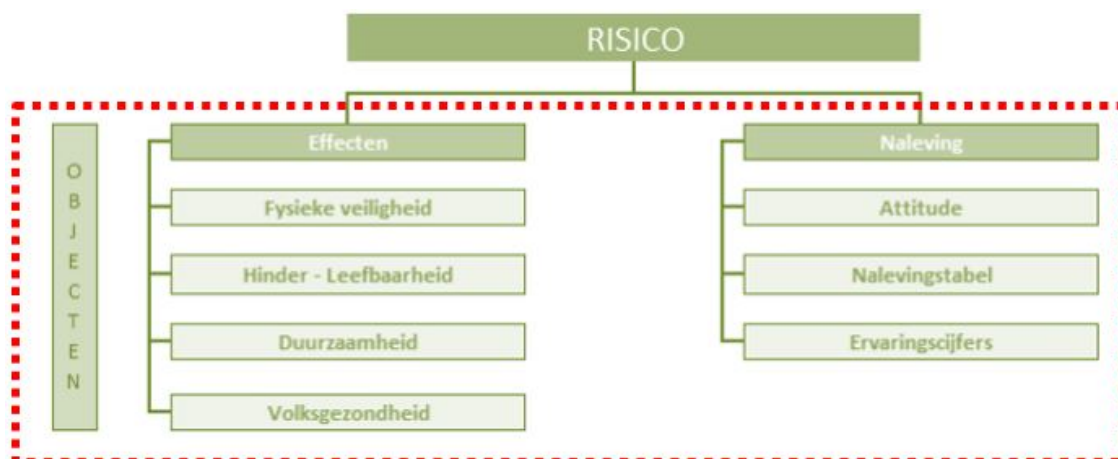
Prioriteitenlijst taakveld brandveiligheid

Op basis van de hierboven beschreven methodiek is onderstaand de prioriteitenlijst voor het taakveld Brandveiligheid weergegeven. De lijst geeft een overzicht van de functies die voorkomen in gemeente De Bilt. Deze prioriteitenlijst heeft enkel betrekking op de effecten van de vergunningen. De VRU is verantwoordelijk voor de toetsing.

Code	Beschrijving	effect
4400,04	Verpleegtehuizen incl. gesloten afdeling	8,6
4300	Ziekenhuis > 10 pers.	8,4
1700,01	Bejaardenoorden / verzorgingshuizen - Woonzorgcomplexen	8,3
2100	Kinderdagverblijf > 10 pers.	8,1
4400,01	Verpleegtehuizen 10 pers. - 50 pers.	8,1
4200	Klinieken (poli-, psychiatr., ...) > 10 pers.	7,9
1500,03	Woning met zorg - zorgclusterwoning 24 uur zorg in een woongebouw	7,0
1500,06	Woning met zorg - groepszorgwoning 24 uurszorg	7,0
1500,05	Woning met zorg - groepszorgwoning op afspraak	6,8
7120	Hotel > 50 pers.	6,1

2.4 Probleemanalyse toezicht & handhaving

De essentie van toezicht en handhaving is om naleving van wet- en regelgeving te waarborgen. Het gaat hier met name om de regels die in de vergunning of melding zijn vastgelegd. De probleemanalyse voor toezicht & handhaving is, net als voor vergunningverlening, uitgevoerd met behulp van de Risico-module. Het verschil tussen de analyse voor vergunningverlening en de analyse voor toezicht & handhaving is dat bij toezicht & handhaving de kans op het negatieve effect mede bepalend is. In andere woorden, de kans op niet-naleving van de regels bepaalt de mate waarin de negatieve effecten kunnen optreden en bepaalt daarmee het risico. In de onderstaande afbeelding is door middel van de rode stippellijn de omvang van de analyse weergegeven.



Figuur 4 - Analyse toezicht en handhaving

De effecten en de naleving van de objecten indiceren welke risico's optreden bij verschillende objecten. Dit kan worden gezien als het probleem voor toezicht en handhaving: het niet of minder goed naleven van wet- en regelgeving vergroot de kans op negatieve effecten (= risico). Op basis van de risicoscore ($RISICO = KANS \times EFFECT$) kan worden achterhaald welke objecten grote risico's met zich meebrengen. Daarnaast kan worden achterhaald waar het risico zich voordoet (in effect of naleving) en welke variabelen hiertoe hebben bijgedragen. Hierdoor kan per object inzichtelijk worden gemaakt waar zich grote problemen voordoen. Toezicht en handhaving wordt daarom gezien als **reactieve toetsing**: tijdens of na de uitvoering van de activiteiten.

Prioriteitenlijst

De probleemanalyse vormt de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het opstellen van het uitvoeringsprogramma. Het resultaat van de probleemanalyse is een weergave van het risico. Dit risico vormt de basis voor de prioriteiten. Bij elk taakveld (bouwen en brandveiligheid) is hiervoor een rangschikking ontstaan van zeer groot naar zeer klein. De prioritering in risico's (op basis van totaalscore) kent een ordinale rangorde. Met een ordinale rangorde wordt bedoeld dat de verschillen tussen de risico's niet interpreteerbaar zijn. In andere woorden: een toezichtsobject met een risico van 50 is niet twee keer zo risicovol als een toezichtsobject met een risico van 25. De enige veronderstelling die gedaan kan worden is dat het ene toezichtsobject een hoger risico bevat dan een ander toezichtsobject.

I	ZEER GROOT RISICO
II	GROOT RISICO
III	BEPERKT RISICO
IV	KLEIN RISICO
V	ZEER KLEIN RISICO

Onderstaand worden per taakveld de risicovolle objecten gepresenteerd (prioriteitenlijst). De prioriteitenlijst zoals hieronder weergegeven betreft een momentopname. De uitgangspunten voor de invulling van het Besturingsmodel (en daarmee de Risicomodule) kunnen veranderen. Dit geldt ook voor de uitkomsten. De vastlegging van de (wisselende) uitkomsten vindt plaats in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. De prioriteitenlijst ten aanzien van het taakveld Brandveiligheid zijn afkomstig uit de Risicomodule van respectievelijk de VRU. Voor deze taakvelden geldt dan ook een andere methode.

Voor de interpretatie van onderstaande tabellen worden nog de volgende opmerkingen gemaakt:

- Hoe hoger de scores op effect en naleving hoe groter de risico's
- Een hoge score op effect betekent: beïnvloeding via vergunningverlening (preventieve toetsing)
- Een hoge score op naleving betekent: beïnvloeding via toezicht en handhaving (reactieve toetsing)

Prioriteitenlijst taakveld bouwen

Code	Beschrijving	effect	naleving	Totaal
BOUW008	Publieksfunctie > 1.000.000	9,3	7,1	65,8
BOUW004	Wonen Cat. III > 1.000.000	8,8	6,9	60,3
BOUW023	Functiewijziging (woningsplitsing, transformatie, etc.)	6,9	8,2	56,9
BOUW003	Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	7,2	7,2	51,8
BOUW012	Industrie/kantoorfunctie > 1.000.000	7,5	6,8	50,8
BOUW007	Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	8,2	6,0	49,0
BOUW011	Industrie/kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	6,3	6,6	41,0
BOUW002	Wonen Cat. I < 100.000 complex	4,8	7,1	33,8
BOUW015	Bouwwerk geen gebouw zijnde complex	4,6	7,0	32,1
BOUW006	Publieksfunctie < 100.000	6,1	5,2	31,8

Prioriteitenlijst taakveld brandveiligheid

Code	Beschrijving	effecten	naleving	Totaal
4400,04	Verpleegtehuizen incl. gesloten afdeling	8,6	6,3	54,3
1700,01	Bejaardenoorden / verzorgingshuizen - Woonzorgcomplexen	8,3	6,3	52,1
4400,01	Verpleegtehuizen 10 pers. - 50 pers.	8,1	6,0	48,4
4300	Ziekenhuis > 10 pers.	8,4	5,6	46,9
2100	Kinderdagverblijf > 10 pers.	8,1	5,5	44,8
1500,03	Woning met zorg - zorgclusterwoning 24 uur zorg in een woongebouw	7,0	6,2	43,3
1500,05	Woning met zorg - groepszorgwoning op afspraak	6,8	6,3	43,0
4200	Klinieken (poli-, psychiatr., ...) > 10 pers.	7,9	5,4	42,9
1500,06	Woning met zorg - groepszorgwoning 24 uurszorg	7,0	6,1	42,6
7120	Hotel > 50 pers.	6,1	5,6	34,0

3 Doelstellingen VTH

3.1 Visie VTH

Het opstellen van een visie voor het VTH-beleidsplan heeft een aantal functies, namelijk richting geven aan en het inspireren van medewerkers. Daarnaast geeft een visie antwoord op de vraag: hoe zou je willen dat de toekomst in het werkveld VTH zal verlopen?

Wij willen door middel van dit VTH-beleidsplan ervoor zorgen dat er intern een uniforme werkwijze wordt gehanteerd. Daarom kiezen wij ervoor om risicogestuurd te gaan werken. We beseffen immers dat niet elke vergunning volledig getoetst kan worden en/of iedere regel volledig gehandhaafd. Bij het toetsen van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven van regels wordt daarom prioriteit gegeven aan de onderwerpen met de grootste impact op de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving. De gedachte hierbij is, dat wat de meeste aandacht verdient, de meeste aandacht krijgt.

De visie VTH luidt:

Gemeente De Bilt stelt een gezonde, duurzame en veilige fysieke leefomgeving centraal. We werken uniform, zijn duidelijk en houden rekening met de geldende prioriteiten en het maatschappelijk belang. We komen onze afspraken na en verwachten dat ook van onze klanten. Hierin werken we vanuit een positieve houding, binnen de bestaande wettelijke kaders.

3.2 Doelen vergunningverlening

Vergunningverlening is geen doel op zich, maar beoogt een doel te realiseren. Dit doel moet realistisch en meetbaar zijn. Hierbij is het logisch dat het doel van vergunningverlening ook bijdraagt aan de visie van de gemeente; daar waar de gemeente voor staat. De visie is daarentegen abstract (niet-specifiek). Wij hechten veel waarde aan het nakomen van afspraken door zowel de gemeente als haar klanten. Dit onderdeel van de visie is geconcretiseerd in enkele doelen met betrekking tot vergunningverlening. Deze doelen zijn een uitvloeisel van de aanbeveling uit het Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2017 om de werkprocessen te evalueren en waar mogelijk te versnellen

De wijze waarop de output wordt gemeten (op basis van indicatoren), de wijze waarop het wordt gemonitord alsmede wat met de uitkomsten hiervan wordt gedaan, zijn beschreven in hoofdstuk 6.

Doelstelling afhandelperiode

Up-to-date zijn en geen achterstanden meer hebben door 90% van de reguliere aanvragen (mits compleet) te behandelen binnen 8 weken. Wanneer meer tijd nodig is, wordt de termijn schriftelijk verlengd met een toelichting.

- Aantal aanvragen per jaar
- Aantal afgehandelde aanvragen binnen 8 weken

Wij hebben dit doel geformuleerd om recht te doen aan de wettelijke termijn van 8 weken. We zijn ons ervan bewust dat het op dit moment niet realistisch is om als doelstelling op te nemen dat alle aanvragen afgehandeld worden binnen 8 weken. Hierom is bewust voor 90% gekozen. Een ander belangrijk onderdeel in de doelstelling is, dat wij, indien de termijn van 8 weken niet wordt gehaald, schriftelijk contact opnemen met de aanvrager. Het up-to-date houden van de afhandeling van de aanvragen draagt bij aan het nakomen van de afspraken. Deze doelstelling zorgt ervoor dat wij de capaciteit inzetten op de meest cruciale onderdelen van het vergunningsverleningsproces. Randvoorwaarde aan deze doelstelling is dat de benodigde capaciteit kan worden ingezet.

Doelstelling aanvullingen

Actief monitoren van de doorlooptijd van een aanvraag. Voor aanvullingen geven wij klanten 4 weken. Na 2,5 week wordt er een reminder gestuurd. Na 4,5 weken is de termijn verlopen.

- Aantal aanvullingen binnen de termijn van 4 weken
- Aantal buiten behandeling gestelde aanvragen.

Het afhandelen van complete aanvragen heeft prioriteit voor ons. Om die reden hebben wij ten doel gesteld dat de aanvrager na het indienen van de aanvraag 4 weken de tijd heeft om aanvullingen door te geven. Na 2,5 weken krijgt de aanvrager een reminder dat de termijn voor eventuele aanvullingen bijna verstreken is. Door een reminder te sturen handelen wij preventief om onjuistheden en onvolledigheden in de aanvraag te voorkomen. Op deze manier wordt voorkomen dat een aanvraag twee keer moet worden getoetst, wat impact heeft op de capaciteit.

Doelstelling uniformiteit

Een aanvraag wordt uniform en adequaat getoetst, aan de hand van de wettelijke toetsingskaders en de gestelde prioriteiten.

- Aantal getoetste aanvragen per jaar
- Aantal aanvragen die voldoen aan de wettelijke toetsingskaders en gestelde prioriteiten

Het op een uniforme en adequate manier toetsen van de aanvragen is voor ons van belang. Op dit moment is het nog onduidelijk of er integraal gewerkt wordt. Om die reden hebben wij in de visie opgenomen dat er op een uniforme wijze gewerkt moet worden. Het op een uniforme en adequate manier toetsen van de aanvragen, voorkomt dat er sprake is van willekeur. Een ander belangrijk onderdeel van deze doelstelling is dat er getoetst wordt aan de wettelijke toetsingskaders. Op deze manier is het mogelijk om preventief te handelen en strijdigheden met wet- en regelgeving zoveel mogelijk uit te sluiten.

Doelstelling ontvankelijkheid

Binnen 2 weken na ontvangst van de aanvraag (reguliere procedure) moet de ontvankelijkheid beoordeeld zijn.

- Aantal aanvragen per jaar
- Aantal beoordeelde aanvragen binnen 2 weken na ontvangst

Wij hebben dit doel geformuleerd om de aanvrager binnen afzienbare tijd duidelijkheid te kunnen verschaffen over de ontvankelijkheid van de aanvraag. Om te voorkomen dat de aanvrager lang moet wachten hebben wij ervoor gekozen om alle aanvragen (100%) binnen 2 weken te beoordelen op de ontvankelijkheid.

Doelstelling personeelsbestand

Het personeelsbestand moet over maximaal 2 jaar voldoen (en blijven voldoen) aan de richtlijnen voor de kritieke massa, zoals gesteld in de kwaliteitscriteria 2.1.

- Aantal personeelsleden die voldoen aan de richtlijnen
- Jaarlijkse controle

Om een aanvraag zo goed mogelijk te kunnen beoordelen is vakmanschap nodig. De criteria voor kritieke massa adresseren dit vakmanschap. Organisaties en medewerkers die aan deze criteria voldoen moeten in de kern in staat zijn om producten af te leveren met de gewenste kwaliteit. Wij zijn nog niet zo ver. Om die reden hebben wij ons ten doel gesteld om als organisatie over maximaal 2 jaar te voldoen (en blijven voldoen) aan de richtlijnen zoals beschreven in de kwaliteitscriteria 2.1 (kritieke massa). Deze doelstelling vraagt van ons om een analyse te maken van het huidige personeelsbestand. Op basis van een jaarlijkse controle kan bepaald worden of er voldoende capaciteit is en of het personeelsbestand voldoet aan de gestelde eisen.

3.3 Doelen toezicht & handhaving

Net als bij vergunningverlening is ook toezicht & handhaving geen doel op zich, maar beoogt het een doel te realiseren. Ook dit doel dient bij te dragen aan de visie van de gemeente. De doelstelling voor toezicht en handhaving is om risicogestuurd toezicht te houden. Risicogestuurd toezicht betekent dat de controlefrequentie is gekoppeld aan de hoogte van het risico en wordt afgeleid van de combinatie (negatief) effect maal naleefgedrag. De kwaliteit wordt geborgd middels een collegiale toets van elke controlebrief binnen het toezicht en handhavingstraject.

Doelstelling intrekken vergunning

Het vergunningenbestand van De Bilt bestaat over vier jaar enkel uit actuele omgevingsvergunningen: omgevingsvergunningen voor projecten die (aantoonbaar) in uitvoering zijn of voor projecten die nog niet zijn gestart en welke minder dan drie jaar geleden zijn verleend. Hierbij wordt gehandeld conform een vastgestelde beleidslijn.

- Aantal ingetrokken vergunningen per jaar
- Aantal bekendgemaakte voornemens tot intrekking van de vergunning.
- Aantal vergunningen dat is verleend ter vervanging van een ingetrokken vergunning

Wij streven naar een gezonde, veilige en duurzame fysieke leefomgeving. Om die reden hebben wij, in lijn met de conclusies uit het Jaarverslag VTH 2017, ten doel gesteld om niet gebruikte vergunning na een termijn van 3 jaar in te trekken. Met deze doelstelling willen wij voorkomen dat er jaren nadat de vergunning is verleend er ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden in de fysieke leefomgeving. Belangrijk onderdeel van de doelstelling is dat de vergunninghouder tijdig op de hoogte gesteld moet

worden van het voornemen om de vergunning in te trekken. Op deze manier houden wij de regie over de fysieke leefomgeving.

Doelstelling toetsingsprotocollen

De begrippen gezondheid, duurzaamheid en veiligheid zijn binnen 2 jaar geoperationaliseerd in het VTH-beleidsplan en uitgewerkt in de toetsingsprotocollen voor toezicht en handhaving.

- Doorvoeren begrippen gezondheid, duurzaamheid en veiligheid in het VTH-beleid
- Toepassen van de begrippen in de toetsingsprotocollen toetsing en handhaving

Wij stellen de begrippen gezondheid, duurzaamheid en veiligheid centraal. Om die reden hebben wij als doelstelling opgenomen dat deze begrippen geoperationaliseerd moeten worden en terug moeten komen in het VTH-beleid en de toetsingsprotocollen toezicht en handhaving. Het centraal stellen van deze begrippen draagt er aan bij dat wij op een uniforme wijze gaan toetsen.

Doelstelling overtredingen

In de prioriteitstelling bij de meest risicovolle objecten, consequent en consistent risicogestuurd werken toepassen om daar een verlaging van het aantal overtredingen te realiseren.

- Aantal risicovolle objecten
- Aantal overtredingen

Uitgangspunt is dat wij risicogestuurd gaan werken. Dit houdt in: hoe groter het risico, hoe hoger de controlefrequentie. Risicovolle objecten die hoger scoren dan gemiddeld worden consequenter en consistent gecontroleerd dan objecten die minder hoog scoren. Deze doelstelling draagt er aan bij dat wij risicogestuurd toezicht houden en de capaciteit en aandacht daar inzetten waar de risico's het grootst zijn. Hiermee wensen wij efficiënt en effectief de toezichtstaak uit te voeren.

Doelstelling bouw-, sloop- en gebruikstops

In De Bilt worden slechts bouw-, sloop- en gebruikstops opgelegd indien daar een dringende reden toe is. Over twee jaar is een model ingericht om de noodzaak van een dergelijke herstelsanctie te objectief te kunnen bepalen.

- Aantal opgelegde bouw-, sloop- en gebruikstops

In het Jaarverslag Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2017 is vastgesteld dat er om diverse redenen bouwstops zijn opgelegd, waar het voorheen geldende beleid voorschreef dat dit slechts in gevaarlijke situaties gebeurt. Gevallen moeten gelijk behandeld worden: of alle illegale bouw- en sloopwerkzaamheden worden stilgelegd (met de administratieve lasten vandien) of slechts die waarin gevaar voor de veiligheid of gezondheid dreigt of een onomkeerbare situatie ontstaat. Deze doelstelling is dan ook opgenomen om, in overleg met andere vakdisciplines en het bestuur, tot een gedragen strategie rond het opleggen van bouw-, sloop- en gebruikstops te komen.

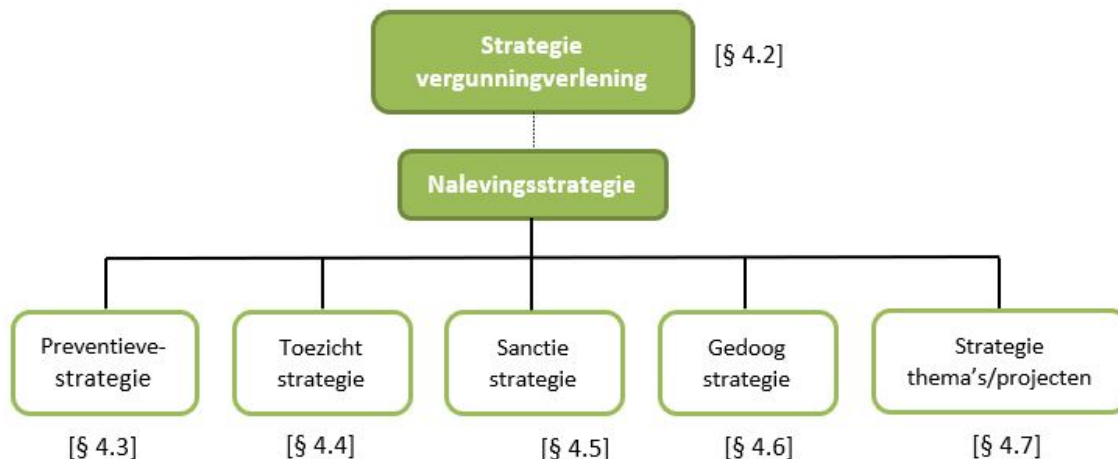
4 Strategieën VTH

4.1 VTH-strategie De Bilt

In dit hoofdstuk worden de prioriteiten en doelstellingen vertaald in concrete strategieën. Middels deze strategieën beogen wij om de in het voorgaande hoofdstuk geformuleerde doelen te behalen. Hierin staat het publiekelijk belang voorop met het oog op de visie van de gemeente.

Met vergunningverlening (en melding) wordt toestemming verleend om bepaalde activiteiten uit te voeren. In het vergunningproces worden bepaalde aspecten (o.a. constructieve veiligheid, belasting milieu, etc.) getoetst aan wet- en regelgeving. Hiervoor kunnen verschillende toetsingsniveau gelden. De wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven, wordt de strategische vergunningverlening genoemd. Vervolgens dient toegezien te worden op de naleving van de regels. Dit wordt uitgevoerd aan de hand van een nalevingsstrategie.

Handhavingsorganisaties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingsstrategie hebben. Bestaande uit toezicht, sanctie- en gedoogstrategie. Hier kan het onderdeel preventieve strategie (communicatie/financieel) aan toegevoegd worden.



Naleving heeft betrekking op de houding en gedrag van de samenleving ten aanzien van de regels. Er zijn meerdere mogelijkheden om als bevoegd gezag op te treden om de naleving van wet- en regelgeving te waarborgen. Afhankelijk van de situatie kan gekozen worden voor een bepaalde strategie. Veelal zal een combinatie gemaakt worden tussen de diverse strategieën. De uitvoering van de strategie vergunningverlening en nalevingsstrategie is niet enkel een exercitie van De Bilt. Het betreft een samenwerking met andere handhavingpartners (ODRU en VRU) op basis van de gemaakte afspraken. De volgende paragrafen gaan nader in op de diverse strategieën.

4.2 Strategie vergunningverlening

Vergunningverlening, toezicht en handhaving liggen in elkaars verlengde. Daardoor is het wenselijk een vergunningenstrategie te beschrijven. In de vergunningenstrategie is vastgelegd welke vormen van vergunningverlening worden onderscheiden en welke toetsingskaders hierbij gelden. Het doel van de strategie is om het gewenste kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden zo hoog mogelijk te houden en in ieder geval te laten voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitscriteria. De komende beleidsperiode (2019-2022) zal worden gebruikt om de vergunningenstrategie verder uit te werken en om tot een verdere harmonisering te komen in de uitvoering van de vergunningentaak.

De probleemanalyse van vergunningverlening (paragraaf 2.3) liet zien dat ten aanzien van vergunningen en meldingen de negatieve effecten leidend zijn. Wij willen deze 'risico's' strategisch beheersen door risicogestuurd te gaan werken. Door risicogestuurd te kijken naar verschillende vergunnings- en meldingsaanvragen wordt het inzichtelijk welke onderdelen belangrijk zijn en dus een diepgaande toetsing vereisen. In andere woorden: door risicogestuurd te werken wordt de capaciteit daar in gezet waar de effectscores het hoogst zijn. Dit kan gedaan worden door diepgangsniveaus toe te kennen aan de toetsingen. Met behulp van een prioritering wordt 'top-down' gewerkt. Naar mate de berekende effectscores afnemen, neemt ook de inspanning (diepgangsniveau) af. Wij kiezen ervoor om ook diepgangsniveau 0 op te nemen om aantoonbaar te maken welke onderdelen niet getoetst worden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de toetsingsniveaus met bijbehorende omschrijving.

Niv.	Omschrijving diepgang toetsingsniveaus	Nadere uitwerking binnen de genoemde tijdseenheden
0	Geen toetsing (plannen/aanvragen worden ontvangen, maar niet getoetst);	Ingediende bescheiden worden gearhiveerd.
1	Toetsen op uitgangspunten (sneltoets: toetsen op de aanwezigheid en compleetheid van de technische informatie);	De toetser bladert diagonaal door de stukken en bepaalt op basis van ervaring zijn oordeel aangaande het betreffende aspect.
2	Globaal (visuele hoofdlijntoets: toetsen of de uitgangspunten conform de daarvoor gestelde normen zijn uitgevoerd);	Van het aspect worden de uitgangspunten gecontroleerd en bekeken wordt of de uitkomsten realistisch zijn voor het ontwerp.
3	Gemiddeld (representatief: toetsen of informatie klopt en eventuele berekeningen correct zijn uitgevoerd);	Vanuit de hoofdlijntoets wordt vanuit de ervaring van de toetser bepaald welk onderdeel representatief is voor het gehele aspect en dit onderdeel wordt inhoudelijk getoetst. Dit kan door een schaduwberekening uit te voeren of het geheel doorlopen van ingediende berekening(en).
4	Grondig (integraal: volledige toetsing op alle onderdelen).	Van een aspect worden alle documenten bestudeerd en compleet getoetst of opnieuw berekend.

Door op deze wijze te werk te gaan, kennen de vergunningen en meldingen met een hoger risico ook een intensiever beoordelingsproces. Hiermee worden risico's beter beheerst en het publieke belang wordt gewaarborgd. Een adequate risicogestuurde aanpak voor het vergunningsverleningstraject draagt bij aan de efficiëntie van het houden van toezicht, omdat opgemerkte aandachtspunten bij het vergunningsverleningstraject meegenomen kunnen worden in het toezichttraject.

Deze toetsingsstrategie is van toepassing voor het taakveld Bouw (Bouwbesluit en constructie). Dit toetsingsbeleid is tot stand gekomen na input van de ODRU en de VRU, zodat dit ook voor hun werkzaamheden binnen dit taakveld van toepassing is.

Een belangrijke kanttekening bij de navolgende tabellen is dat de weergegeven uren de toetsingsuren zijn indien het toetsingsaspect onderdeel vormt van de vergunningaanvraag (niet alle aspecten zijn van toepassing op elke vergunningaanvraag).

Bouwbesluit toetsing	Toetsinguren	Veiligheid	Brandveiligheid	Gezondheid/Energiezuinigheid	Bruikbaarheid	Installaties
Wonen Cat. I <100.000 eenvoudig	0:20	0:04	0:10	0:02	00:04	
Wonen Cat. I <100.000 complex	0:20	0:04	0:10	0:02	00:04	
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	3:00	1:00	1:00	0:25	00:25	00:10
Wonen Cat. III >1.000.000	6:00	2:00	2:00	0:50	00:50	00:20
Wonen tijdelijke bouw	0:20	0:04	0:10	0:02	00:04	
Publieksfunctie <100.000	0:20	0:04	0:10	0:02	00:04	
Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	6:30	2:00	2:30	1:00	00:40	00:20
Publieksfunctie >1.000.000	6:30	2:15	2:00	1:15	00:40	00:20
Publieksfunctie tijdelijke bouw	0:20	0:04	0:10	0:02	00:04	
Industrie/ kantoorfunctie <100.000	0:20	0:04	0:10	0:02	00:04	
Industrie/ kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	6:00	2:00	2:00	1:00	00:40	00:20
Industrie/kantoorfunctie >1.000.000	6:00	2:00	2:00	1:00	00:40	00:20
Industrie/kantoorfunctie tijdelijke bouw	0:20	0:04	0:10	0:02	00:04	
Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig	0:20	0:04	0:10	0:02	00:04	
Bouwwerk geen gebouw zijnde complex	0:40	0:20	0:10	0:10		
Monumenten	0:10	0:10				
Handhaving Monumenten	0:20	0:10	0:10			
Functioniewijziging (woningsplitsing etc.)	1:00	0:20	0:30	0:05	00:05	

Constructieve toetsing	Uren toetsing constructief	Constructief (Interne toetsing)	Controle uitgangspunten en (bijzondere) belastingen	Hoofdraagconstructie incl. stabiliteit	Gewichtsberekening	Fundering incl. (parkeer)kelders	Cruciale verbindingen incl. uittragingen	Constr. Onderdelen geen hoofdraagconstructie	Vloer op zand of net boven kruipruimte	Verdiepingsvloeren	(Platte) Daken	Ballustraden	Trappenhellingbanen	Gevels(niet vloer dragend) incl. bevestiging
Wonen Cat. I <100.000 eenvoudig	0:30	0:30	0:10	0:10	0:10									
Wonen Cat. I < 100.000 complex	0:30	0:30	0:10	0:10	0:10									
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	1:00	1:00	0:10	0:15	0:10	0:10			0:05	0:05				0:05
Wonen Cat. III >1.000.000	2:30	2:30	0:30	0:30	0:30	0:15	0:05	0:05	0:10	0:05	0:05		0:05	0:10
Wonen tijdelijke bouw	0:10	0:10	0:10											
Publieksfunctie <100.000	0:30	0:30	0:10	0:10	0:05	0:05								
Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	2:30	2:30	0:30	0:30	0:30	0:20	0:20		0:10	0:10	0:10	0:05		0:05
Publieksfunctie >1.000.000	3:30	3:30	0:30	0:30	1:00	0:30	0:20	0:10	0:10	0:10	0:10	0:10	0:10	0:10
Publieksfunctie tijdelijke bouw	0:30	0:30	0:10	0:10	0:10									
Industrie/ kantoorfunctie < 100.000	0:30	0:30	0:10	0:10	0:10									
Industrie/ kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	2:00	2:00	0:30	0:30	0:20	0:15	0:15		0:10	0:05	0:10			0:05
Industrie/ kantoorfunctie >1.000.000	3:30	3:30	0:30	0:30	1:00	0:30	0:20	0:10	0:10	0:10	0:10	0:10	0:10	0:10
Industrie/ kantoorfunctie tijdelijke bouw	0:30	0:30	0:10	0:10		0:10								
Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig	0:30	0:30	0:10	0:10		0:10								
Bouwwerk geen gebouw zijnde	2:00	2:00	0:30	0:15	0:15	0:15	0:10		0:05					
Monumenten	1:00	1:00	0:20	0:20	0:10	0:10								
Funciewijziging (woningsplitsing etc.)	0:30	0:30	0:10	0:10	0:10									

4.3 Preventieve strategie

De preventieve strategie heeft als doel te voorkomen dat de samenleving wet- en regelgeving niet naleeft. Door preventief op te treden kunnen overtredingen voorkomen worden. Het motto bij preventie is: 'handhaven is goed, maar preventie is beter'. De strategie drukt zich uit in een communicatief instrument en een financieel instrument.

Communicatie

Goede voorlichting kan resulteren in een betere bekendheid en herkenbaarheid van geldende wet- en regelgeving. Dit kan vervolgens leiden tot een betere naleving. Echter, het instrument is enkel effectief op het moment dat een burger/instantie/bedrijf geen kennis van wet- en regelgeving heeft. Hier kunnen financiële overwegingen aan ten grondslag liggen. Het gevolg is dat een communicatief instrument niet daadkrachtig genoeg is. Op basis van de Risicomodule kan bekeken worden voor welke categorieën/bedrijven deze inzet nuttig kan zijn. Communicatie kan tijdens het toezichtproces plaatsvinden in het kader van uitleg/onderbouwing, maar kan ook uiting krijgen in georganiseerde bijeenkomsten rondom nieuwe wetgeving.

Financieel

Een financieel instrument kan ook een preventieve werking hebben op de naleving. Hierbij kan gedacht worden aan stimuleringsregelingen en subsidies. Door financiële steun aan te bieden, kan worden gewaarborgd dat bedrijven de wet- en regelgeving naleven. Hierbij kan worden gedacht aan fiscale maatregelen nemen of gebruik maken van landelijke regelingen/subsidies om energiebesparing te realiseren, waardoor bedrijven eerdere bereid zijn hier aan mee te werken.

Juridisch

Juridische sancties kunnen ook een preventief karakter hebben en kunnen om die reden ook deels worden gezien als onderdeel van de preventieve strategie. Het opleggen en uitvoeren van sancties kunnen immers zorgen voor betere naleving van regels bij anderen. Paragraaf 4.5 gaat verder in op de sanctiestrategie en geeft hier uiting aan. De uitwerking en inzet van de handhavingsinstrumenten worden beschreven in de op te stellen uitvoeringsprogramma's.

4.4 Toezichtstrategie

De probleemanalyse van toezicht & handhaving (zie paragraaf 2.5) laat zien dat ten aanzien van toezicht en handhaving de risicoscores leidend zijn. Wij willen deze 'risico's' strategisch beheersen door risicogestuurd te gaan werken. De risico's geven aan welke objecten/bedrijven grote risico's met zich meebrengen en waar dus toezicht een belangrijkere rol speelt. De strategie hierin is om de capaciteit daar in te zetten waar de risico's het grootst zijn.

Dit kan gedaan worden door gebruik te maken van diepgangsniveaus. Evenals bij vergunningverlening kan bij toezicht met behulp van een prioritering 'top-down' worden gewerkt. Naar mate de berekende risico's afnemen, neemt ook de inspanning (diepgangsniveau) af. De volgende tabel geeft een overzicht van de toetsingsniveaus met bijbehorende omschrijving.

Nr.	Omschrijving diepgang toetsingsniveaus	Nadere uitwerking binnen de genoemde tijdseenheden
0	Geen toetsing (vergunning);	Niet beoordelen of aan een voorschrift wordt voldaan.
1	Toetsen op uitgangspunten (toets op minimale invulling);	De toezichthouder houdt minimaal toezicht op de meest relevante voorschriften.
2	Toetsen op uitgangspunten (toets op basisniveau);	De toezichthouder hanteert het basisniveau met betrekking tot toezicht op de meest relevante voorschriften.
3	Toetsen op uitgangspunten (toets op basisniveau+);	De toezichthouder hanteert het basisniveau met betrekking tot toezicht op alle voorschriften.
4	Grondig (integraal: continue toetsing op alle onderdelen).	De toezichthouder ziet continu toe op de naleving van voorschriften (monitoring).

Op deze wijze zullen de toezichtstaken met een hoger risico ook een intensiever toetsingsproces kennen, waarmee de risico's beter worden beheerst en het publieke belang wordt gewaarborgd.

Deze toetsingsstrategieën zijn van toepassing voor het taakveld Bouw. Diepgaande toetsingen zijn belangrijk voor het adequaat kunnen bijstellen van de Risicomodule (voornamelijk op naleving), omdat op deze manier beter inzichtelijk wordt hoe inwoners en bedrijven wet- en regelgeving wel of niet naleven. Dit geldt voor zowel vergunningverlening als voor toezicht en handhaving.

In de volgende uitwerkingen wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze invulling wordt gegeven in het toezichtproces voor het taakveld bouw. Belangrijke kanttekeningen hierbij zijn dat de weergegeven uren de toetsingsuren zijn, voor zover het toetsingsaspect onderdeel vormt van het toezicht (niet alle aspecten zijn van toepassing op het toezichtobject). Daarnaast vormen de toetsingsuren voor hercontroles geen onderdeel van de weergegeven toetsingsuren.

Toetsing bouwtoezicht Deel 1/3	Beschikbare Toetsingsuren	Start toezicht	Controle aanvullende voorwaarden	Relevante controle bescheiden selecteren en afdranken	Voorbereiding uitzetten bouwwerk	Maken afspraak en ontvangen melding start bouwwerkzaamheden	Stap 1: Oriëntatiegesprek	Stap 2: Uitzetten bouw	Stap 3: Uitgraven bouwput	Stap 4: Fundering op staal	Stap 5: Fundering op palen	Stap 6: Funderingsconstructie	Stap 6a: Kelders en liftputten	Stap 7: Riolering	Stap 8: begane grond
Wonen Cat. I <100.000 eenvoudig		0:15	0:15	0:15	0:30	0:05	0:00	0:00	0:00	0:15	0:30	0:15	0:00	0:00	0:15
Wonen Cat. I <100.000 complex		0:15	0:30	0:20	0:30	0:05	0:00	0:00	0:00	0:15	0:30	0:15	0:00	0:00	0:15
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000		0:30	1:00	1:00	0:30	0:10	0:45	1:00	0:15	0:45	1:00	1:00	0:45	0:00	1:00
Wonen Cat. III >1.000.000		0:45	1:30	1:30	0:30	0:10	1:00	1:00	0:35	1:00	1:15	1:30	1:30	0:00	1:30
Wonen tijdelijke bouw		0:00	0:15	0:15	0:00	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:30
Publieksfunctie <100.000		0:15	0:30	0:20	0:30	0:05	0:00	0:00	0:00	0:15	0:30	0:15	0:00	0:00	0:15
Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000		0:30	1:00	1:00	0:30	0:10	0:45	1:00	0:15	0:45	1:00	1:00	0:45	0:00	1:00
Publieksfunctie >1.000.000		0:45	1:30	1:30	0:30	0:10	1:00	1:00	0:35	1:00	1:15	1:30	1:30	0:00	1:30
Publieksfunctie tijdelijke bouw		0:00	0:15	0:15	0:00	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:30
Industrie/ kantoorfunctie <100.000		0:15	0:30	0:20	0:30	0:05	0:00	0:00	0:00	0:15	0:30	0:15	0:00	0:00	0:15
Industrie/ kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000		0:30	1:00	1:00	0:30	0:10	0:45	1:00	0:15	0:45	1:00	1:00	0:45	0:00	1:00
Industrie/ kantoorfunctie >1.000.000		0:45	1:30	1:30	0:30	0:10	1:00	1:00	0:35	1:00	1:15	1:30	1:30	0:00	1:30
Industrie/ kantoorfunctie tijdelijke bouw		0:00	0:15	0:15	0:00	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:30
Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig		0:15	0:15	0:15	0:30	0:05	0:00	0:00	0:00	0:15	0:30	0:15	0:00	0:00	0:00
Bouwwerk geen gebouw zijnde complex		0:15	0:30	0:20	0:30	0:05	0:00	0:00	0:00	0:15	0:30	0:15	0:00	0:00	0:00
Monumenten		0:15	0:30	0:20	0:30	0:05	0:00	0:00	0:00	0:15	0:30	0:15	0:00	0:00	0:15
Sloopvergunning monument		0:15	0:30	0:20	0:00	0:05	0:30	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Slopmelding (evt. met asbest)		0:00	0:30	0:15	0:00	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Kapaciteiten		0:00	0:15	0:15	0:00	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Uitvoeren van werk of werkzaamheden		0:00	0:30	0:15	0:00	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Maken of veranderen uitweg		0:00	0:30	0:15	0:00	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Handhaving Monumenten		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Funciewijziging (woningsplitsing etc.)		0:00	0:30	0:15	0:00	0:05	0:30	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:30

Toetsing bouwtoezicht Deel 2/3	Beschikbare Toetsingen	Stap 9: Wanden/kolommen (isolatie buitenschil)	Stap 10: Stempels/steigers	Stap 11: Vloeren/balken	Stap 12: Constructie overige verdiepingen	Stap 13: Dakconstructies (isolatie buitenschil)	Stap 14: Dakafwerking	Stap 15: Binnen/buitenblad gevel	Stap 16: Gevelopeningen	Stap 17: Nutsvoorzieningen	Stap 18: Hoogteverschil/vloerfsc hardvoeren	Stap 19: Ventilatie/spuicapaciteit	Stap 20a: Brandveiligheid gemeente	Stap 20b: Brandveiligheid VRU	Stap 21a: Vluchtmogelijkheden gemeente
Wonen Cat. I <100.000 eenvoudig		0:15	0:00	0:15	0:00	0:00	0:00	0:10	0:10	0:00	0:00	0:00	0:10	0:00	0:00
Wonen Cat. I <100.000 complex		0:15	0:10	0:15	0:15	0:15	0:00	0:10	0:10	0:00	0:00	0:00	0:10	0:00	0:00
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000		1:00	0:15	0:45	2:00	0:45	0:15	0:45	0:10	0:00	0:00	0:00	0:30	0:45	0:15
Wonen Cat. III >1.000.000		1:30	0:30	1:00	4:00	1:00	0:30	1:30	0:30	0:00	0:45	0:00	1:30	2:00	1:00
Wonen tijdelijke bouw		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Publieksfunctie <100.000		0:15	0:10	0:15	0:15	0:15	0:00	0:10	0:10	0:00	0:00	0:00	0:15	0:15	0:15
Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000		1:00	0:15	0:45	2:00	0:45	0:15	0:45	0:10	0:00	0:30	0:00	0:45	1:00	0:15
Publieksfunctie >1.000.000		1:30	0:30	1:00	4:00	1:00	0:30	1:30	0:30	0:00	0:45	0:00	1:30	2:00	1:00
Publieksfunctie tijdelijke bouw		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Industrie/ kantoorfunctie <100.000		0:15	0:10	0:15	0:15	0:15	0:00	0:10	0:10	0:00	0:00	0:00	0:15	0:15	0:15
Industrie/ kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000		1:00	0:15	0:45	2:00	0:45	0:15	0:45	0:10	0:00	0:30	0:00	0:45	1:00	0:15
Industrie/ kantoorfunctie >1.000.000		1:30	0:30	1:00	4:00	1:00	0:30	1:30	0:30	0:00	0:45	0:00	1:30	2:00	1:00
Industrie/ kantoorfunctie tijdelijke bouw		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig		0:15	0:00	0:15	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Bouwwerk geen gebouw zijnde complex		0:15	0:00	0:15	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Monumenten		0:15	0:10	0:15	0:15	0:15	0:00	0:10	0:10	0:00	0:00	0:00	0:10	0:00	0:00
Sloopvergunning monument		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Slopmelding (evt. met asbest)		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Kapaciteiten		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Uitvoeren van werk of werkzaamheden		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Maken of veranderen uitweg		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Handhaving Monumenten		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Functiewijziging (woningsplitsing etc.)		0:00	0:00	0:00	0:30	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:30	0:45	0:15

Toetsing bouwtoezicht Deel 3/3	Beschikbare Toetsingsuren	Stap 21b: Vluchtmogelijkheden VRLI	Stap 22a: Brandveiligheidsinstallaties gemeente	Stap 22b: Brandveiligheidsinstallaties VRLI	Stap 23: Bescherming geleid	Stap 24: Bescherming geluid van installaties	Stap 25: Wering van vocht	Stap 26: Verbrandingslucht/rook	Stap 27: EP gerelateerde installaties	Stap 28: Eindcontrole en gereedmelding	Reistijd (gemiddeld)
Wonen Cat. I <100.000 eenvoudig		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:05	0:00	0:15	1:00
Wonen Cat. I <100.000 complex		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:15	0:00	0:30	1:00
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000		0:30	0:00	0:00	0:15	0:00	0:00	0:15	0:15	1:00	1:45
Wonen Cat. III >1.000.000		1:00	1:00	1:30	0:15	0:15	0:00	0:15	0:30	2:00	2:30
Wonen tijdelijke bouw		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:15	1:00
Publieksfunctie <100.000		0:15	0:15	0:15	0:00	0:00	0:00	0:15	0:00	0:30	1:00
Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000		0:30	0:45	0:45	0:15	0:15	0:00	0:15	0:15	1:00	1:45
Publieksfunctie >1.000.000		1:00	1:00	1:30	0:15	0:30	0:00	0:15	0:30	2:00	2:30
Publieksfunctie tijdelijke bouw		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:15	1:00
Industrie/ kantoorfunctie <100.000		0:15	0:15	0:15	0:00	0:00	0:00	0:15	0:00	0:30	1:00
Industrie/ kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000		0:30	0:45	0:45	0:15	0:00	0:00	0:15	0:15	1:00	1:45
Industrie/ kantoorfunctie >1.000.000		1:00	1:00	1:30	0:15	0:15	0:00	0:15	0:30	2:00	2:30
Industrie/kantoorfunctie tijdelijke bouw		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:15	1:00
Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:15	1:00
Bouwwerk geen gebouw zijnde complex		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:30	1:00
Monumenten		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:15	0:00	0:30	1:00
Sloopvergunning monument		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:30	1:00
Sloopmelding (evt. met asbest)		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	1:00	1:00
Kapactiviteiten		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	1:00	1:00
Uitvoeren van werk of werkzaamheden		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	1:00	1:00
Maken of veranderen uitweg		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	1:00	1:00
Handhaving Monumenten		0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	1:00	0:00
Functiewijziging (woningsplitsing etc.)		0:30	0:15	0:30	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	1:00	1:00

4.5 Sanctiestrategie

Wij zijn een handhavingsorganisatie. Als handhavingsorganisatie geldt de beginselplicht tot handhaven. Uitgangspunt daarin is om de overtreding weg te nemen en/of om herhaling in de toekomst te voorkomen. Dat betekent dat dus niet direct strafrecht toegepast dient te worden. Handhaven is maatwerk en per overtreding dient daarom een gedegen afweging gemaakt te worden. Om deze afweging te structureren is door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie (OM) de landelijke handhavingsstrategie (hierna: LHS) ontwikkeld. Deze strategie dient het doel om een uniforme toepassing

van sancties te borgen door passend te interveniëren bij iedere bevinding. Naast de corrigerende en straffende werking, kent de sanctiestrategie ook een preventieve rol (zie ook hiervoor)

Classificeren overtreding

De LHS bestaat uit een interventiematrix waarin aan de hand van twee elementen de overtreding wordt 'geclassificeerd'. Hiermee kan de handhavingsinstantie gericht en effectief tot een selectie van handhavingsinstrumenten komen. Hieronder worden beide elementen toegelicht.

Mogelijke gevolgen overtreding

Een overtreding kan een negatief effect met zich meebrengen. De ernst (= de mate van gevolgen) van de overtreding is daarom bepalend in de wijze waarop wordt gehandhaafd.

Gedrag van de overtreder

Indien een overtreding grote gevolgen met zich meebrengt, is overgaan tot strafrechtelijk handhaven niet altijd het meest geschikte instrument. Niet elke overtreding moet met harde hand gestraft worden. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat de overtreder zich niet bewust is van de geldende regels. Het is dus van belang om te kijken naar het gedrag van de overtreder. Dit element blijft voor de handhavingsjurist lastig inschatten. Een handhavingsjurist heeft immers niet van elke overtreder inzichtelijk hoe en waarom hij handelt.

Stapsgewijs toepassen LHS

Beide elementen (mogelijke gevolgen en gedrag van de overtreder) zijn maatgevend in het toepassen van instrumenten voor handhaven. Dit is in de LHS in een matrix uiteengezet. Deze is op de volgende pagina weergegeven. Aan de hand van vijf stappen kan de handhavingsjurist de positie (segment) in de matrix bepalen en conform dat segment handelen.

Stap 1: positionering bevinding in de interventiematrix

De handhavingsjurist beoordeelt de (mogelijke) gevolgen van de overtreding voor milieu, water, natuur, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie door in de interventiematrix een segment te selecteren. Vervolgens doet de handhavingsjurist dit ook voor het tweede element: gedrag van de overtreder. Hierdoor wordt de positie in de interventiematrix bepaald.

Indien de handhavingsjurist niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

Stap 2: bepalen verzwarende aspecten

Na het positioneren in de interventiematrix dient de handhavingsjurist de verzwarende aspecten te beoordelen. Het gaat hier om de toets aan zeven criteria om naast bestuursrechtelijk optreden ook eventueel strafrechtelijk handhaven in te stellen. De volgende tabel geeft de criteria weer.

Verzwarende aspecten	Toelichting
Verkregen financieel voordeel (winst of besparing)	De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen als doel.
Status verdachte / voorbeeld-functie	De overtreder is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon (b.v. overheid, openbaar ambt, toonaangevende branche).
Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect	Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculerd.
Combinatie met andere relevante delicten	Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
Medewerking van deskundige derden	De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties.
Normbevestiging	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.
Waarheidsvinding	Indien strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsbevinding en afdoening aangewezen zijn.

Stap 3: afstemming over toepassing handhaafinstrument

De handhavingsjurist bepaalt 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 conform de interventiematrix aan de orde is.

Stap 4: optreden met de interventiematrix

De LHS gaat uit van het principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhavingsjurist gebruikt de interventiematrix als volgt:

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

Stap 5: vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en –systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. Voor de gemeente De Bilt betekent dit concreet dat in de herstelsancties een paragraaf wordt gewijd aan de toepassing van de LHS.

Het toepassen van de LHS leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen.

Toelichting interventies

Om eventuele ongelijkheid van interpretatie van een aantal interventies te voorkomen en om de sanctionering naar aanleiding van overtredingen zoveel mogelijk gelijk te trekken wordt hierna de volgende toelichting opgenomen als aanvulling op de LHS.

Herstelsancties

Het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) of een last onder bestuursdwang (LOB) gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. Binnen het werkgebied van de gemeente gelden bij de interventie middels een LOD en LOB de volgende stappen:

1. Bestuurlijke waarschuwing; dit is een voornemen om een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen. In het voornemen wordt geen hersteltermijn opgenomen maar enkel een termijn genoemd om zienswijzen bekend te maken.
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.
3. Verbeuren dwangsom of uitvoeren bestuursdwang.

In de hiervoor genoemde bestuurlijke waarschuwing wordt, anders dan hetgeen in Bijlage 2 van Landelijke Handhavingstrategie is opgenomen, geen hersteltermijn opgenomen teneinde de overtreding niet langer te laten voortbestaan en vanwege het uniformeren van de praktijk met het oog op de strategieën van overige handhavende instanties (gemeenten) binnen de provincie Utrecht. Er kan wel, als gevolg van de ingediende zienswijzen, aanleiding bestaan voor een (extra) controlemoment voordat er overgegaan wordt tot het definitief opleggen van de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang. Redenen hiervoor kunnen zijn bijvoorbeeld het reeds ongedaan maken van de overtreding door de overtreder of onduidelijkheid over het (nog voort)bestaan van de overtreding.

Proces-verbaal (PV)

Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het Openbaar Ministerie dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie is 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.

Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

Voor het bepalen van aard en hoogte van dwangsommen en van (begunstigings)termijnen geldt een vaste richtlijn. In dit verband verwijzen wij naar de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen (zie bijlage 3). Dit bevat een weergave van de in de praktijk veelal toegepaste dwangsombedragen en termijnen bij divers veelvoorkomende overtredingen op het omgevingsgebied.

De richtlijn is ontwikkeld om binnen de regio op een uniforme wijze op treden bij het hanteren van dwangsombedragen en termijnen voor eenzelfde soort overtredingen. Een uniforme aanpak draagt bij aan een gelijk speelveld voor bedrijven, burgers en betrokkenen.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt	2	 Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijke gesprek, waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil	1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijke gesprek, waarschuwen
				A	B	C
			Goedwillend: - Onbedoeld - Proactief	Moet kunnen: - Onverschillig	Calculerend: - Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / crimineel: - Fraude - Oplichting - Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER						

	Lichte segmenten	Bestuursrechtelijk optreden aangewezen
	Middensegmenten	Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen
	Zware segmenten	Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen

Handhaving eigen organisatie

Binnen de gemeentelijke organisatie kan het voorkomen dat niet of onvoldoende wordt afgestemd over de benodigde toestemmingen voor bepaalde projecten. De overheid kan derhalve ook overtredingen van wet- of regelgeving begaan. Handhavend optreden is dan in principe geboden, maar dit gebeurt niet strikt conform voornoemde LHS.

In geval van overtredingen door de eigen organisatie, wordt in eerste instantie altijd gekozen voor het (bestuurlijk) gesprek waarin de betrokken projectleider aangesproken en geïnformeerd wordt over de overtreding en over hetgeen hij kan (laten) doen om deze te beëindigen. Over het algemeen leidt dit tot het gewenste herstel van de rechtsorde, zodat verdere escalatie achterwege kan blijven.

In het uitzonderlijke geval dat om ambtelijk niveau niet tot beëindiging van de overtreding wordt gekomen, wordt opgeschaald conform de organisatorische afspraken. In principe is de escalatieladder dan de volgende: kwartiermakers --> directie --> bestuur. Inzet is en blijft om tot het ongedaan maken van de overtreding te komen.

4.6 Gedoogstrategie

Definitie en verschijningsvormen van gedogen

Gedogen komt in de huidige praktijk in twee hoofdvormen voor. De eerste vorm is dat de met handhaving belaste overheidsinstantie ter zake van een eenmaal geconstateerde overtreding niet handhavend optreedt. De tweede vorm die in de praktijk voorkomt is, dat de met uitvoering of handhaving belaste overheidsinstantie reeds voordat een bepaalde overtreding plaatsvindt, aangeeft dat zij daartegen niet handhavend zal optreden. In de praktijk komt men gedogen in verdere varianten tegen:

- Impliciet, dan wel expliciet;
- Vooraf, dan wel achteraf;
- Incidenteel, dan wel categorisch;
- Onvoorwaardelijk, dan wel onder voorwaarden.

Een evenwichtig handhavingsbeleid houdt in, dat op systematische wijze aan alle overtredingen die aandacht wordt besteed die nodig is om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken. Dit niveau van handhaving kan verschillen per beleidsterrein en per soort norm. Voor een evenwichtige rechtshandhaving is het niet nodig en onwenselijk dat alles op alles wordt gezet om iedere overtreding van iedere norm te achterhalen. Een evenwichtig handhavingsbeleid noopt tot een zekere prioriteitstelling. Indien daardoor ten aanzien van bepaalde overtredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, is geen sprake van gedogen.

Grenzen aan gedogen

De beginselen van onze rechtsstaat vereisen dat het aangewezen bestuursorgaan actief toeziet op naleving van de wet en bij overtreding passende en effectieve handhavingsmaatregelen treft. Het bestuursorgaan moet die taak uitoefenen in overeenstemming met de algemene rechtsbeginselen, zoals deze in de rechtspraak zijn ontwikkeld en in de Algemene wet bestuursrecht zijn vastgelegd. Die rechtsbeginselen kunnen evenwel rechtvaardigen en er zelfs toe nopen, dat in bepaalde gevallen geen herstelsanctie wordt opgelegd.

Om te zorgen dat met dit rechtsstatelijk dilemma op verantwoorde wijze wordt omgegaan, is het noodzakelijk grenzen aan het gedogen te stellen en voorwaarden om te voorkomen dat niet lichtvaardig of willekeurig wordt gedoogd.

Alleen in uitzonderingsgevallen kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn. Gewaarborgd dient te zijn, dat van de bevoegdheid tot gedogen een terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt en dat gedogen daadwerkelijk beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen.

Naar het oordeel van de wetgever noopt dit ertoe uitdrukkelijk grenzen aan gedogen te stellen, wil gedogen nog aanvaardbaar kunnen zijn. Gedogen is slechts aanvaardbaar:

- a. in uitzonderingsgevallen;
- b. mits tevens beperkt in omvang en/of in tijd.

Voorts dient gedogen:

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

Uitzonderingsgevallen

Gedogen kan slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar zijn. Daarbij geldt steeds dat de afweging die de wetgever heeft gemaakt, niet op uitvoerend en handhavend niveau mag worden overgedaan. In de volgende situaties kan gedogen evenwel gerechtvaardigd of soms zelfs geboden zijn:

- handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden;
- het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen;
- een zwaarder wegend belang rechtvaardigt gedogen.

Beperkt in omvang en/of tijd

Dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar kan worden geacht, brengt ook met zich mee dat de mate waarin wordt gedoogd zoveel mogelijk in omvang en/of tijd moet worden beperkt. Het gedogen dient niet langer te duren en niet in grotere mate plaats te vinden dan gerechtvaardigd wordt door de anders optredende onbillijkheid of door het achterliggende of zwaarder wegende belang dat het gedogen rechtvaardigt. Als het gedogen omvangrijk of structureel dreigt te worden, dient her-

overweging van de norm zelf plaats te vinden. Onder omstandigheden kan gedogen voor langere tijd aanvaardbaar zijn, indien en zolang geen structurele verbetering van de norm mogelijk is.

Gedoogstrategie

In beginsel gedogen wij geen enkele overtreding. Uitzondering hierop zijn gevallen waarbij handhaving zou leiden tot een onevenredige en daardoor onrechtmatige schending van één of meerdere betrokken belangen, indien sprake is van een uitzicht op legalisatie. Voor mogelijke gedoogsituaties gelden de volgende voorwaarden:

- Er moet sprake zijn van overmachtssituaties of overgangssituaties. Dit zijn situaties waarbij het achterliggende belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat.
- Gedogen kan slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging worden toegepast mits het zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is. Hierbij kan gedacht worden aan het tijdelijk toestaan van een niet legale bewoning daar waar humane redenen directe handhaving niet wenselijk maken.
- Het gedogen vindt uitsluitend actief (dus schriftelijk en onder voorwaarden) plaats. Dit betekent dat passief gedogen niet aanvaardbaar is. Bij actief gedogen is er sprake van een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit heeft tot gevolg dat de belangen van alle belanghebbenden in de belangenafweging moeten worden meegenomen.
- Een gedoogbeschikking wordt alleen afgegeven op schriftelijk verzoek van de overtreder. Het verzoek moet alle relevante informatie bevatten die nodig is om tot een weloverwogen besluit te kunnen komen.
- De gedoogbeschikking is voorzien van voorwaarden die de omvang en periode van gedogen vastleggen.
- De beschikking is persoonsgebonden en niet overdraagbaar.
- Het voldoen aan de gedoogbeschikking wordt periodiek gecontroleerd.
- Er wordt uitsluitend gedoogd zolang de gedoogvoorschriften niet overtreden worden. Indien de voorwaarden van de gedoogbeschikking worden overtreden, wordt deze ingetrokken en wordt direct overgegaan tot handhavend optreden.
- Het gedogen mag niet langer voortduren dan voor de huidige overtreder noodzakelijk is.

4.7 Thema's/projecten strategie

In het besturingsmodel zijn ook projecten benoemd. Dit zijn werkzaamheden die naast de reguliere taken worden uitgevoerd, maar welke ook een claim leggen op de VTH-formatie. Voorbeelden hiervan zijn de deregulering/actualisering van beleidsstukken, de voorbereidingen op nieuwe wetgeving, werkzaamheden naar aanleiding van landelijk actuele politieke thema's (breedplaatvloeren, RVS in zwembaden) en het toezicht op en de handhaving van bestaande bouw en met het bestemmingsplan strijdige activiteiten.

Een strategische benadering ten aanzien van het uitvoeren van deze thema's is om die reden noodzakelijk. Door de thema's te toetsen aan de hand van de 'ladder van noodzakelijkheid' wordt strategisch een prioritering aangebracht in de thema's. Hierdoor kunnen de werkzaamheden uitgesmeerd worden over meerdere jaren, om zo de VTH-formatie optimaal te kunnen benutten. Per thema wordt gekeken welke treden van toepassing zijn om op die wijze in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma de noodzaak van de thema's te kunnen duiden. De thema's worden vervolgens ingepast.



Figuur 5 - Ladder van noodzakelijkheid

5 Speerpunten en programmering

Het VTH-beleid dat in dit plan is uitgezet, dient vertaald te worden naar de uitvoering. Deze vertaling vindt plaats in de jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's. In dit hoofdstuk zijn op basis van het

beleid uitgangspunten gegeven voor het opstellen van dit programma, inclusief de betekenis voor ons als gemeente. Deze uitgangspunten gelden voor de gehele beleidsperiode (2019-2022).

Betekenis voor gemeente De Bilt

Vergunningverlening wordt efficiënter en effectiever

- Op basis van de berekende effectscores wordt bepaald welke capaciteit ten aanzien van vergunningen en meldingen wordt ingezet per taak (risicogestuurde aanpak).
- De toetsingsmomenten en de leer daaruit vormen de basis voor het houden van toezicht.

Toezicht- en handhaving wordt efficiënter en effectiever

- Meer toezicht buiten en op basis van een risicogestuurde aanpak (nadruk komt minder te liggen op reactief toezien/handhaven).
- Op basis van berekende risico's wordt bepaald welke toezicht- en handhaving capaciteit wordt ingezet per taak (risicogestuurde aanpak).
- De handhavingstrategie is leidend in het afwegingsproces over de inzet van handhavingstappen en wordt stringent gehanteerd.

VTH-beleid als een leercyclus

- Het doorlopen van de 'BIG-8' heeft een lerend effect op de uitvoering van VTH-taken (opbouwen van ervaring).
- Risicogestuurd VTH biedt meer inzicht in de beweegredenen van inwoners/bedrijven voor het mogelijk niet naleven van beleid, wet- en regelgeving.
- Meer transparantie in risico's, prioriteiten, werkprocessen en capaciteit resulteert in een doelbewuste afweging en van werkzaamheden waardoor een betere verantwoording kan worden afgelegd ten aanzien van de gemaakt keuzes.

Uitgangspunten programmering

Uitgangspunt 1: De intensiteit van het vergunningverleningstraject wordt afgestemd op de elementen waar het effect (= effectscore) het grootst is.

Uitgangspunt 2: De inzet van toezicht & handhaving wordt afgestemd op het risicoprofiel (= risicoscore) van de toezicht-objecten/bedrijven.

Uitgangspunt 3: Overtredingen worden consequent afgehandeld, conform de handhavingstrategie van gemeente De Bilt. Hierbij staat het doel om de overtreding weg te nemen centraal.

Uitgangspunt 4: De Risicomodules worden periodiek geactualiseerd op basis van nieuwe kennis/inzichten steunend op de uitgevoerde toetsingen en controles (dynamisch houden van de Risicomodule).

Uitgangspunt 5: Thema's/projecten worden geprioriteerd aan de hand van de 'ladder van noodzakelijkheid' om een goede balans te vinden in de capaciteit voor de reguliere VTH-taken en niet reguliere VTH-taken.

6 Monitoring en evaluatie

6.1 Monitoring

Om de invloed en effecten van de inspanningen op gebied van vergunning, toezicht en handhaving te kunnen meten, is het noodzakelijk om enkele gegevens vast te leggen in een jaarverslag. Zoals het aantal vergunningen, uitgevoerde controles, aantal en soort overtredingen en bestuurlijke handelingen. Deze gegevens moeten per taakveld (conform het Besturingsmodel) worden vastgelegd. Belangrijk hierbij is dat niet alleen de VTH-taken die de gemeente uitvoert worden gemonitord, maar ook de taken van de ODRU en de VRU. Dit om na te kunnen gaan of de overgedragen taken ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Belangrijk bij monitoring is dat het niet enkel gebaseerd is op het vastleggen van aantallen, maar het moet het achterliggende doel monitoren. Dit betekent dat de focus komt te liggen op de outcome: de effecten van de toetsing en toezicht waarbij aan de voorkant de beoogde effecten worden benoemd. Dit vormt de basis voor een betere sturing op de output- en outcomedoelen.

De controles van activiteiten worden voortaan vastgelegd in een registratiesysteem. Wij, maar ook de ODRU en VRU, hebben allen een separaat registratiesysteem en om die reden ook separate jaarverslagen waarop sturing en monitoring plaatsvindt. De registratiesystemen moeten informatie opleveren om een goede balans te ontwikkelen tussen vergunningverlening en toezicht. Als gemeente kan je weinig

invloed uitoefenen op het aantal vergunningaanvragen, maar je kan wel invloed uitoefenen op het toezicht.

Zoals aangegeven wordt er gebruik gemaakt van drie separate registratiesystemen, het is voor ons belangrijk om ook de gegevens van de regionale uitvoeringsdiensten te controleren om zo in staat te zijn hier op te sturen en om te controleren of datgene dat geprogrammeerd is ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Wij blijven bevoegd gezag voor het uitvoeren van vergunningen, toezicht en handhaving, ook voor de uitbestede taken aan de regionale uitvoeringsdiensten.

6.2 Evaluatie

Evaluatie is nodig om te kunnen beoordelen of het gevoerde beleid effectief is en of dit beleid uitvoering geeft aan de gestelde prioriteiten en doelen. Daarnaast kan een evaluatie ook gebruikt worden om het proces te evalueren. Op basis van de procesindicatoren kan gekeken worden hoe doelmatig het proces is. Dit zal gebeuren bij de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma. De evaluatie verzorgt op dat moment de sluiting van de BIG-8 en tevens de opening voor het opnieuw doorlopen van de cyclus.

Aan de opbouw van het verslag zijn geen wettelijke eisen gesteld. Wel is gesteld dat de rapportage plaatsvindt over de resultaten van het uitgevoerde beleid. Een consistente opbouw vanuit de probleem-analyse, strategie, programmering en uitvoering is essentieel. Daarnaast is het van belang om ontwikkelingen op het gebied van beleid, wet- en regelgeving, privatisering etc. mee te nemen in de evaluatie, omdat dit het beleid alsmede het programma kan beïnvloeden. In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast is aangegeven in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de vastgelegde doelstellingen. In de evaluatie dienen daarom de volgende onderdelen gerapporteerd te worden:

- De monitoringsresultaten van de indicatoren en op basis daarvan een analyse op het voldoen aan de geformuleerde doelstellingen;
- Analyse van het huidige en toekomstige bedrijvenbestand met daarbij de te verwachten (prognose) vergunningen;
- Inzicht in de verbetering dan wel verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- Voorstellen voor eventuele bijstellingen in beleid, takenpakket of bedrijvenbestand.

De evaluatie is het laatste onderdeel in het proces van het uitgevoerde beleid en vormt tevens het vertrekpunt voor het nieuw uit te voeren beleid. De evaluatie maakt inzichtelijk welke bijdrage het uitgevoerde beleid heeft gehad ten aanzien van de opgestelde visie en de doelen en geeft inzicht in het naleefgedrag. Deze gegevens kunnen aanleiding geven om de Risicomodules aan te passen (op basis van naleefgedrag) en doelen bij te stellen. De evaluatie vormt daarnaast een belangrijke basis voor het opstellen van het VTH-uitvoeringsprogramma.

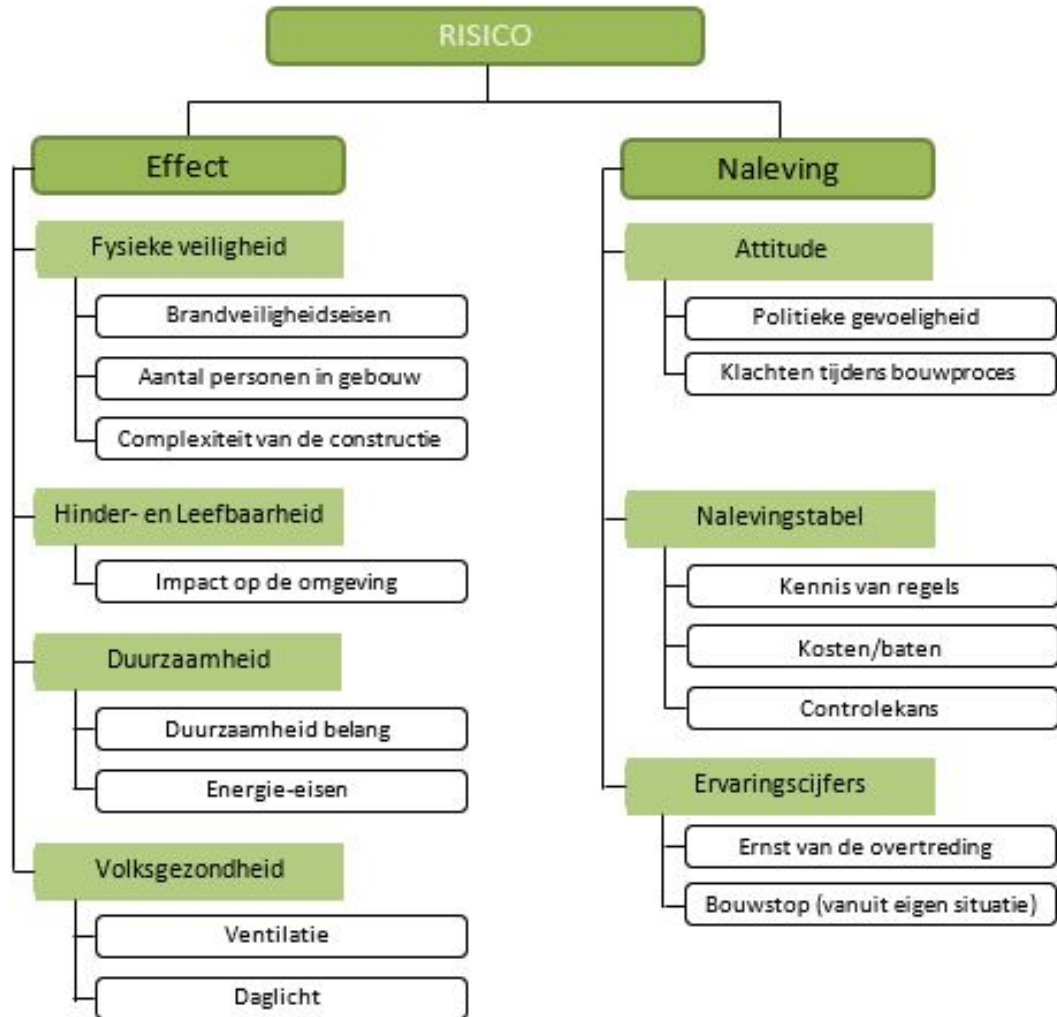
Bijlage 1 Uitkomstenblad Besturingsmodel

Taken	Capaciteit in uren							Totaal
	Pastorale	Gemeenschap	Faciliteit	Advies	Juridisch Wabo	Juridisch Handhaving	Totaal	
<i>Algemene gegevens</i>								
Omgevingsvergunning activiteit Bouw	2.897	3.514	0	308	933	3.940	0	11.013
Omgevingsvergunning activiteit Milieu	0	209	0	0	55	63	0	319
Teesicht Bouw	0	2	1.370	0	180	0	125	1.677
Machten en handhavingverzoeken	7	38	661	0	26	0	784	1.514
Projecten	471	113	1.243	0	911	1.230	1.895	5.333
VTH-ondersteunende dienstverlening	96	54	166	0	224	63	129	712
TOTAAL UREN	3.461	4.130	3.540	308	1.380	5.416	2.733	21.388
TOTAAL FTE	2,43	3,03	2,48	0,24	0,97	1,80	1,92	14,05
Uren per Fte								

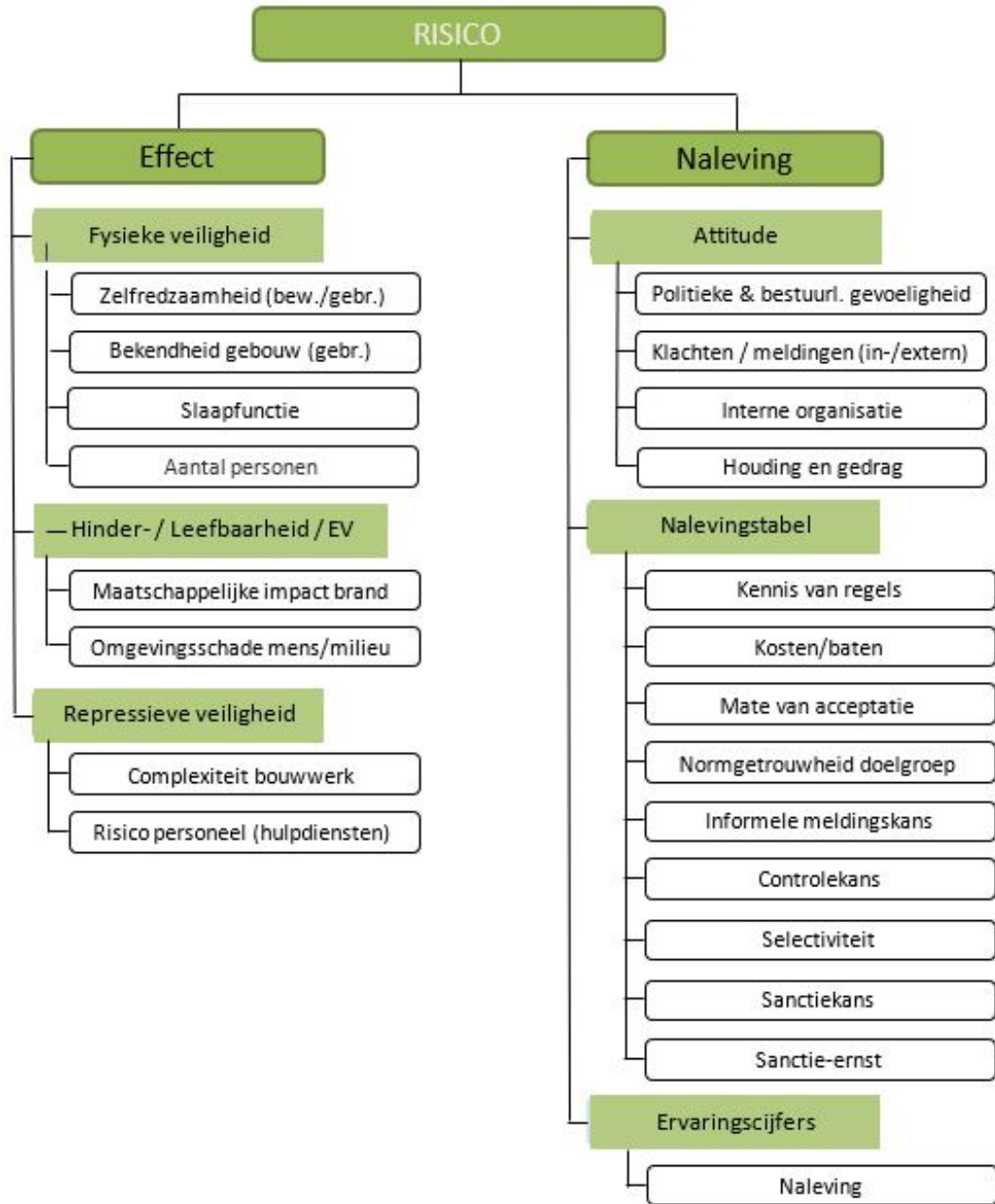
Figuur 6 - Peiljaar 2018

Bijlage 2 Variabelenoverzicht Risicomodule

Risico Taakveld Bouwen



Risico Taakveld Brandveiligheid



Bijlage 3 Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

In de onderstaande tabellen zijn voor de meest voorkomende overtredingen de maximale dwangsombedragen en de maximale lengte van de (begunstigings)termijnen opgenomen. De tabel geeft een richtlijn aan en biedt enig houvast bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn. De tabel is niet uitputtend bedoeld. Voor overtredingen die niet in deze tabel zijn opgenomen wordt de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn per specifieke situatie nader bepaald. Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval kan gemotiveerd worden afgeweken van de in de tabel genoemde waarden.

Dwangsom en modaliteit

De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken om de overtreding te (laten) beëindigen. De dwangsombedragen dienen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Het opleggen van een last onder dwangsom geschiedt in verschillende wettelijk voorgeschreven vormen (modaliteiten). Deze modaliteiten zijn vastgelegd in artikel 5:32b, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht: een bedrag ineens; een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan komt beleidsvrijheid toe bij de keuze voor een van deze modaliteiten.

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 deze het dwangsombedrag verbeurt. Deze begunstigingstermijn mag niet wezenlijk langer worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen.

Vaststelling hoogte dwangsom volgens de interventiematrix LHS

De vaststelling van de hoogte van de dwangsom wordt afhankelijk gesteld van de gepositioneerde bevinding in de interventiematrix volgens de Landelijke Handhavingstrategie. Er zijn drie bevindingen te onderscheiden:

- De bevinding is gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (**A1, A2, A3, B1, B2 en C1**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op (plusminus) één derde van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 5.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de lichte segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per week' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $\text{€ } 5.000 / 3 = \pm \text{€ } 1.667$ per week met een maximum van € 5.000.
- De bevinding is gepositioneerd in de middensegmenten van de interventiematrix (**A4, B3, B4, C2, D1 en D2**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op de helft van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 4.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de middensegmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per overtreding' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $\text{€ } 4.000 / 2 = \text{€ } 2.000$ per overtreding met een maximum van € 4.000.
- De bevinding is gepositioneerd in de zware segmenten van de interventiematrix (**C3, C4, D3 en D4**). In die situatie wordt de dwangsom (per tijdseenheid, per overtreding of ineens) vastgesteld op het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 3.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de zware segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per week' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op € 3.000 per week waarbij een maximum geldt van € 3.000.

Recidive

Na het bereiken van het maximale bedrag kan besloten worden om een nieuwe last onder dwangsom, dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen. Indien sprake is van herhaling van een overtreding – door dezelfde overtreder op een bepaald perceel – waarvoor in het verleden (binnen de afgelopen twee jaren) reeds een dwangsombeschikking is afgegeven, wordt de te stellen dwangsom verhoogd met 100%.

Algemeen

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	Geen medewerking verlenen aan toezicht-houder	per overtreding	10.000	direct

	Ontbrekende onderzoek zoals preventieonderzoek, bodemonderzoek, energiebesparingsonderzoek, akoestisch onderzoek etc.	ineens	5.000	8 weken
	Overleggen ontbrekende gegevens, zoals logboek, administratie, energienota, lek-dichtheid, registratie, rapportage etc.	ineens	1.000	4 weken

Overtredingen milieu

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Afval	Opslag niet conform voorschriften	per week	5.000	4 weken
	Afval niet correct afvoeren	per overtreding	5.000	4 weken
	Scheiding afval niet conform voorschriften	per overtreding	5.000	4 weken
Bodem	Afvalstoffen op/in de bodem brengen	per overtreding	5.000	4 weken
	Keuring onder- of bovengrondse tank niet uitgevoerd	per week	4.000	8 weken
	Kathodische bescherming of peilbuis niet gecontroleerd	per week	2.000	4 weken
	Vloer niet vloestofdicht	per week	400/m ²	8 weken
	Vloestofdichte (lek)bak ontbreekt	per week/bak	2.000/bak	4 weken
	Geen financiële zekerheid	per week	2.000	4 weken
	Opslag vaste mest zonder voorzieningen	per overtreding	4.000	4 weken
	Ontbreken (KIWA-)certificaat mestopslag	per week	3.000	4 weken
	Foliebassin niet gekeurd	per week	3.000	4 weken
	Mestbassin niet conform de bouwtechnische richtlijnen	per week	3.000	4 weken
	Geen melding Besluit mobiel breken bouwen sloopafval	ineens	20.000	1 week
	Afgifte van grond/bouwstoffen aan een onbevoegde be-/verwerker	per overtreding	10.000	4 weken
	Toepassen van grond/bouwstoffen op locatie zonder juiste keuringen en kwaliteitsverklaringen	per overtreding	12.000	4 weken
	Geen melding Besluit bodemkwaliteit	ineens	4.000	1 week
	Toepassing niet conform de voorschriften en/of voorgeschreven voorzieningen niet aangebracht.	per week	5.000	4 weken
Externe veiligheid	Brandscheiding niet op orde	per week	1.000	8 weken
	Opslag gevaarlijke stoffen niet volgens voorschriften	per overtreding	10.000	1 week
	Opslag kluis/kast ontbreekt	per overtreding	4.000	6 weken
	Gasflessen niet tegen omvallen beschermd	per overtreding	1.000/fles	1 week
	Keuring gastank verlopen	per week	2.000/tank	8 weken
	Keuring gasfles verlopen	per week	1.000/fles	4 weken
	Hekwerk bij gastank ontbreekt/niet tegen aanrijden beschermd	per overtreding	2.000	4 weken
Geluid	Geluidnorm overschreden	per overtreding	10.000	direct
	Geluidbegrenzer niet conform verzegeling	per overtreding	5.000	direct
	Gedragsvoorschriften niet naleven	per overtreding	2.000	direct
	In werking buiten vergunde uren	per overtreding	10.000	direct
Lucht	Overschrijding emissie-eisen	per overtreding	10.000	4 weken
	Metingen niet (juist) uitgevoerd	per overtreding	1.000	4 weken
	Afvoerpijp niet op hoogte	per week	5.000	8 weken

	Niet juist gebruiken of ontbreken emissiebeperkende apparatuur (zoals (stof)filters, ontgeuringsinstallatie)	per overtreding	5.000	8 weken
	Geen keuring of onderhoud stook- of koelinstallatie	per week	2.500	8 weken
	Niet naleven voorschriften stook- of koelinstallatie	per week	2.000/installatie	4 weken
	Niet afgedekte meststilo	per overtreding	2.000	2 weken
	Emissiearm stalsysteem niet geplaatst, en/of niet onderhouden en/of werking niet correct	per week	5.000	4 weken
Vuurwerk	Opslag van vuurwerk niet conform de voorschriften en er kan direct aan de voorschriften worden voldaan	per overtreding	10.000	direct
Water	Illegale lozing	ineens	5.000	1 week
	Afscheider, controleput of zuiveringstechnische voorziening ontbreekt of niet conform voorschriften	per week	3.000	6 weken
Overig (milieu)	In werking zonder vergunning (milieu)	ineens	10.000	6 weken
	Geen melding (milieu)	ineens	3.000	4 weken
	Ongewoon voorval niet gemeld (milieu)	ineens	5.000	1 week

Overtredingen aanleggen, bouwen en slopen

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk	per overtreding	50.000	direct
	Aanleggen, bouwen of slopen in strijd met (planregles) bestemmingsplan	per week	20.000	8 weken
Aanleggen	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie licht: zoals kabels en leidingen, ophogen etc.	per week	10.000	6 weken
	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals heiwerkzaamheden, bodem verlagen, gronden afgraven etc.	per week	15.000	6 weken
	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals watergangen, oppervlakteverhardingen van wegen, regels t.a.v. archeologie etc.	per week	20.000	6 weken
Bouwen	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning, kwalificatie licht: zoals erfafscheiding, tuinmeubilair, vlaggenmasten, schotelantennes, zonweringen etc.	per week	10.000	8 weken
	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals aanbouw aan bestaand hoofdgebouw, bijgebouw, overkapping, paardenbak, regels t.a.v. archeologie, afwijking van vergunning t.a.v. woning of bedrijfsgebouw, etc.	per week	20.000	8 weken
	Bouwen zonder omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals een woning, bedrijfsgebouw etc.	ineens	100.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie licht: zoals technische voorschriften bruikbaarheid etc.	per week	10.000	8 weken

	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie middel: zoals technische voorschriften energiezuinigheid etc.	per week	15.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie zwaar: zoals technische voorschriften veiligheid, gezondheid etc.	per week	20.000	8 weken
Slopen	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie licht: zoals het slopen van een bijgebouw zonder asbest etc.	per week	5.000	6 weken
	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie middel: zoals slopen zonder asbest (overig)	per week	10.000	6 weken
	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie zwaar: zoals slopen met (waarschijnlijk) asbest	per week	30.000	6 weken
Monumenten	Verandering aan, op, in of bij een monument zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.	per week	25.000	4 weken
	Verandering in beschermd stad- en dorpsgezichten zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.	per week	20.000	4 weken

Overtredingen planologisch gebruik

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Strijdig gebruik	Gebruik in strijd met bestemmingsplan zoals verkeerd gebruik grond/erf, illegale handelingen buitengebied etc.	per week	10.000	8 week
	Strijdig gebruik bestemming: wonen of bedrijfsmatige activiteiten waar niet toegestaan, etc.	per week	20.000	10 weken

Overtredingen brandveiligheid

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Brandveilig gebruik	Geen omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik	ineens	15.000	8 weken
	Geen melding voor brandveilig gebruik	ineens	5.000	8 weken
	Niet naleven voorschrift omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik	per week	3.000	8 weken
	Ontbreken document over adequate toepassing constructieonderdeel	ineens	3.000	1 week
	Overschrijden totaal onechte en/of ongewenste meldingen brandmeldinstallaties	per overtreding	5.000	direct
Voorschriften Bouwbesluit	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie licht: zoals rookmelder, blustoestel, vluchtrouteaanduiding, zelfsluitende deur, etc.	per week	3.000	2 weken
	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie middel: zoals brandweeringang, brandmeldinstallatie, aankleding ruimten, verbindingsweg, etc.	per week	6.000	4 weken
	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie zwaar: zoals ontruimingsinstallatie, bluswatervoorziening etc.	per week	10.000	8 weken

Overtredingen Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	Voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie (zoals bloembakken, borden, containers)	per overtreding	2.500	1 week
	Reclame(bord) zonder vergunning	ineens	3.000	1 dag
	Maken of veranderen van uitweg zonder vergunning	ineens	3.000	6 weken
	Langdurig parkeren van voertuigen zoals caravans, aanhangwagens, vrachtwagens	per overtreding	2.500	1 week
	Verbranden van afval	per overtreding	5.000	direct
	Standplaats innemen zonder vergunning	per overtreding	5.000	1 dag
	Geluidsapparatuur/toestel in werking zonder of in afwijking ontheffing	per week	5.000	1 week
Evenementen	Evenement zonder of in afwijking van vergunning; klein evenement (tot 50 personen)	per overtreding	5.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van; middelgroot evenement (50-100 personen)	per overtreding	10.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van; groot evenement (100 of meer personen)	per overtreding	20.000	direct
Kappen	Zonder of in afwijking omgevingsvergunning kappen dan wel het niet naleven herplantplicht	per week	5.000	4 weken
Kansspelen	Kansspelautomaten en/of speelgelegenheid aanwezig zonder vergunning	per overtreding	10.000	direct
Sluitingstijden	Niet houden aan regels of ontheffing t.a.v. sluitingstijden	per overtreding	3.000	direct

Bijlage 4 Afwegingsmodel opleggen bouw-, sloop- en gebruiksstop

Vooraf

Ingevolge artikel 5.17 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is het mogelijk om in geval van overtredingen een bouw-, sloop- of gebruiksstop op te leggen. Dit voorschrift strekt er, volgens de Memorie van Toelichting op de wet, toe om gemeenten bij de overtreding van voorschriften ruimere mogelijkheden te geven voor een optreden gericht op het tegengaan van gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Een dergelijk optreden strekt er niet toe dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt, maar is slechts als ordemaatregel bedoeld om eventuele schadelijke gevolgen van de regelovertrading te keren.

In de jurisprudentie wordt een grote verscheidenheid aan redenen voor het opleggen van een bouw-, sloop of gebruiksstop geaccepteerd. Dit varieert van het bouwen van een bouwwerk dat niet voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit tot het gebruiken van een bouwwerk zonder daartoe verleende omgevingsvergunning 'brandveilig gebruik'.

Om mensen of maatschappelijke actoren in eenzelfde, met de wet- of regelgeving strijdige, situatie gelijk te behandelen, hanteert het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Bilt de volgende beleidsregels ten aanzien van de inzet van zijn bevoegdheid een bouw-, sloop- of gebruiksstop op te leggen. De bevoegdheid om ook in andere situaties tot het opleggen van een bouw-, sloop- of gebruiksstop over te gaan blijft logischerwijs bestaan, nu ook andere belangen een dergelijk optreden kunnen rechtvaardigen.

Hierbij dient overigens te worden opgemerkt dat de toepassing van deze bevoegdheid de inzet van andere bestuursrechtelijke maatregelen, als alternatief of als aanvullend instrument, onverlet laat.

Gelet op de bedoeling van de wetgever en de doelstelling van dit beleidsplan om risicogestuurd te werken, wordt in de volgende gevallen altijd een bouw-, sloop- of gebruiksstop opgelegd. Het betreft hier gevallen die onomkeerbaar zijn, danwel een dermate groot gevaar voor de omgeving en/of de gebruiker ten aanzien van de veiligheid, bruikbaarheid of de gezondheid meebrengen, dat verdere toename van de overtreding dient te worden voorkomen.

Bouwstop

1. Nieuwbouwwerkzaamheden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning, die niet voldoen aan hoofdstuk 2 en 3 van het Bouwbesluit, waaronder in ieder geval begrepen:
 - a. Brandveiligheid;
 - b. Draagconstructie;
 - c. Stabiliteit, of
 - d. Funderingsconstructie.
2. Verbouwwerkzaamheden of gebruikswijzigingen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning, die niet vallen onder artikel 3, achtste lid van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, waaronder in ieder geval begrepen:
 - a. Wijziging brandcompartimentering;
 - b. Wijziging draagconstructie.
3. Bouwwerkzaamheden aan Rijks- en gemeentelijke monumenten zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning, die niet vallen onder artikel 3a en 4a van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht;
4. Bouwwerkzaamheden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning, in een beschermd stads- of dorpsgezicht;
5. Bouwwerkzaamheden, al dan niet vergund, zonder of in afwijking van een op grond van artikel 8.7 van het Bouwbesluit bedoeld veiligheidsplan, waarvan de uitvoering niet op eerste aanwijzing van de toezichthouder in overeenstemming met dat plan worden gebracht.

Sloopstop

1. Sloopwerkzaamheden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning, in gevallen waarin dat in een ruimtelijk plan bepaald is;
2. Sloopwerkzaamheden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning, in een beschermd stads- of dorpsgezicht;
3. Sloopwerkzaamheden zonder of in afwijking van een sloopmelding waarbij asbest wordt verwijderd;
4. Sloopwerkzaamheden, al dan niet vergund of gemeld, met een negatief effect bijvoorbeeld de:
 - a. Brandveiligheid;

- b. Draagconstructie;
 - c. Stabiliteit;
 - d. Funderingsconstructie.
5. Sloopwerkzaamheden, al dan niet vergund of gemeld, zonder of in afwijking van een op grond van artikel 8.7 van het Bouwbesluit bedoeld veiligheidsplan, waarvan de uitvoering niet op eerste aanwijzing van de toezichthouder in overeenstemming met dan plan worden gebracht.

Gebruiksstop

1. Het gebruiken van een bouwwerk zonder omgevingsvergunning 'brandveilig gebruik';
2. Het gebruiken van een bouwwerk zonder gebruiksmelding 'brandveilig gebruik', maar uitsluitend nadat de eigenaar en/of gebruiker weigerachtig is gebleken de benodigde melding te doen;
3. Het in strijd met artikel 1a van de Woningwet gebruiken of laten gebruiken van een bouwwerk, maar uitsluitend indien andere bestuursrechtelijke maatregelen geen soelaas hebben geboden.