

Gemeente De Ronde Venen VTH-Beleidsplan 2023-2026

1. INLEIDING

Leefbaarheid, veiligheid en gezondheid raken ons allemaal en zijn van ons allemaal! Een leefbare, veilige en gezonde leefomgeving kan niet alleen van het gemeentebestuur of veiligheidsdiensten komen, daar moeten we allemaal ons steentje aan bijdragen. Door onderlinge afstemming in beleid en uitvoering kunnen verbindingen worden gelegd en stappen gezet om te komen tot een integrale aanpak.

Deze beleidsnota beschrijft wat het instrumentarium binnen vergunningen, toezicht en handhaving kan bijdragen aan de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid binnen de gemeente De Ronde Venen. De visie in deze beleidsnota geeft aan hoe we met onze partners het gemeentelijk beleid op dit terrein vorm willen geven de komende jaren. In deze nota worden een aantal doelen en prioriteiten benoemd waar we de komende jaren extra op willen investeren en waar doelstellingen aan zijn gekoppeld.

De beleidsnota is een strategisch kader en wordt door het college vastgesteld. Via afzonderlijke door het college jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma's worden keuzes gemaakt met betrekking tot preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Waarom een VTH-beleid?

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn voor de overheid in relatie tot burgers en bedrijven belangrijke instrumenten. Initiatiefnemers willen graag hun initiatieven en ideeën kunnen realiseren, terwijl omwonenden en andere belanghebbenden willen dat hun belangen worden beschermd. Met dit beleidsplan willen wij transparant zijn over wat we doen, waarom we het doen, welke keuzes we maken bij het uitvoeren van onze VTH-taken en hoe we dit hebben georganiseerd.

Over welke VTH-taken gaat dit beleidsplan?

Dit VTH-beleid ziet op de wettelijke taken die een relatie hebben met de (fysieke) leefomgeving voor zover hieraan een Vergunningen-, Toezicht- en/of Handhavings-component vast zit.

Voor de volledige uiteenzetting van de reikwijdte, het wettelijk- en bestuurlijk kader verwijzen wij naar de bijlagenbundel.

Leeswijzer

Dit VTH-beleidsplan bestaat uit twee onderdelen. Het deel dat nu voor u ligt geeft op een visuele manier de hoofdlijnen wat voor uw gemeente de visie, uitgangspunten, doelen, prioriteiten en strategieën zijn op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Het tweede deel is een bijlagenboek. Hier worden de onderwerpen uit dit eerste deel gedetailleerd uitgewerkt.

2. ONTWIKKELINGEN

De Omgevingswet

De Omgevingswet is een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2024 in werking treden. In de Omgevingswet zullen alle wettelijke bepalingen, besluiten en regelingen opgaan die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De wet heeft als maatschappelijke doelen:

- het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen binnen de Omgevingswet meer ruimte om hun eigen beleid te bepalen. Uw gemeente dient samen met haar partners een omgevingsvisie, omgevingsplan en programma's vast te stellen. Dit alles vraagt om een zorgvuldig proces.

In samenwerking met de Utrechtse partners neemt uw gemeente deel aan pilots voor het model van de Omgevingstafel zodat het begeleiden van een aanvraag 'Omgevingswetproof' ingeregeld wordt.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Deze wet treedt naar verwachting vanaf 1 januari 2024 in werking en geeft een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Bouwpartners zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging en dienen daarbij maatregelen te nemen om aan het Bouwbesluit 2012 te voldoen.

De gemeente beoordeelt als bevoegd gezag niet meer direct op deze aspecten maar wel op de ruimtelijke ordening, omgevingsveiligheid en de welstand van het te realiseren bouwwerk.

Gezondheidsbeleid

Gezondheidsbeleid is al een gemeentelijke taak maar wordt met de komst van de Omgevingswet belangrijker. Een van de hoofddoelen van de Omgevingswet is om gezondheid een plek te geven binnen de fysieke leefomgeving. De vraag is nog hoe dat precies gedaan moet worden.

Dit VTH-beleid ziet op de wettelijke taken die een relatie hebben met de (fysieke) leefomgeving voor zover hieraan een VTH-component is verbonden. De volledige uiteenzetting van de reikwijdte, het wettelijk- en bestuurlijk kader vindt u, zoals reeds benoemd, in de Bijlagenbundel.

Veiligheid

De gemeenteraad is verplicht een Integraal Veiligheidsplan (IVP) op te stellen. In dit IVP dient de gemeente tenminste één keer in de vier jaar doelen vast te stellen op het terrein van veiligheid. Het IVP is daarmee een goede basis voor de operationele inzet op lokale veiligheidsprioriteiten door de gemeente, politie en andere organisaties. Verder heeft de burgemeester op het terrein van het veiligheidsbeleid bijzondere wettelijke bevoegdheden. Hierover legt de burgemeester jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad.

In relatie tot het veiligheidsbeleid is ook de afstemming met de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) aan de orde. De VRU stelt een regionaal risicoprofiel (RRP) op. Het RRP (2019) wordt in afstemming met de partners actueel gehouden. In het RRP is een overzicht van de risicovolle situaties opgenomen die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden. Het RRP dient als basisinformatie voor het beleidsplan van de VRU. In bijlage 29 is een infographic over het RRP van de VRU opgenomen. Relevante onderdelen uit het RRP en het VRU-beleidsplan en het IVP zijn integraal afgewogen in dit VTH-beleid.

3. MISSIE & VISIE

Missie

Met het uitvoeren van onze VTH-taken zorgen wij samen voor een schone, veilige, gezonde, leefbare en duurzame (fysieke) leefomgeving.

Visie

Vergunningen, Toezicht en Handhaving zijn onze instrumenten waarmee we:

- *Initiatieven en ontwikkelingen mogelijk maken.*
- *Integraal (breed) vraagstukken benaderen en hierin adviseren.*
- *Eigen verantwoordelijkheid en naleefgedrag van inwoners en ondernemers stimuleren en bevorderen.*
- *In verbinding komen, zijn en blijven met onze inwoners en ondernemers en goed in kunnen schatten waar, welke risico's zich voor kunnen doen.*
- *Effectief en efficiënt ('slim') handelen.*
- *Rechtszekerheid en -gelijkheid waarborgen en transparant zijn over het door ons gevoerde beleid.*

4. UITGANGSPUNTEN

ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

- o We passen regels consequent toe en leveren maatwerk waar nodig.
- o We beoordelen en behandelen gelijke gevallen op gelijke wijze.
- o We kennen onze omgeving (inwoners, ondernemers, buurten, wijken, gebieden, gebouwen etc.) zo goed mogelijk.
- o We communiceren open, duidelijk en transparant over ons gevoerde beleid en we zijn duidelijk over de rol van de inwoner/ondernemer (Wanneer wordt wat verwacht en met welk resultaat?).
- o De mate waarin inwoners/ondernemers zich aan de afspraken/regels houden, is van invloed op de snelheid waarmee aanvragen/verzoeken e.d. worden afgehandeld door of namens de gemeente.
- o We blijven op een constructieve manier (persoonlijk) in contact met inwoners/ondernemers.

VERGUNNINGVERLENING

- We beoordelen initiatieven vanuit mogelijkheden en oplossingen. ("Ja, mits " in plaats van "Nee, tenzij")
- We beoordelen en behandelen gelijke gevallen op gelijke wijze.
- We handelen aanvragen zo snel mogelijk af en in ieder geval binnen de beslistermijnen.
- De diepgang van de beoordeling van aanvragen is afhankelijk van de risico's van de activiteit (*risicogestuurd*).
- We kennen onze omgeving (burgers, bedrijven, gebieden) zo goed mogelijk.
- Vergunningverlening gebeurt volgens de Vergunningenstrategie in bijlage 16

TOEZICHT

- Het toezicht voeren we 'slim' uit. Dat wil zeggen: doelmatig, efficiënt en effectief.
- Bij constatering van overtredingen met acuut gevaar wordt direct opgetreden.
- De wijze en diepgang van het toezicht is afhankelijk van de risico's van de betreffende activiteit (*risicogestuurd*).
- We houden buurt-, wijk- en gebiedsgericht toezicht.
- Onze toezichthouders voeren het toezicht zoveel mogelijk integraal uit.
- Toezicht gebeurt volgens de toezichtstrategie in bijlage 17

HANDHAVING

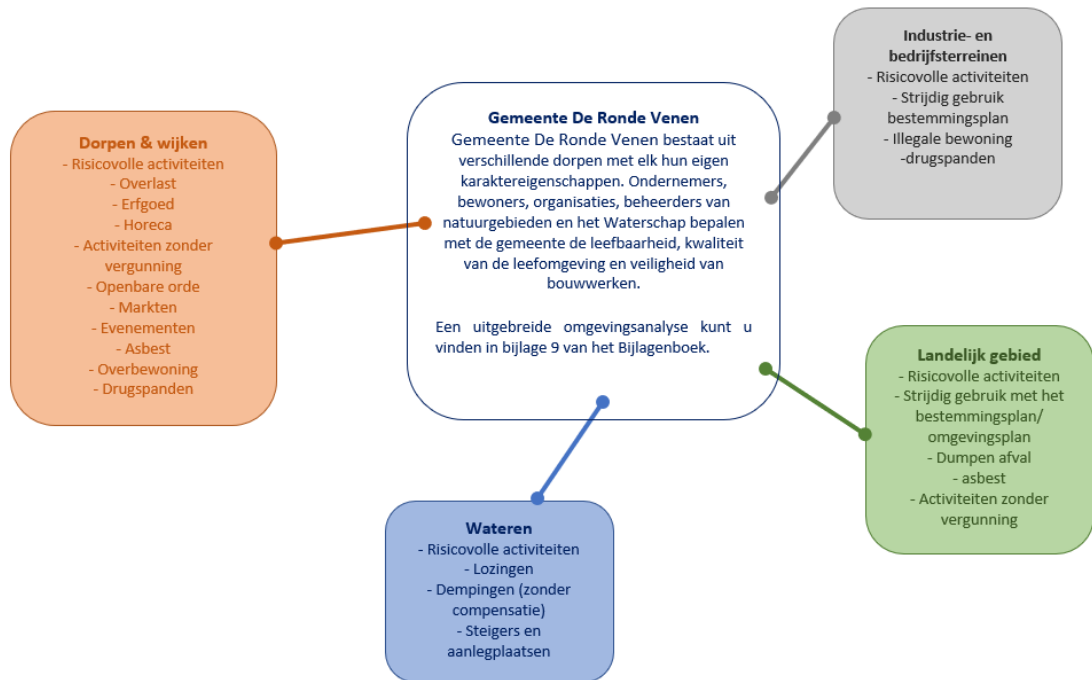
- We hebben oog voor de situatie 'achter' de overtreding/overtreder.
- Bij constatering van overtredingen met acuut gevaar wordt direct opgetreden.
- Behoudens spoedeisende omstandigheden is bestuursrechtelijke handhaving het sluitstuk van een voortraject waarbij mogelijke oplossingen zijn bekeken en afgewogen.
- Bij handhavingsverzoeken en -meldingen proberen we via een informele weg tot een goede oplossing voor alle partijen te komen.
- Handhaving vindt plaats volgens de handhavingsstrategie zoals vermeld in bijlage 18 e.v.

5. DOELEN: VAN VISIE NAAR UITVOERING

- De kwaliteit van onze (fysieke) leefomgeving blijft op niveau of wordt verbeterd.
- We borgen en verbeteren de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid (participatie) van onze inwoners en ondernemers.
- We borgen en verbeteren de samenwerking met onze partners.
- Het naleefgedrag van onze inwoners/ondernemers blijft op niveau of wordt verbeterd.
- We voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen voor de uitvoering van de VTH-taken.



6. OMGEVINGSANALYSE



7. PRIORITEITEN

ONDERWERPEN	Prioriteit
Vergunninggebonden toezicht	
<i>Controleren omgevingsvergunning</i>	
activiteit bouwen - nieuwbouw/verbouw woning	3
activiteit bouwen - publiek gebouw (industrie/kantoor)	3
activiteit bouwen - overige bouwwerken	3
activiteit planologisch strijdig gebruik	4
activiteit brandveilig gebruik	1
activiteit aanleg	4
activiteit monument	3
activiteit reclame	4
activiteit kappen/vellen houtopstanden	4
activiteit slopen	4
activiteit bouwen/gebruik - afloop tijdelijke omgevingsvergunning	2
<i>Controleren sloopmelding</i>	
activiteit sloop - met asbest	1
activiteit sloop - zonder asbest	4

Niet vergunning gebonden en repressief toezicht	
activiteit bouwen - illegale bouwwerken, geen gebouw	3
activiteit bouwen - illegaal bouwen, gebouwen (klein bouwwerk in de voortuin)	4
activiteit bouwen - illegaal bouwen - gebouwen (overig)	3
activiteit gebruik - illegaal gebruik van bouwwerken en gronden (strijd bestemmingsplan/omgevingsplan)	3
activiteit sloop - illegale sloop met asbest	1
activiteit sloop - illegale sloop zonder asbest	2
activiteit bouwen/gebruik - onveilige woonsituaties	1
activiteit bouwen - illegale reclame	3
illegale aanleg van werken	2
activiteit bouwen - vergunningsvrije bouwwerken	4
activiteit bouwen - excessen welstandsnota	3
activiteit bouwen - rijksmonumenten	1
activiteit bouwen/gebruik - brandveilig gebruik	1

In bijlage 12 van de Bijlagenbundel is de risico-analyse met het bijbehorende prioriteitenoverzicht verder uitgewerkt.

8. STRATEGIEËN

Welke strategieën passen we toe om naleving te borgen en te bevorderen?

Preventiestrategie

(voorkomen)

- Communicatieplan
- (Voor-)overleg
- Buurtbemiddeling
- Mediation

Zie ook bijlage 14 in de bijlagenbundel

Gedoogstrategie

(gemotiveerd accepteren)

- Landelijk beleid
(*Grenzen aan gedogen*)

Zie ook bijlage 21 in de bijlagenbundel

Toezichtstrategie

(controleren)

- Risicogericht toezicht
- Gebied- en objectgebonden toezicht
- Repressief toezicht
- Integraal toezicht

Zie ook de bijlage 17 in de bijlagenbundel

Vergunningenstrategie

(reguleren)

- Risicogericht toetsen
- Vaste toetsingskaders

Zie ook bijlage 16 in de bijlagenbundel

Handhavingsstrategie

(optreden)

- Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO)

Zie ook de bijlage 18 en 28 in de bijlagenbundel

Uitwerking strategieën

Preventiestrategie

(gericht op het voorkomen van overtredingen)

Communicatie – Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma beschrijft over welke activiteiten en op welke wijze de gemeente (actief) communiceert naar inwoners, ondernemers en partners.

(Voor-)overleg – Onze (voor-)overleggen gebruiken wij om duidelijkheid te geven over hoe wij invulling en uitvoering geven aan ons beleid. Wij gaan in (persoonlijk) overleg met inwoners/ondernemers om tot (een) oplossing(en) te komen.

Buurtbemiddeling/Mediation – Buurtbemiddeling en/of mediation kunnen we inzetten tussen inwoners/ondernemers onderling en/of inwoners/ondernemers en ons of onze partners.

Zie ook bijlage 14 in de bijlagenbundel

Vergunningenstrategie

(gericht op het reguleren van activiteiten)

Risicogericht toetsen – De diepgang van de toetsing van aanvragen is afhankelijk van de risico's van de gevraagde activiteit. Hierin onderscheiden we vier toetsniveaus.

Vaste toetsingskaders – Voor het behandelen en beoordelen van aanvragen hanteren wij vaste toetsingskaders. Deze kaders komen voort uit de wet en/of ons vastgestelde beleid. Datzelfde is ook van toepassing op het intrekken van begunstigende beschikkingen.

Zie ook de bijlage 16 in de bijlagenbundel

Toezichtstrategie

(gericht op het controleren van activiteiten)

Risicogericht toezicht – De mate en diepgang van ons toezicht is gericht op (onderdelen van) risicovolle activiteiten. Hierin onderscheiden we 4 toezichtniveaus.

Gebieds-/of Objectgebonden toezicht – Ons toezicht voeren we afhankelijk van de activiteit gebieds- en/of objectgebonden uit.

Repressief toezicht – We voeren toezicht uit naar aanleiding van klachten/meldingen, verzoeken om handhaving etc.

Integraal toezicht - We voeren waar mogelijk integraal toezicht uit. Dit betekent dat onze toezichthouders zoveel mogelijk signaleren met elkaar (ook met partners), voor elkaar (ook voor partners) of na elkaar.

Zie ook bijlage 17 in de bijlagenbundel

Handhavingsstrategie

(gericht op het optreden tegen overtredingen)

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) – Wij hanteren de (interventiematrix van de) LHS als richtlijn voor ons handhavend optreden.

Handhaving tegen bestuursorganen

Conform beleid en gelijk aan handhaving tegen burgers/ondernemers.

Informeel aanpak

Indien er bij de gemeente een handnavingsverzoek of -melding binnenkomt, is het uitgangspunt dat op een informele wijze wordt gezocht naar een goede oplossing voor alle partijen.

zie ook de bijlage 18 e.v. in de bijlagenbundel

Gedooogstrategie

(gericht op het gemotiveerd accepteren van overtredingen)

Landelijk beleid 'Grenzen aan gedogen'

Voorwaarden van gedogen:

- Gedogen is verantwoord (ter bescherming fysieke leefomgeving).
- Gedogen is altijd tijdelijk.
- Gedogen gebeurt altijd in de vorm van een beschikking.
- Gedogen komt slechts in zéér uitzonderlijke situaties voor.

Zie ook bijlage 21 in de bijlagenbundel

9. VTH-ORGANISATIE

9.1 Algemeen

Besluitvorming op (vergunning)aanvragen, toezicht en handhaving zijn een kerntaak van de gemeente, die hierin duidelijk haar verantwoordelijkheden heeft en neemt. Bestuur, directie, leidinggevenden en de medewerkers van het team (de teams) hebben ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid. In bijlage 6 van de Bijlagenbundel wordt dit nader uitgewerkt. Hieronder een korte beschrijving van de organisatie en kwaliteitscriteria die van toepassing zijn.

9.2 Organisatie en financiën

De uitvoering van de VTH-taken op het gebied van de Wabo is ondergebracht bij het team Omgeving van onze gemeente en de ODRU. De gemeente is belast met enkele bijzondere wetten en de APV, deze zijn ondergebracht bij het Team Veiligheid en Facilitair. In het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag wordt de formatie die zich met de uitvoering van deze taken bezighoudt beschreven. De in de beleidsnota beschreven doelen en prioriteiten worden in beginsel uitgevoerd binnen het beschikbare budget. Indien blijkt dat de formatie bijstelling behoeft dan zal dit via de reguliere begrotingscyclus worden aangekaart.

9.3 Kwaliteitscriteria

Dit beleidsplan maakt onderdeel uit van de beleidscyclus zoals wettelijk vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Door het volgen van deze beleidscyclus wordt een adequaat niveau van uitvoering van de VTH-taken in de organisatie geborgd. De kwaliteit van de uitvoering van deze taken wordt bovendien geborgd door de op 16 december 2016 door de raad vastgestelde 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Gemeente De Ronde Venen'.

Ten aanzien van de kwaliteitscriteria is een nieuwe set (versie 2.3) tot stand gekomen, welke in de zomer van 2022 zijn bekrachtigd. De nieuwe kwaliteitscriteria zien met name toe op competenties die de komende Omgevingswet vereist. De genoemde verordening verwijst naar de geldende kwaliteitscriteria, op grond waarvan de kwaliteitscriteria 2.3 onverkort van toepassing zijn op de gemeente. Deze worden bij de uitvoering van de VTH-taken dan ook als uitgangspunt gehanteerd. In maart 2023 heeft voor het laatst een evaluatie van de kwaliteitscriteria plaatsgevonden.

10. MONITORING EN EVALUATIE

Sluitstuk van de toepassing en uitvoering van het beleid en de diverse processen is de verantwoording over de inspanningen en resultaten. Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen. Daarmee wordt de beleidscyclus gesloten. Het is dus belangrijk te weten of de ingezette maatregelen succesvol zijn geweest. Daarom moet beleid periodiek geëvalueerd en gemonitord worden.

De evaluatie bestaat uit het beoordelen van jaarresultaten en het effect van de jaarresultaten op de uitgangspunten en doelstellingen uit het beleid. Ten aanzien van het beleid wordt periodiek monitoring toegepast om de tussenresultaten te beoordelen, wordt jaarlijks verslag gelegd over het jaarprogramma en tussentijds het beleid geëvalueerd. Hieronder worden monitoring, verantwoording en evaluatie van het beleid verder toegelicht.

Monitoring

Een goede registratie van handhavingzaken vergemakkelijkt het vervolgtraject (repressief toezicht en sancties) en verschaft inzicht in de hele keten vanaf een geconstateerde overtreding tot en met de naleving. Het voordeel hiervan is dat alle handhavingpartners profiteren van de informatie. Het registreren van kwantitatieve en kwalitatieve handavingsgegevens is met name van belang voor het te voeren beleid, de in te zetten capaciteit en de verantwoording naar het bestuur en management.

Een goede registratie van verleende vergunningen (en vooroverleggen) is van belang voor het op orde houden van de capaciteit en daarmee de kwaliteit van de vergunningverlening.

Verantwoording

Na afloop van het kalenderjaar wordt een jaarverslag opgesteld voor het college, waarin tenminste over de volgende onderwerpen wordt gerapporteerd:

- de toepassing van het VTH-beleid;
- het aantal geplande en bestede uren.

De verantwoording vindt plaats aan de hand van het VTH-uitvoeringsprogramma. Het college maakt het jaarverslag bekend aan de gemeenteraad.

Nieuw VTH-zaaksysteem

De Ronde Venen erkent het belang van monitoring van VTH-taken. Om die reden is zij gestart met de aanbesteding voor een nieuw VTH-zaaksysteem. Het is de bedoeling dat dit systeem vanaf 1 januari 2024 "live" gaat. Vanaf dat moment kan de gemeente starten met een goede monitoring van afgeronde dossiers.

11. SAMENWERKINGSPARTNERS

Voor de realisatie van haar doelstellingen is de gemeente mede afhankelijk van andere partijen. Dit hoofdstuk beschrijft welke samenwerkingspartners en overlegvormen er zijn en hoe de samenwerking wordt gestructureerd.

Omgevingsdienst ODRU

De Omgevingsdienst voert voor de gemeente De Ronde Venen milieutaken uit. De samenwerkingsafspraken tussen de Omgevingsdienst en de gemeente De Ronde Venen liggen vast in een dienstverleningsovereenkomst (hierna: DVO). De Omgevingsdienst rapporteert ieder kwartaal en ook jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van haar taken. Ook stelt de Omgevingsdienst jaarlijks een jaarplan/jaarprogramma op.



Veiligheidsregio Utrecht

De Veiligheidsregio Utrecht (hierna: VRU) adviseert de gemeente De Ronde Venen in het kader van de vergunningverlening op het gebied van brandveilig gebruik. Ook voert de VRU op dit gebied het toezicht uit. De samenwerkingsafspraken tussen de VRU en de gemeente De Ronde Venen liggen vast in een DVO. De VRU rapporteert jaarlijks over de uitgevoerde werkzaamheden en stelt jaarlijks in overleg met de gemeente De Ronde Venen de gemeente De Ronde Venen een jaarplan/jaarprogramma op.

veiligheidsregio utrecht



Provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft de (wettelijke) taak om de samenwerking tussen bestuursorganen op het gebied van de VTH-taken te coördineren.



provincie :: Utrecht

A. Samenwerkingsprogramma

Het provincie-brede Samenwerkingsprogramma komt tot stand in overleg met de leden van het ambtelijk Provinciaal Milieuoverleg (hierna: PMO) en de onderliggende werkgroepen.

B. Interbestuurlijk Toezicht (hierna: IBT)

Hiernaast ziet de Provincie Utrecht toe op, of en in hoeverre gemeenten voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen, onder andere op het gebied van het omgevingsrecht. Het IBT richt zich zowel op de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving, als op ruimtelijke ordening, milieu, externe veiligheid en erfgoed/monumenten. In de provinciale verordening systematische toezichtinformatie is vastgelegd welke informatie de provincie van de gemeenten jaarlijks wil ontvangen op de onderdelen van het omgevingsrecht. Op basis van de aangeleverde informatie vindt de beoordeling plaats. Hierbij kan het oordeel uitkomen op 'adequaat', 'redelijk adequaat' of 'niet adequaat'.



Hoogheemraadschap Amstel Gooi Vecht

De samenwerking tussen de waterschappen en gemeenten heeft betrekking op het toezicht en handhaving van zaken die grondwater of oppervlaktewater gerelateerd zijn, zoals waterkwaliteit en -kwantiteit, medegebruik van openbaar water en nautisch toezicht op vaarbewegingen.

Openbaar Ministerie

In het geval strafrechtelijk optreden is vereist, bijvoorbeeld bij de vervolging van milieuovertredingen, waarbij sprake is van economische delicten, vindt afstemming plaats met het functioneel parket te Amsterdam. De vervolging van overtredingen openbare ruimte worden afgehandeld door het OM Midden-Nederland.

OPENBAAR MINISTERIE

Politie

Het Milieuteam van de politie Midden Nederland valt voor wat betreft aansturing onder het functioneel parket Amsterdam. Op het gebied van strafrechtelijke milieuzaken zijn de milieu-agenten het eerste aanspreekpunt voor de gemeente. Daarnaast is de local office het vaste aanspreekpunt voor de gemeente, de Boa's en de omgevingsdienst. Afhankelijk van de positionering van de overtreding in de matrix van de Landelijke Handhavingstrategie komt het Milieuteam vroeg of op een later moment in beeld.



Regionaal overleg

De leden van de projectgroep VTH (18 gemeenten, ODRU, RUD, VRU en de Provincie Utrecht) komen al vanaf 2010 jaarlijks enkele keren bij elkaar om ervaringen te delen, kennis uit te wisselen en projecten af te stemmen. Het doel is om in gezamenlijkheid de kwaliteit en uniformiteit van VTH-beleid, VTH jaarprogramma's en VTH evaluaties te vergroten.

MooiSticht

MooiSticht verleent adviesdiensten inzake ruimtelijke kwaliteit. Zo geeft MooiSticht advies indien er bij de gemeente een vergunning binnen is gekomen voor het (op welke manier dan ook) wijzigen van een monument.



Vastgesteld op 6 juni 2023 door het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van gemeente De Ronde Venen, ieder voor zover het hun bevoegdheden betreft

Bijlagenbundel VTH-beleid 2023-2026

Inhoudsopgave

- Hoofdstuk 1: Algemeen
- Bijlage 1: Lijst met veel gebruikte afkortingen
- Bijlage 2: Begrippenlijst
- Bijlage 3: Reikwijdte VTH-beleid
- Bijlage 4: Wettelijk kader
- Bijlage 5: Bestuurlijk- en beleidskader
- Bijlage 6: Bestuur en organisatie
- Bijlage 7: De Big-8 Cyclus
- Bijlage 8: Evaluatie Integraal Handhavingsbeleid
- Bijlage 9: Omgevingsanalyse gemeente De Ronde Venen
- Bijlage 10: Toelichting Risicoanalyse en prioritering
- Bijlage 11: Uitleg/toelichting 'Tafel van Elf'
- Bijlage 12: Risicoanalyse en prioriteitenoverzicht
- Bijlage 13: Naleefstrategieën: een overzicht
- Bijlage 14: Preventiestrategie
- Bijlage 15: Communicatiestrategie
- Bijlage 16: Vergunningenstrategie
- Bijlage 17: Toezichtstrategie
- Bijlage 18: Handhavingsstrategie
- Bijlage 19: Regionaal Risico Profiel (RRP)
- Bijlage 20: Richtlijnen dwangsombedragen en termijnen
- Bijlage 21: Gedoogstrategie
- Bijlage 22: Privaatrechtelijke handhaving
- Bijlage 23: Handhaving bij overtredingen eigen organisaties of andere overheid
- Bijlage 24: Toetsingskader van bouwen, ruimtelijke ordening, aanleggen en slopen
- Bijlage 25: Beleidsregel intrekken vergunningen
- Bijlage 26: Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)
- Bijlage 27: Toets- en toezichtmatrix bouw
- Bijlage 28: Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

Hoofdstuk 1: Algemeen

1.1 Nieuw VTH-beleid De Ronde Venen

Voor u ligt (de bijlagenbundel van) het nieuwe VTH-beleid van de gemeente De Ronde Venen. Het nieuwe beleid vervangt het vorige beleid, dat bestond uit het "Integraal Handhavingsbeleid fysieke leefomgeving De Ronde Venen 2016 – 2018" en het "Beleidsplan vergunningverlening De Ronde Venen 2018".

Het nieuwe beleid zorgt enerzijds voor een bundeling van de genoemde beleidsstukken en zorgt anderzijds voor de benodigde actualisering van het VTH-beleid. Ook wordt hierbij voldaan aan de wettelijke plicht tot het hebben van (actueel) VTH-beleid.

Terminologie

Onder de Omgevingswet wordt de terminologie ten aanzien van het VTH-beleid verandert. Vanaf de inwerkingtreding wordt gesproken over een U&H-strategie in plaats van VTH-beleid. In het onderhavige stuk is er echter voor gekozen de term VTH-beleid aan te houden, om zo het onderscheid tussen het VTH-beleid en het regionale U&H-strategie (paragraaf 1.2) scherp te houden. Inhoudelijk sluit het beleid aan bij de nieuwe Omgevingswet.

Looptijd VTH-beleid

Dit VTH-beleid is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen. Het beleid is van kracht, tenzij het wordt ingetrokken ofwel het college overgaat tot het vaststellen van nieuw beleid.

1.2 De U&H-strategie en milieutaken

De Ronde Venen heeft de regionaal tot stand gekomen uniforme Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (verder: U&H-strategie) vastgesteld. Deze strategie geeft het geldende beleid als het gaat om milieutaken die – verplicht – door een omgevingsdienst (de ODRU) worden uitgevoerd. Op dergelijke milieutaken is het onderhavige beleidsstuk dus niet van toepassing, maar geeft de U&H-strategie het geldende beleid.

De U&H-strategie is online te raadplegen via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR681712/1>.

1.3 Verwijzingen naar ander beleid

In dit VTH-beleid wordt geregeld verwezen naar andere beleidsstukken. In geval van een verwijzing wordt altijd het meest actuele beleid bedoeld.

1.4 Inwonersparticipatie

Dimensus heeft eind 2022, namens gemeente De Ronde Venen, een veiligheidsscan c.q. inwonerenquête uitgevoerd. Inwoners hebben hun mening gegeven over veiligheidsonderwerpen en tevens over onderwerpen die betrekking hebben op ruimtelijke ordening.

Uit de enquête is gebleken dat inwoners in het bijzonder onveilige woonsituaties en illegale bebouwing belangrijk vinden. De gemeente heeft de input van de inwoners meegenomen in de uitgewerkte risicoanalyse. Tevens kan de input worden meegenomen in het kader van toekomstige handhavingsprojecten.



1.5 Leeswijzer

Het gemeentelijke VTH-beleid bestaat uit twee onderdelen:

- Het eerste deel geeft op een visuele manier kort de hoofdlijnen wat voor uw gemeente de visie, uitgangspunten, doelen, prioriteiten en strategieën zijn op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).
- Het tweede deel ligt voor u. Het betreft een bijlagenboek waar de onderwerpen uit dit eerste deel meer in detail worden uitgewerkt. Het bijlagenboek is onderverdeeld in verschillende hoofdstukken c.q. bijlagen.

Bijlage 1: Lijst met veel gebruikte afkortingen

Wetgeving en besluiten

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BSBm	Bestuurlijke Strafbeschikking milieu
BWT	Bouw- en woningtoezicht
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
HUP	HandhavingsUitvoeringsProgramma
LHS	Landelijke Handhavingstrategie
MDW	(project) Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
RO	Ruimtelijke Ordening
TUO	Taakuitvoeringsovereenkomst
VVGB	Verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet Bodembescherming
Wet RGT	Wet revitalisering generiek toezicht
Wet VTH	Wet vergunningen, toezicht en handhaving (is de werknaam)
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wkb	Wet kwaliteitsborging
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Organisaties

NVWA	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
AGV	Hoogheemraadschap 'Amstel, Gooi en Vecht'
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport (voorheen VROM Inspectie)
IPO	Interprovinciaal Overleg
ODRU	Omgevingsdienst Regio Utrecht
OM	Openbaar Ministerie
PMO	Provinciaal Milieuoverleg
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	(voormalig) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VRU	Veiligheidsregio Utrecht

Bijlage 2: Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Ambtelijke waarschuwing of constateringsbrief	Brief naar aanleiding van een controle waarbij wel een overtreding is vastgesteld. In de brief wordt aangegeven welke maatregelen getroffen moeten worden om de overtreding te beëindigen en binnen welketermijn (hersteltermijn) dit moet zijn uitgevoerd. In deze brief worden eventuele sancties aangekondigd.
Beginselplicht tot handhaving	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien Uit de rechtspraak volgt dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Begunstigingstermijn (artikel 5:24 lid 2 en artikel 5:32a lid 2 Awb)	Termijn die wordt gesteld in een bestuursdwang- of dwangsombeschikking waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan kan maken zonder dat de bestuursdwang wordt uitgevoerd of een dwangsom moet worden betaald.
Belangenafweging	Bij de voorbereiding van besluiten moet het bevoegd gezag de betrokken belangen afwegen. Aan de ene kant kunnen dit bijvoorbeeld zijn de persoonlijke, economische en financiële belangen van een overtreder. Aan de andere kant de gemeentelijke taak om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving, veiligheid, voorkomen dat een dergelijke overtreding op meerdere locaties in de gemeente plaatsvindt (precedentwerking) en dergelijke.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bestuursdwangbeschikking (last onder bestuursdwang) (artikelen 5:21 t/m 5:31c Awb)	Bestuursdwang is het optreden door het bevoegd gezag tegen een overtreding op kosten van de overtreder. De definitie van last onder bestuursdwang in de Awb luidt: <i>'Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:</i> a. <i>een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en</i> b. <i>de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'</i> Artikel 5:25 Awb bepaald dat de kosten van toepassing van bestuursdwang op de overtreder verhaald kunnen worden. Tegen een bestuursdwangbeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en (hoger) beroep worden ingesteld.

Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Bevoegd gezag	Het bestuursorgaan dat bevoegd is een handhavingsbesluit te nemen of een besluit te nemen op een aanvraag om omgevingsvergunning. Doorgaans is dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente.
Dwangsombeschikking (last onder dwangsom) (artikel 5:31d t/m 5:36 Awb)	<p>Een last onder dwangsom betekent dat een overtreding binnen een bepaalde periode ongedaan moet worden gemaakt. Als dit niet binnen die periode is gebeurd, dan moet de overtreder een dwangsom (boetebedrag) betalen. Een last onder dwangsom is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of een herhaling van de overtreding te voorkomen. De definitie van een last onder dwangsom in de Awb luidt als volgt:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en</i> b. <i>de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.</i> <p>Tegen een last onder dwangsombeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en (hoger) beroep worden ingesteld.</p>

Begrip	Toelichting
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogbeschikking	Een schriftelijk besluit van het bevoegde gezag voor het afzien van het gebruik van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten voor een bepaalde termijn.
Geheel of gedeeltelijke intrekking vergunning of ontheffing	Naast een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang kan een bestuursorgaan ook als sanctie de vergunning of ontheffing geheel of gedeeltelijk intrekken. Door intrekking van een vergunning of ontheffing ontnemt het bevoegde gezag de overtreder de juridische basis van zijn activiteit.
Gelijkwaardige oplossing	Er is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning/ontheffing/vrijstelling, maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.
Handhaven	Door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijk of privaatrechtelijke middelen bereiken dat geldende rechtsregels worden nageleefd.
Handhaving	Zorgen dat de regels worden nageleefd door voorlichting, toetsing, toezicht en handhaving.
Handhavingsbeleid	Dit is een beleid (snota) voor alle betrokken beleidsvelden. Daarin staat een beschrijving van de gemeentelijke prioriteiten, de doelen, de strategieën en de activiteiten. Het beleid is afgestemd met andere betrokken bestuursorganen (zoals Waterschap, Provincie en dergelijke).
Handhavingsuitvoeringsprogramma	Jaarprogramma waarin wordt omschreven welke handhavingsactiviteiten er zullen worden uitgevoerd.
Integrale handhaving	Het afstemmen en samenbrengen van handhavingsactiviteiten binnen verschillende taakvelden en/of organisaties.
Legalisatie (concreet zicht op)	Het vooruitzicht dat een overtreding binnen de geldende regels toegestaan kan worden. Voorwaarde is dat er door de overtreder concreet om gevraagd moet worden, bijvoorbeeld door het aanvragen van een omgevingsvergunning.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat besluiten goed gemotiveerd moeten zijn, feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen

	speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Ronde Venen werkt samen met de ODRU en de RUD.
Overtreding	Een afwijking van een rechtsregel, waarbij geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing (zie artikel 5:1 lid 1 Awb).
Preventieve handhaving	Handhaven voordat er daadwerkelijk sprake is van een overtreding, hetgeen mogelijk is op basis van artikel 5:7 Awb.
Preventiestrategie	De strategie is gericht om burgers en ondernemers spontaan wet- en regelgeving te laten naleven.
Privaatrechtelijke handhaving	Handhaven op grond van civiel recht in plaats van bestuurs- en/of strafrecht. Dit gebeurt bijvoorbeeld als het om eigendomsrecht gaat.
Programmatisch handhaven	Een structurele en integrale aanpak van de handhaving. Daarbij zijn prioriteiten gesteld en de handhavingsactiviteiten op elkaar afgestemd. Bij een programmatische aanpak worden beleid en uitvoering van beleid opgevolgd door evaluatie en bijsturen. Het bevoegd gezag stelt een dergelijk uitvoeringsprogramma jaarlijks vast.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Repressieve handhaving	Met repressie wordt bedoeld het herstellen van situaties die in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving of een verleende vergunning.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.

Begrip	Toelichting
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgrond	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strafrechtelijke handhaving	Strafrechtelijke handhaving betekent dat, na het instellen van een proces-verbaal, strafvervolgning wordt ingesteld.
Toezicht	<u>Preventief toezicht</u> : controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. <u>Repressief toezicht is</u> : controle op de naleving van regels/voorschriften ten behoeve van opsporing van strijdigheden, ten einde eventueel daar met een sanctie op te reageren
Toezichthouder	Toezichthouders zijn ambtenaren die door of namens het college benoemd zijn om te controleren of de rechtsregels worden nageleefd. In hun functie als toezichthouder mogen deze ambtenaren elke plaats, met uitzondering van een woning, betreden. Indien noodzakelijk kunnen ze ook met bijzondere toestemming van de burgemeester een woning zonder toestemming van de bewoner betreden, zelfs tegen de wil van de eigenaar of bewoner (op grond van de Algemene wet op het binnentreden, artikel 5:15 Awb).
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

Voorlopige maatregel	Een maatregel opgelegd door de rechter of de officier van justitie ter voorkoming van verdere overtreding van de wet.
Voornemen last of voorwaarschuwing	Schriftelijke waarschuwing van het bevoegde gezag waarin wordt aangekondigd dat, vanwege een geconstateerde overtreding, het voornemens is een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen. In dit voornemen wordt een termijn gegeven waarbinnen de overtreder de gelegenheid krijgt om mondeling of schriftelijk zijn zienswijze naar voren te brengen op de voorgenomen bestuursrechtelijke sanctie (artikel 4:8 Awb).
VTH Kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). Op dit moment zijn de kwaliteitscriteria (set 2.3) vigerend.
Wraken/wrakingsbrief	Op schriftelijke wijze aangeven dat het bestuursorgaan zich het recht voorbehoudt om handhavend op te treden, maar daar niet per direct aan toe komt.
Zienswijze (artikel 4:8 Awb e.v.)	De belanghebbenden kunnen hun visie geven op de vraag of er sprake is van een overtreding, of er goede redenen zijn handhaving (tijdelijk) achterwege te laten en op de vraag welke belangen daarmee gediend zouden zijn. Daarnaast kan gereageerd worden op voorgenomen dwangsombedragen en begunstigings-termijn voor zover deze bij het vragen van een zienswijze al bekend zijn. De zienswijze kan mondeling of schriftelijk worden ingediend bij het bevoegde gezag.
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 3: Reikwijdte VTH-beleid

Reikwijdte VTH-beleid (voor Omgevingswet)	Reikwijdte VTH-beleid (na Omgevingswet)
- Vuurwerkevenementen	- Omgevingswet
- APV	- Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	- Omgevingsbesluit;
- Wet ruimtelijke ordening (Wro)	- Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL)
- Woningwet	- Besluit Kwaliteit Leefomgevings (BKL)
- Erfgoedwet (Monumentenwet)	- Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL)
- Huisvestingswet	- Ministeriele regeling
- Wet milieubeheer	- Het (tijdelijke) omgevingsplan
- Wet geluidhinder	- Verordening fysieke leefomgeving (Vfl)
- Wet bodembescherming	- APV
- Wet natuurbescherming (Wnb)	- Alcoholwet
- Wet inzake de luchtverontreiniging	- Wet op de kansspelen
- Wet op de kansspelen	- Wet Bibob
- Alcoholwet (was: DHW)	- Awb
- Algemene plaatselijke verordening (APV)	
- Wet veiligheidsregio's	
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)	
- Algemene wet bestuursrecht (Awb)	

Bijlage 4: Wettelijk kader

Inleiding

Hieronder staat een opsomming van landelijke en lokale wet- en regelgeving die relevant zijn voor het de uitoefening van VTH-taken.

Gemeentewet

De Gemeentewet vormt, door middel van artikel 125 lid 2 en 3, de wettelijke basis voor het college van B&W en de burgemeester om toezicht uit te oefenen en de herstelsancties last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom op te leggen. Het college is verder op grond van artikel 142 Wetboek van

Strafvordering bevoegd om boea's aan te stellen. Deze boea's hebben strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden.

Artikel 154b Gemeentewet is verder relevant als het gaat om het opleggen van een bestraffende sanctie (bestuurlijke boete). De raad kan dit opnemen in de verordening. De boea's hebben de bevoegdheid om een bestuurlijke strafbeschikking aan te kondigen. Uiteindelijk legt de officier van justitie de strafbeschikking op. Naast de bestuurlijke boete kunnen boea's ook een andere bestraffende sanctie opleggen, namelijk de zogenaamde Mulderbeschikking. Het gaat hierbij om eenvoudige verkeersovertredingen die via het bestuursrecht kunnen worden aangepakt.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Hoofdstuk 5 van de Awb geeft bestuursorganen verschillende handhavinginstrumenten. Het gaat hierbij om een tweetal herstelsancties: de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Deze instrumenten bieden een bestuursorgaan de bevoegdheden om zelf de overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of te beëindigen dan wel de overtreder een dwangsom op te leggen om dit zelf te doen. Daarnaast staat in titel 5.4 Awb een bestraffende sanctie opgenomen; te weten een bestuurlijke boete. Deze sanctie beoogt leed toe te voegen aan de overtreder en mag naast een herstelsanctie worden opgelegd.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo is de huidige kaderwet waarmee bevoegd gezag (bij gemeente meestal het college van B&W) één integraal besluit tot vergunningverlening kan nemen waarbij in een besluit diverse aspecten aan de orde kunnen komen met betrekking tot de fysieke leefomgeving (zoals ruimte, milieu, natuur alsook aspecten met betrekking tot bouwen, monumenten en brandveiligheid). Met deze diverse deelvergunningen beoogt de wetgever diverse belangen te beschermen.

Besluit omgevingsrecht (Bor)

In het Bor wordt onder meer invulling gegeven aan diverse bepalingen van hoofdstuk 5 (Uitvoering en handhaving) van de Wabo. Zo bepaalt de Bor dat voor taken die verplicht worden overgedragen aan een omgevingsdienst de geldende Uitvoering- en Handhavingstrategie regionaal moet zijn afgestemd. Dit gebeurt voor de Ronde Venen via de U&H-strategie die regionaal tot stand is gekomen en door de Ronde Venen in 2022 is bekrachtigd.

Wet natuurbescherming

De nieuwe Wet natuurbescherming vervangt de Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet én Boswet. Met de nieuwe Wet natuurbescherming wordt aanhaken verplicht (indien relevant). In voorkomende gevallen wordt een omgevingsvergunning niet eerder afgegeven dan dat een verklaring van geen bezwaar (VVGB) is ontvangen van het bevoegde gezag in het kader van de Natuurbeschermingswet.

Alcoholwet

De Alcoholwet heeft per 1 juli 2021 de Drank- en Horecawet vervangen. Artikel 3 van de Alcoholwet bevat de algemene vergunningplicht voor het uitoefenen van een slijtersbedrijf en/of horecabedrijf. In paragraaf 7 van de Alcoholwet zijn bepalingen opgenomen over het gemeentelijke toezicht op dit gebied.

Gezondheidsbeleid

Gezondheidsbeleid betreft een gemeentelijke taak. Deze taak zal met de invoering van de Omgevingswet (zie verderop) nog belangrijker worden. De fysieke leefomgeving heeft invloed op de gezondheid van burgers. De Omgevingswet zal dan ook de mogelijkheid bieden om vergunningen te weigeren wegens ernstige gezondheidsrisico's (artikel 5.32 Ow). De vraag is nog hoe dat precies gedaan moet worden. Met dit VTH-beleidsplan en de ontwikkeling van omgevingsplannen en het opdoen van ervaringen met de Omgevingstafel starten we met de invoering van dit nieuwe aspect van het gezondheidsbeleid.

Veiligheid (Integrale Veiligheidsplan)

Op grond van artikel 38bde Politiewet moet de gemeenteraad een Integraal Veiligheidsplan (IVP) opstellen. In dit IVP dient de gemeente doelen vast te stellen op het terrein van veiligheid. Het IVP is daarmee een goede basis voor de operationele inzet op lokale veiligheidsprioriteiten door de gemeente, politie en andere organisaties. Omdat de gemeenteraad het IVP vaststelt is de raad in de gelegenheid om sturing te geven aan de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Verder heeft de burgemeester op het terrein van het veiligheidsbeleid bijzondere wettelijke bevoegdheden.

In relatie tot het veiligheidsbeleid is ook de afstemming met de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) aan de orde. Op grond van artikel 15 lid 2 van de Wet op de veiligheidsregio wordt door de VRU een regionaal risicoprofiel (RRP) opgesteld. In het RRP is een overzicht van de risicovolle situaties opgenomen die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden, inclusief een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich kunnen voordoen. Verder wordt in het RRP een analyse gemaakt waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen. Het RRP

dient als basisinformatie voor het beleidsplan van de VRU. Als bijlage 19 is een infographic over het RRP van de VRU opgenomen. In het beleidsplan van de VRU worden afwegingen gemaakt over de aanwezige en mogelijk toekomstige risico's en hoe risico's en crises kunnen worden beheerst. Het RRP en het VRU-beleidsplan hebben een wisselwerking naar het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Op gemeentelijke kaarten zijn in afstemming met de VRU de objecten geïnventariseerd die een mogelijk risico vormen voor de omgeving dan wel een kwetsbare locatie betreft. Op de thema's externe veiligheid, kwetsbare objecten en cultureel erfgoed en recreatie zijn de risico's vastgelegd. Ook deze inventarisatie en analyse heeft een directe relatie naar het IVP en raakt het VTH-beleid voor de fysieke leefomgeving. Relevante onderdelen uit het RRP en het VRU-beleidsplan en het IVP zijn integraal afgewogen in dit VTH-beleid.

Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

In de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente De Ronde Venen heeft de gemeenteraad bepalingen opgenomen die betrekking op openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en bescherming van milieu in de openbare ruimte. In de APV is opgesomd wie toezicht houdt op de naleving van deze verordening. In de APV van de gemeente De Ronde Venen zijn diverse vergunningsplichten en verbodsbepalingen met ontheffingsmogelijkheden opgenomen. Op overtreding van deze verbodsbepalingen kunnen bestuurlijke stafbeschikkingen door de gemeentelijke boa worden aangekondigd en worden opgelegd door het OM. De gemeentelijke boa is aldus (naast onder andere politie en OM) belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de verordening.

Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL)

Als voorbereiding op de Omgevingswet heeft de Ronde Venen de Verordening Fysieke Leefomgeving vastgesteld. Omgevingsregels (uit bijvoorbeeld de APV, maar ook uit andere documenten) worden hierin opgenomen. Op termijn worden dergelijke regels overigens opgenomen in het omgevingsplan van de gemeente. Tot die tijd is de VFL dus een belangrijke verordening.

Wet VTH en Verordening kwaliteit VTH

In april 2016 is een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden, waarmee verbeteringen van het VTH-stelsel een wettelijke verankering hebben gekregen. Op grond van de Wet VTH en de daarvan afgeleide Verordening Kwaliteit VTH hebben gemeenten de plicht een integraal vergunningen- en handhavingsbeleid te formuleren en dat jaarlijks uit te werken in uitvoeringsprogramma's. Het college informeert de gemeenteraad en partners over het vastgestelde beleid, de uitvoeringsprogramma's en doet daar jaarlijks verslag van. De wetgeving vereist verder dat de kwaliteitscriteria (set 2.3) door de gemeente in acht worden genomen. Deze criteria hebben betrekking op de vereiste deskundigheid c.q. werkervaring van het personeel dat de verschillende VTH-taken uitoefent.

Toekomstige regelgeving

Naar verwachting treden op 1 januari 2024 de Omgevingswet (Ow) en de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen in werking. De gemeente bereidt zich voor op deze nieuwe wetgeving. Gezien de aankomende inwerkingtreding wordt ook hier aan deze nieuwe wetten aandacht besteed:

- De Omgevingswet

De Omgevingswet zal het geldende omgevingsrecht op fundamentele punten herzien. In de Omgevingswet zullen alle wettelijke bepalingen, besluiten en regelingen opgaan die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Artikel 1.3 Ow beschrijft de algemene doelen van de wet.

Bevoegde gezagen krijgen binnen de Omgevingswet meer ruimte om hun eigen beleid te bepalen. Het bestuur van de gemeente wordt eveneens uitgenodigd om een omgevingsvisie op te stellen, met daarin het gewenste resultaat voor de fysieke leefomgeving. Vervolgens is er voor de gemeente de opdracht om een gebiedsdekkend omgevingsplan, met functietoedeling en met regels voor activiteiten op te stellen. Mede in aansluiting op het omgevingsplan worden toezichts- en handhavingsinstrumenten ingezet.

Voor het vergunningverleningsproces en de dienstverlening heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanzienlijke gevolgen. Een belangrijk aspect is dat de duur van de vergunningprocedure sterk wordt ingekort; alle aanvragen moeten in principe via de reguliere procedure binnen 8 weken worden afgehandeld. Ook de wijze waarop vergunningaanvragen getoetst worden, verandert. De Omgevingswet vraagt om een integrale afweging, met als uitgangspunt: 'Hoe kunnen we dit initiatief mogelijk maken?' Bij vergunningaanvragen waar meerdere overheden regels voor stellen, wordt er één bevoegd gezag aangewezen als coördinator van het afhandelingsproces. Dit zal meestal de gemeente zijn. De Omgevingswet gaat uit van een gelijkwaardige informatiepositie voor alle betrokkenen, waaronder de initiatiefnemer. Dit houdt in dat de geldende regels begrijpelijk ontsloten moeten worden en dat er zaakgericht gewerkt moet worden. Op die manier kunnen initiatiefnemers het vergunningverle-

ningsproces volgen. Verder wordt participatie bij een vergunningaanvraag verplicht. Deze eis verplicht initiatiefnemers om informatie te verschaffen over de wijze waarop de belangen van belanghebbenden zijn gehoord en hoe het resultaat daarvan is verwerkt in het plan.

Dit alles vraagt om een zorgvuldig proces. Een proces van overleg over het initiatief met bestuurlijke partners, ketenpartners en belanghebbenden. In het geval van een complexe aanvraag zal dat naar verwachting niet binnen 8 weken kunnen worden doorlopen. In samenwerking met de Utrechtse partners nemen we deel aan pilots om via het model van de Omgevingstafel een uitgebreider vooroverleg in te richten dat het begeleiden van een aanvraag Omgevingswetproof maakt. De inzet is dat het vooroverleg zich afspeelt via de Omgevingstafel en voordat de formele vergunningaanvraag wordt ingediend en de afhandeltijd van 8 weken gaat lopen. Aan de Omgevingstafel komen (in een of meerdere sessies) de initiatiefnemer en alle betrokkenen bij elkaar. Het initiatief wordt dan besproken vanuit de gedachte om het mogelijk te maken. Vanuit de gemeente en de ketenpartners kunnen bestuurlijke prioriteiten en randvoorwaarden zoals de energietransitie (energiebesparing en -opwekking) aan de orde worden gesteld. De Omgevingstafel levert de initiatiefnemer een integraal advies op, waarmee hij de vergunningaanvraag kan opstellen en indienen. Daarna kan de vergunning in acht weken worden afgehandeld.

- *Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)*

In mei 2019 is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) aangenomen door de Eerste Kamer. Door deze wetwijziging wordt een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen geïntroduceerd. Dit betekent dat bouwpartners zelf de kwaliteitsborging dienen te regelen en daarbij zelf maatregelen moeten nemen zodat aan het Bouwbesluit 2012 (straks: Besluit bouwwerken leefomgeving) wordt voldaan. De gemeente beoordeelt straks als bevoegd gezag niet meer direct op deze aspecten maar wel op de ruimtelijke ordening, omgevingsveiligheid en de welstand van het te realiseren bouwwerk.

Vooralsnog wordt uitgegaan van invoering per 1 januari 2024, tegelijk met de Omgevingswet. Die invoering zal gefaseerd plaatsvinden. Er wordt gestart met de seriematige nieuwbouw (gevolgklasse 1).

Bijlage 5: Bestuurlijk- en beleidskader

1. Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord 'In het hart' heeft het college de volgende keuzes gemaakt bij het uitvoeren van taken die vallen binnen de reikwijdte van dit beleidsplan:

- Handhaving moet worden geïntensiveerd vanwege de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur;
- Handhaving wordt (meer) integraal opgepakt;
- Het aantal boa's en toezichthouders in eigen dienst wordt met één fte uitgebreid;
- Inwoners worden betrokken bij het opstellen van een Integraal Veiligheidsplan en bij het jaarlijkse uitvoeringsplan. Inwoners dienen aldus bij te dragen aan de keuzes ten aanzien van prioritering;
- Op termijn zal bekeken worden of het vaartoezicht op de Vinkeveense Plassen in eigen beheer van de gemeente wordt gebracht;
- Er zal een voorstel komen om de verdeling van taken tussen de ODRU en de gemeente te verbeteren.

Het college kan ervoor kiezen om op bepaalde onderwerpen projectmatig toezicht te houden (en eventueel over te gaan tot handhaving). In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma zullen dergelijke projecten worden uitgewerkt.

2. Programmabegroting

In de jaarlijkse begroting worden bedragen opgenomen voor de uitvoering van het werk rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er wordt gewerkt binnen dit VTH-beleidskader. Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Utrecht controleert voortdurend of er voldoende beschikbare middelen zijn om deze taken adequaat uit te voeren.

De te verwachten benodigde middelen worden elk jaar in de kadernota weergegeven. In de jaarlijkse verantwoording zullen de werkelijke uitgaven weergegeven en verklaard worden.

Bijlage 6: Bestuur en organisatie

Besluitvorming op vergunningaanvragen, toezicht en handhaving behoren tot de kerntaken van de gemeente. Bestuur, directie, leidinggevenden en medewerkers hebben ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Het management en de directie hebben onder andere als taak interne processen aan te sturen. Daarvoor is het nodig om het (gewenste) verloop van primaire werkprocessen inzichtelijk te maken, te structureren en te bewaken. Naast de bestuurlijke verantwoordelijkheid, zal duidelijk moeten zijn wie operationeel verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving (wie is verantwoordelijk voor de

activiteit, (tussen)resultaten en besluitvormingsmomenten). In het kader van deze beleidsnota past het dan ook om de diverse rollen en verantwoordelijkheden van deze actoren nader te beschrijven.

De rol van de gemeenteraad

Als taken van de gemeenteraad binnen het integraal VTH-beleid kunnen worden genoemd:

- het op de politieke agenda plaatsen van het onderwerp toezicht en handhaving;
- het scheppen van randvoorwaarden - zoals formatie en budget - waarbinnen het beleid kan worden ontplooid;
- besluitvorming rondom het Integraal Veiligheidsbeleidsplan;
- het uitdragen van de gemeentelijke handhavingvisie.

De rol van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders

Voor het handavingsbeleid is een belangrijke rol weggelegd voor de portefeuillehouder 'openbare orde en veiligheid' en 'handhaving', uiteraard binnen de verantwoording op het niveau van het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester heeft ook een eigen wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid.

Verder is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk voor het krijgen van structureel draagvlak en 'medeaansturing' van de lokale politie via het zogenaamde driehoeksoverleg. Bovendien is hij eerstverantwoordelijk bij rampen en zware ongevallen.

Het college stelt het VTH-beleid, het jaarverslag en het jaarprogramma vast.

De rol van de wethouders

Actieve steun en betrokkenheid van het hele college bij het handavingsbeleid is van groot belang omdat dit raakvlakken heeft met bijna alle gemeentelijke werkvelden. Dit betekent dat:

- wethouders zich bewust moeten zijn van handavingsaspecten in hun portefeuille;
- zij ervoor zorg dragen dat 'handhaving' doordringt binnen hun portefeuille.

Een wethouder wordt tevens betrokken wanneer sprake is van grote (c.q. politiek relevante) aanvragen voor een omgevingsvergunning.

De rol van directie en management

VTH-taken hebben raakvlakken met bijna alle gemeentelijke werkvelden. Een actieve bijdrage hiervan is dan ook belangrijk en voor directie en management is dan ook een rol weggelegd, waar het betreft:

- het betrekken van het totale management bij het integraal beleid;
- het zorgdragen voor een goede coördinatie en samenwerking tussen de verschillende beleidsvelden;
- de aanjaagfunctie bij ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid.

De rol van samenwerkingspartners

Het doel is samen met politie, justitie, burgers, bedrijven en instellingen verder te werken aan handhaving. Iedereen zal daarom op zijn of haar eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken; elk individu, elke organisatie kan namelijk op eigen wijze in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan een veilige leefomgeving.

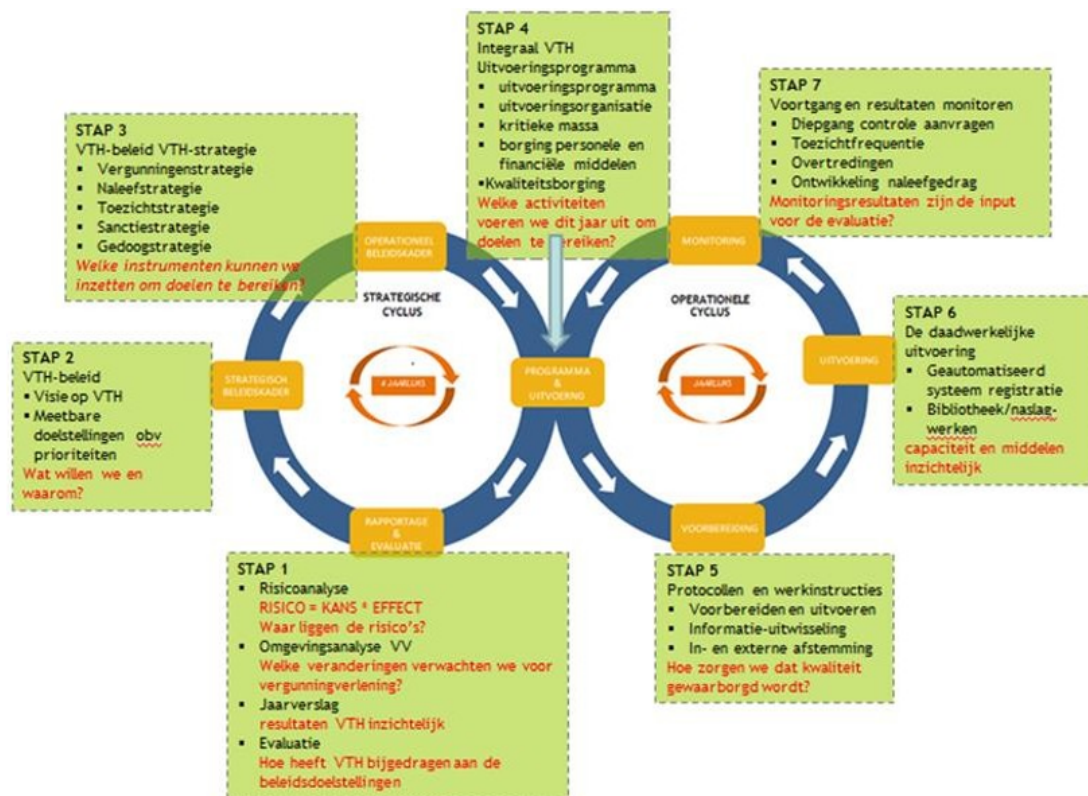
Coördinatie en afstemming

Bij nieuwe plannen voor bedrijfsvestigingen of het bouwen van bedrijven moeten vaak meerdere vergunningsprocedures worden doorlopen. Daarnaast zal in het bijzonder bij handavingszaken, duidelijkheid moeten worden gegeven over de gevoerde handavingsstrategie en zal in het kader van regionale handavingsacties, samengewerkt moeten worden. Het is van groot belang dat procedures goed op elkaar worden afgestemd, hetgeen door middel van regelmatige afstemming kan worden gerealiseerd.

Bijlage 7: De Big-8 Cyclus

1. Inleiding

De BIG-8 cyclus geeft een spoorboekje voor kwaliteit. Stap voor stap wordt via een zich steeds herhaald proces (dus een cyclus proces) gewerkt aan kwaliteit van beleid en uitvoering van VTH-taken. Dit gebeurt in zeven stappen. Dat klinkt afwijkend. De stap programma en organisatie komt echter in beide cirkels voor en verbindt de cirkels. De BIG 8-cyclus bestaat uit twee cirkels. Hieronder staat een afbeelding van de BIG-8 cyclus:



De linker cirkel is de cirkel voor borging van kwaliteit van beleid, de rechter cirkel staat voor borging van de kwaliteit van uitvoering. De cirkels raken elkaar bij de stap Uitvoering en organisatie waarin het jaarlijkse VTH-uitvoeringsplan wordt opgesteld.

2.2 Overzicht van de stappen

- Rapportage en evaluatie (stap 1). Hierin worden de omgevingsanalyse, de risicoanalyse, het jaarverslag en evaluatie als het ware samengebracht en vormen input Strategisch beleidskader (stap 2).
- Strategisch beleidskader (stap 2). Hoofdstukken 2 en 3 van het VTH-beleid. Hierin krijgen de missie en visie en worden vervolgens doelstellingen vastgelegd die de organisatie wil behalen ten aanzien van deze prioriteiten.
- Strategie (stap 3). Strategieën worden opgesteld om de gestelde doelen te behalen. In het VTH-beleid zijn een preventiestrategie, een toezichtstrategie, een handhavingsstrategie, een sanctiestrategie en een gedooagstrategie opgenomen die in diverse bijlagen in de bijlagenbundel zijn uitgewerkt.
- Programma en organisatie (stap 4) is de stap die de beide cirkels verbindt. Dit is het jaarlijkse VTH- uitvoeringsplan dat is afgestemd op de gemeentelijke organisatie (en formatie). Welke VTH-taken worden er concreet uitgevoerd? Wat is de noodzakelijke formatie en zijn de benodigde financiële middelen? Het VTH- uitvoeringsplan is een apart document en staat niet in het VTH-beleid.
- Werkwijze (stap 5). Hier worden procedures, protocollen en dergelijke worden beschreven. Dit wordt uitgewerkt in diverse bijlagen in de bijlagenbundel en het VTH-uitvoeringsplan.
- Uitvoering (stap 6): De onderste stap in de onderste cirkel. Dit zijn de vergunningen die daadwerkelijk verleend worden en de toezicht- en handhavingstaken die worden uitgevoerd.
- Monitoring (stap 7): De gemeente monitort met een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van de uitvoering van het beleid en het VTH-uitvoeringsplan.
- Evaluatie: periodiek wordt de uitvoering van het VTH-uitvoeringsplan in het daaropvolgende VTH-uitvoeringsplan geëvalueerd en beoordeeld of dit aanleiding geeft tot bijstelling van het VTH-beleid.

Bijlage 8: Evaluatie Integraal Handhavingsbeleid

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Integraal Handhavingsbeleid 2016 - 2018 geëvalueerd. Het beleid beperkte zich tot handhaving van de regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zoals: bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, brandveiligheid en de openbare ruimte.

2. Relatie tot de Wabo

Deze evaluatie is onderdeel van de wettelijk voorgeschreven beleidscyclus ('Big Eight'). De evaluatie ziet op de periode vanaf 2016 en is mede gebaseerd op de jaarverslagen met betrekking tot de uitvoering van de handhaving in deze beleidsperiode.

3. Evaluatie handhavingsbeleid

Hieronder worden de belangrijkste evaluatiepunten van het handhavingsbeleid beschreven. Denk daarbij aan elementen die zeker gecontinueerd moeten worden of onderwerpen die juist in het nieuwe beleid niet of anders geformuleerd moeten worden.

De volgende evaluatiethema's worden in subparagrafen uitgewerkt:

1. afstemmen sanctiestrategie (§ 3.1);
2. heroverweging toezichtstrategie (§ 3.2);
3. afwikkeling meldingen en verzoeken om handhaving (§ 3.3);
4. benoeming handhavingsprojecten (§ 3.4);
5. investeren in regionale samenwerking (§ 3.5);
6. beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding beleid (§ 3.6);
7. evaluatie beleidsdoelstellingen (§ 3.7).

3.1 Afstemmen sanctiestrategie

De sanctiestrategie is in hoofdlijnen regionaal afgestemd en eenduidig. Met de implementatie van de Landelijke Handhaving Strategie (LHS) in 2016 is hier verder een vervolg aan gegeven. Inmiddels is de handhavingstrategie geactualiseerd, hetgeen heeft geleid tot publicatie van de LHSO.

3.2 Heroverweging toezichtstrategie

In het beleid zijn meerdere vormen van toezicht beschreven. Doelstellingen van integraal toezicht moeten reëel zijn maar de ambitie is om, bijvoorbeeld thematisch en projectmatig, intensievere vormen van integraal toezicht na te streven.

3.3 Afwikkeling meldingen en verzoeken om handhaving

Een substantieel deel van de handhaving capaciteit bij het taakveld "bouwen en milieu" wordt in beslag genomen door de behandeling van meldingen van inwoners. Deze, maar ook overige klachten vloeien veelal voort uit conflicten tussen burens onderling en niet zo zeer door overige algemene vormen van overlast. Beleidsmatig betekent dit een directe relatie en efficiënte uitvoering tussen risico's, prioriteiten, capaciteit en doelen. Praktisch gevolg daarvan is dat naast de verzoeken om handhaving voornamelijk meldingen van inwoners worden opgepakt. Dit raakt zowel de taakuitvoering van de ODRU als de gemeente.

3.4 Benoeming handhavingsprojecten

De uitvoering van de handhaving wordt meer bepaald door input en minder door output. Met andere woorden, wat er in de gemeente speelt op het gebied van handhaving, wordt al dan niet ad hoc opgepakt in plaats van een risicogerichte, programmatische sturing van toezicht en handhaving vanuit regelgeving en beleid. Dit is vaak niet te voorkomen maar door middel van het concreet benoemen van prioriteiten en projecten die binnen de beleidsperiode worden opgepakt kan (organisatorisch) efficiënter worden gehandeld. Hierbij zijn de risico's die voortvloeien uit de risicomodule meer bepalend dan voorheen. Dit impliceert dat de ambtelijke capaciteit effectiever kan worden ingezet.

3.5 Investeren in regionale samenwerking

In de regio Utrecht ontmoeten de beleidsmedewerkers of coördinatoren Vergunningen, Toezicht en Handhaving elkaar periodiek. In dit overleg wordt provinciebreed overlegd over nieuwe ontwikkelingen en worden de 'VTH- cyclusdocumenten' voorbereid en op elkaar afgestemd. Hieruit is de U&H-strategie voor de verplichte milieutaken voortgekomen.

3.6 Beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding beleid

In het nieuwe VTH-beleid moet nog sterker de nadruk liggen op de integrale werkwijze. Met behoud van de functiescheiding moeten beleid, besluitvorming, toezicht en handhaving eenduidig zijn en blijven. Dit loopt vooruit op de doelstellingen van de Omgevingswet en geeft nader vorm aan de relatie tussen "vergunningverlening" en "toezicht en handhaving".

3.7 Evaluatie beleidsdoelstellingen

In het Handhavingsbeleidsplan De Ronde Venen 2016 – 2018 is de volgende visie op integrale handhaving vastgelegd:

Handhaving geprogrammeerd uitvoeren, integraal en efficiënt opereren daar waar mogelijk is en inspelen op veranderingen van wet- en regelgeving. Daarbij beoogt de integrale handhaving bij te dragen aan:

- voorkomen van gevaar, hinder en overlast en de borging van veiligheid en gezondheid;
- de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid;
- het bevorderen en het verbeteren van het naleefgedrag;
- de eigen kracht en verantwoordelijkheid van inwoners, bedrijven stimuleren en faciliteren.

Sanctionering is daarbij geen doel op zich maar het sluitstuk van een proces waarbij in het voortraject zorgvuldig is gekeken naar mogelijke oplossingen.

4 Overig

In de achterliggende periode heeft er door ontwikkelingen op het grensvlak van het bestuursrecht en strafrecht en (fysieke) leefomgeving en openbare orde en veiligheid een zekere verschuiving plaatsgevonden in het takenpakket. Er is meer samenwerking noodzakelijk tussen de diverse handhavinginstanties, ook op lokaal niveau. Bijv. waar zaken rondom "handhaving" ook raakvlakken heeft met "ondernijming". Dit wordt in de komende beleidsperiode verder uitgewerkt.

5. Samenvatting

In de beleidsperiode vanaf 2016 is, naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving, ervaring opgedaan met beleidsmatig én integraal toezicht en handhaving. Uit de jaarverslagen en doelstellingen blijkt dat het leren en implementeren niet altijd met die snelheid is verwezenlijkt dan was voorgenomen. In de komende beleidsperiode zal dit proces, ook in regionaal verband, verder worden uitgewerkt.

Bijlage 9: Omgevingsanalyse gemeente De Ronde Venen

1. Algemeen

De gemeente De Ronde Venen is een landelijke en groene gemeente, centraal gelegen tussen Utrecht en Amsterdam, midden in het Groene Hart. De ruim 44.000 inwoners van gemeente De Ronde Venen wonen verspreid over de kernen Mijdrecht, Amstelhoek, De Hoef, Vinkeveen, Wilnis, Waverveen, Abcoude en Baambrugge. Het gebied De Ronde Venen is ontstaan door de turfwinning en inpoldering. Rond het gebied liggen de rivieren de Kromme Mijdrecht, de Amstel, de Waver, de Winkel, de Angstel en de Aa. Deze wateren vormen een bijna gesloten, ronde cirkel, wat de wijze van ontginning en verkaveling heeft bepaald. In 1989 werd gemeente De Ronde Venen gevormd door samenvoeging van de voormalige gemeenten Mijdrecht, Vinkeveen en Waverveen en Wilnis. De huidige gemeente De Ronde Venen is op 1 januari 2011 ontstaan door de samenvoeging van de voormalige gemeenten Abcoude en De Ronde Venen.

2 Specificaties per taakveld

2.1 Specificatie Bouwen en wonen & Ruimtelijke ordening

In de gemeente De Ronde Venen worden jaarlijks ongeveer 500 omgevingsvergunningen afgehandeld. Zo werden er in 2020 453 omgevingsvergunningen verleend en in 2021 waren dat er 527.

2.2 Specificatie Brandveiligheid

Het objectenbestand van de gemeente De Ronde Venen waarmee de VRU uitvoering geeft aan de Taakuitvoeringsovereenkomst (TUO), bestaat uit vergunning- en meldingsplichtige bouwwerken brandveilig gebruik, evenementen, gebruik brandbeveiligingsverordening en bouwwerken algemeen gebruik. Deze laatste categorie objecten bestaat voor een groot deel uit industriegebouwen welke opgenomen zijn in het Activiteitenbesluit. Het objectenbestand, waarvoor de gemeente als bevoegd gezag verantwoordelijk is, komt voort uit het preventie onderzoek wordt continu geactualiseerd. Naast toezicht heeft het bestuur van de VRU gekozen voor een accent op gerichte communicatie over veiligheid, onder de noemer "Stimulerende Preventie". Daarbij wordt actief en gericht gewerkt aan bewustwording over veiligheid, bieden van handelingsperspectief en uiteindelijk gedragsbeïnvloeding. Daarmee wordt beoogd incidenten te voorkomen en – als die plaatsvinden - minder slachtoffers en minder schade als gevolg te hebben. Deze preventieve activiteit sluit aan op de doelstelling uit de landelijke handavingsstrategie, die in dit beleid is opgenomen.

2.3 Specificatie Openbare Ruimte

Binnen het taakveld APV en bijzondere wetten wordt toezicht gehouden op verschillende terreinen. Voorbeelden hiervan zijn:

- controle (coördinatie) vóór en tijdens (grotere) evenementen;
- controle op het onjuist aanbieden en/of storten van afval in de openbare ruimte;
- controle op het onjuist plaatsen van objecten op en langs de openbare weg;
- controle op illegale reclame langs de openbare weg;
- controle op parkeerexcessen.

In 2013 zijn toezicht en handhaving in het kader van de Alcoholwet van het rijk aan de gemeente overgedragen. Het 'Preventie- en handavingsplan Alcohol 2014-2017 is op 4 november 2014 door de ge-

meenteraad vastgesteld. De 'Sanctiestrategie Drank- en Horecawet en horeca-exploitatie' is op 6 november 2014 vastgesteld.

Bijlage 10: Toelichting risicoanalyse en prioritering

Inhoud risicoanalyse

De risicoanalyse geeft inzicht in risico's met betrekking tot effecten en naleefgedrag. De risico's zijn ingedeeld in vier categorieën, van zeer groot tot klein risico (1 tot en met 4). Centraal bij de risicoanalyse staat de formule: RISICO = KANS maal EFFECT. Voor zowel de kans- als effectkant wordt een schaal gebruikt van 1 tot en met 5. 1 betekent hierbij uiteraard dat bijvoorbeeld het effect op de volksgezondheid zeer gering is. Bij een score van 5 is het effect zeer groot. Bij effecten gaat het dus om de gevolgen van een bepaalde overtreding. De kans-score geeft aan hoe groot dat de kans – in zijn algemeenheid – is dat de gedraging plaatsvindt.

Aan de effectkant is rekening gehouden met zes verschillende componenten:

- Fysieke veiligheid;
- Sociale kwaliteit;
- Financiële schade;
- Natuur/stadsschoon;
- Volksgezondheid;
- Bestuurlijk imago.

Aan de variabelen zijn scores toegekend door vakspecialisten. De variabelen leiden tot een totaalscore. Hoe hoger de score, hoe hoger het risico.

Op welke gebieden heeft de risicoanalyse plaatsgevonden?

De risicomodule is uitgevoerd voor de taakvelden ruimtelijke ordening, bouwen, bestaande bouw (gebiedstoezicht), en brandveiligheid. Per taakveld is de methodiek gevuld met de specifieke gegevens van Gemeente De Ronde Venen.

Van risico's naar prioritering

De prioriteitenstelling uit de risicomodule moet richting geven aan de inzet van mensen, middelen, de frequenties van toezicht en handhaving en de aspecten waarop tijdens het toezicht wordt gelet. De prioriteitenstelling wil zeggen dat overal aandacht aan wordt besteed, alleen met een verschillende handhavinginszet. Klachten en verzoeken om handhaving worden eveneens getoetst aan dit beleid, hetgeen kan inhouden dat aan laag-prioritaire zaken niet direct aandacht wordt geschonken. Deze zaken kunnen, al dan niet projectmatig, op een nader te bepalen moment in behandeling worden genomen. Uiteraard wordt dit wel met de klager gecommuniceerd.

De risicomodule geeft slechts aan waar de risico's die gepaard gaan met een overtreding het grootst zijn, en waar de kans op een overtreding het grootst is. Daaruit kun je afleiden waar toezicht het meest nodig is, en hoe je handhavend optreden moet (kan) inrichten. Met andere woorden: tegen een overtreding in de hoogste categorie zal sneller, 'harder' en daadkrachtiger worden opgetreden dan een overtreding in de laagste categorie. Ook hier geldt dat dit in beginsel zo is, maar dat na een belangenafweging de praktijk altijd anders kan zijn. Het kan dus zo zijn dat een bepaalde inrichting één keer in de tien jaar wordt gecontroleerd, maar dat tegen een overtreding fors wordt opgetreden. Het kan ook andersom: er wordt op een perceel ergens twee keer per jaar gecontroleerd maar treedt niet op tegen een overtreding elders.

Bijlage 11: Uitleg/toelichting 'Tafel van Elf'

1. Naleving in dimensies

De Tafel van Elf is een samenhangende opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De Tafel van Elf is ontstaan vanuit de praktische behoefte om inzicht te krijgen in de factoren die de gehoorzaamheid van mensen aan regelgeving bepalen en de invloed die rechtshandhaving daarop heeft. De basis wordt gevormd door een combinatie van in de literatuur voorkomende sociaal-psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de rechtshandhaving. De dimensies van de Tafel van Elf moeten worden beschouwd als gedragswetenschappelijke variabelen die nalevingsgedrag beïnvloeden. Door ze systematisch na te lopen, vormen ze een hulpmiddel voor de wetgever om te komen tot naleefbare wetgeving.

2. De Tafel van Elf als wetgevingsinstrument

De Tafel van Elf kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van wetgeving. Dit geldt temeer wanneer het gedrag van mensen bijdraagt aan te bereiken beleidsdoelen. De Tafel

van Elf is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van het strafrecht.

De Tafel van Elf is hiermee een hulpmiddel bij de totstandkoming van wetgeving. In het kader van het project Marktwerving Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) wordt de Tafel van Elf bij het onderdeel 'toetsing van voorgenomen regelgeving' aangeboden als checklist om een aantal vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de verwachte mate van naleving van de (toekomstige) wetgeving. Deze vragen moeten beantwoord worden in de toelichting bij de regeling (in geval van een wet respectievelijk AMvB aangeduid als memorie of nota van toelichting). Het doel ervan is om inzichtelijk te maken wat de verschillende (neven-)effecten zijn van de voorgestelde regelgeving. Een goede, heldere toelichting op de verwachte mate van naleving verhoogt bovendien de kwaliteit van een wetsvoorstel.

Aan de hand van de Tafel van Elf worden hierna aanwijzingen gegeven over hoe een toelichting ten aanzien van deze aspecten op te bouwen. Er wordt verder op gewezen dat er meerdere instrumenten voor de wetgever beschikbaar zijn zoals bijvoorbeeld de 'ketenbenadering' van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de 'Aanwijzingen voor de Regelgeving' van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Deze uitleg handelt alleen over de Tafel van Elf. De Tafel van Elf is ontwikkeld door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Veiligheid en het Sanders Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

3. Inhoud Tafel van Elf

A. Dimensies voor spontane naleving

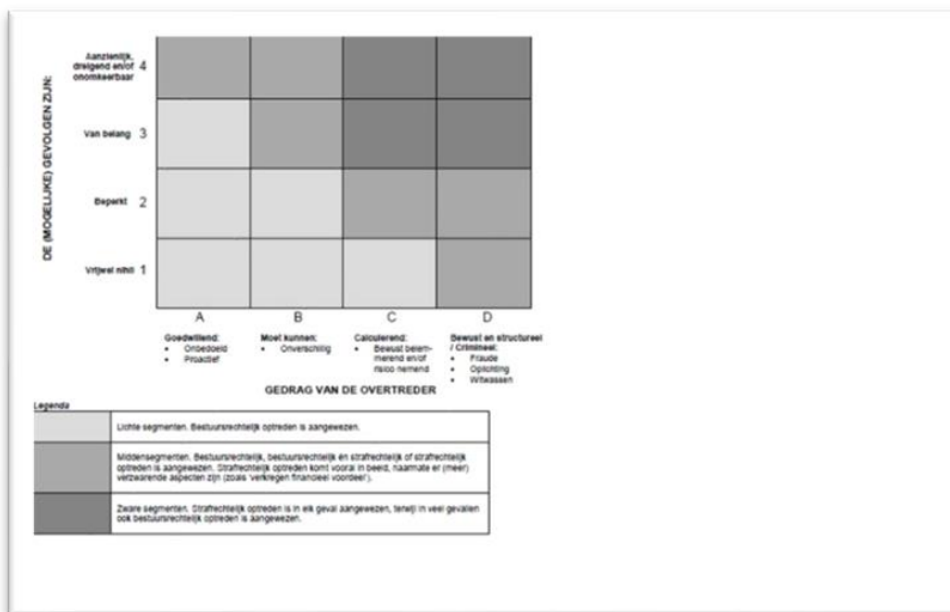
- T1 Kennis van regels
- T2 Kosten/baten
- T3 Mate van acceptatie
- T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep
- T5 Informele controle

B. Controle dimensies

- T6 Informele meldingskans
- T7 Controlekans
- T8 Detectiekans
- T9 Selectiviteit

C. Sanctie dimensies

- T10 Sanctiekans
- T11 Sanctie-ernst



Op de volgende pagina's worden deze elf 'tafels' verder uitgewerkt en toegelicht. Met de toepassing van de Tafel van Elf is rekening gehouden bij de opbouw van de landelijke handhavingsstrategie. Hieronder worden deze elf 'tafels' verder uitgewerkt en toegelicht.

A. Dimensies van spontane naleving		
1.	Kennis van regels	Soms is de regelgeving vaag of complex. Het wordt niet begrepen door de doelgroep. Hier prevaleert communicatie boven sanctioneren.
2.	Kosten en baten	Hier is calculerend gedrag aan de orde: is een overtreding lonend? Hier past sanctioneren en communiceren, maar dan als 'naming and shaming'.
3.	Mate van acceptatie	Wordt het beleid door de doelgroep (burger of bedrijf) onderschreven? Betrek belangengroepen bij de formulering van het beleid.
4.	Normgetrouwheid doelgroep	Het gaat hier om respect en vertrouwen. Een moeilijk te beïnvloeden dimensie, waarbij rekening moet worden gehouden met een sterke individualisering van de maatschappij
5.	Niet-overheidscontrole	De door de doelgroep ingeschatte kans op een positieve- of juist een negatieve sanctionering van hun gedrag. In deze categorie bevindt zich de bewuste overtreder met een calculerend gedrag.
B. Handhavingsdimensies		
6.	Meldingskans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreder door een derde wordt gemeld (het verzoek om handhaving of klacht) en dat er vervolgens door de overheid daadwerkelijk wordt opgetreden.
7.	Controlekans	De kans dat daadwerkelijk wordt gecontroleerd wordt ingeschat door de doelgroep. Als de overheid "bekend staat" als één, die nauwelijks controleert of sanctioneert dan geeft dat aan het begaan van overtredingen een onjuiste impuls. Handhavingsbeleid moet stellig zijn en uitvoeringsresultaat laten zien. Communicatie van handhavingsresultaat werkt in die zin weer preventief.
8.	Detectiekans	Als er wordt gecontroleerd, dan kan niet altijd alles worden waargenomen. In controlerapporten gaan wij altijd uit "van het moment van de controle, voor zover wij hebben kunnen vaststellen". Die laatste zin staat symbool voor de detectiekans, dikwijls behorend bij de calculerende overtreder
9.	Selectiviteit	Bij dit item behoort het uitvoeren van toezicht op basis van een naleefstrategie, waarbij recidivisten nadrukkelijker en frequenter worden gecontroleerd. De categorie "bewuste overtreders" calculeren de pakkans al in bij de dimensies controlekans respectievelijk detectiekans.
C. Sanctie dimensies		
10.	Sanctiekans	In deze categorie zit het bewuste calculerende gedrag van een potentiële overtreder. De overheid kan na constatering van overtredingen sancties opleggen. Dit gebeurt echter niet altijd. Dit hangt af van zaken als het sepotbeleid, de bewijsbaarheid van overtredingen en het eventuele gedoogbeleid. Daardoor is het relevant te beoordelen in hoeverre de doelgroep verwacht straf te krijgen voor bepaalde overtredingen, ofwel naar de gepercipieerde sanctiekans.
11.	Sanctie-ernst	De hoogte van een sanctie heeft direct te maken met de hoogte van een dwangsom en/of de impact van bestuursdwang respectievelijk de gevolgen van een proces-verbaal. Ook kosten gerechtelijke kosten kunnen een rol spelen. Het proces van sanctieoplegging kan ook bijkomende, immateriële nadelen hebben zoals het verlies van reputatie. De hoogte en ernst van de verschillende soorten sancties zal niet op alle doelgroepen dezelfde impact hebben. De snelheid en zekerheid van sanctieoplegging kan die impact vergroten, bijvoorbeeld via het beleid van lik-op-stuk.

Bijlage 12: Risicoanalyse en prioriteitenoverzicht

1. Risicoanalyse en prioriteitenoverzicht fysieke leefomgeving

Hoogte risico = uitkomst risicoanalyse	Prioriteit
0 - 25	4
26 - 50	3

51 - 75	2
75 +	1

ONDERWERPEN	Fy-sie-ke-vei-lig-heid	Soci-ale-kwa-liteit	Fin.ec.-scha-de	Na-tuur/stads-schoon	Volks-ge-zond-heid	Be-stuur-lijk ima-go	gem	kans	risico	Prio-riteit
Vergunninggebonden toezicht										
<i>Controleren omgevingsvergunning</i>										
activiteit bouwen - nieuwbouw/verbouw woning	2	2	1	2	2	2	11	4	44	3
activiteit bouwen - publiek gebouw (industrie/kantoor)	3	2	1	1	2	2	11	4	44	3
activiteit bouwen - overige bouwwerken	1	1	1	1	2	2	8	4	32	3
activiteit planologisch strijdig gebruik	1	1	1	3	2	3	11	2	22	4
activiteit brandveilig gebruik	5	3	2	1	3	5	18	4	76	1
activiteit aanleg	2	2	1	3	2	2	12	2	24	4
activiteit monument	1	1	1	4	2	4	13	2	26	3
activiteit reclame	1	2	1	2	1	3	10	2	20	4
activiteit kappen/vellen houtopstanden	2	1	1	3	1	4	12	2	24	4
activiteit slopen	2	1	1	2	2	2	10	1	10	4
activiteit bouwen/gebruik - afloop tijdelijke omgevingsvergunning	2	3	2	2	2	2	13	4	52	2
<i>Controleren sloopmelding</i>										
activiteit sloop - met asbest	5	4	2	1	3	5	20	4	80	1
activiteit sloop - zonder asbest	2	1	1	1	2	2	9	1	9	4
Niet vergunning gebonden en repressief toezicht										
activiteit bouwen - illegale bouwwerken, geen gebouw	1	1	1	2	1	4	10	5	50	3
activiteit bouwen - illegaal bouwen, gebouwen (klein ¹ bouwwerk in de voortuin)	1	1	1	2	2	2	8	3	24	4
activiteit bouwen - illegaal bouwen - gebouwen (overig)	3	3	1	2	2	3	14	3	42	3
activiteit gebruik - illegaal gebruik van bouwwerken en gronden (strijd bestemmingsplan/omgevingsplan)	2	2	2	2	1	3	11	3	80	3
activiteit sloop - illegale sloop met asbest	5	5	1	1	5	5	22	4	88	1
activiteit sloop - illegale sloop zonder asbest	2	2	1	1	5	5	16	4	64	2

1) Van een klein bouwwerk is sprake als het een oppervlakte heeft dat gelijk is aan of kleiner is dan 3 m². Tevens is een klein bouwwerk niet hoger dan 1.5 meter.

activiteit bouwen/gebruik - onveilige woonsituaties	3	4	1	1	4	5	18	5	90	1
activiteit bouwen - illegale reclame	1	3	1	2	1	2	10	4	40	3
illegale aanleg van werken	1	2	1	5	2	2	13	4	44	2
activiteit bouwen - vergunningsvrije bouwwerken	2	3	1	2	2	1	11	2	22	4
activiteit bouwen - excessen welstandsnota	1	4	1	5	1	2	14	2	28	3
activiteit bouwen - rijksmonumenten	2	5	2	5	2	5	21	4	84	1
activiteit bouwen/gebruik – brandveilig gebruik	5	3	2	2	5	4	21	4	84	1

2. **Samenvatting risicomodule Brandveiligheid**

Om de risico's op naleving en slachtoffers te kunnen inschatten maakt de VRU gebruik van de Risicomodule Preventietaken van Antea (voorheen Save Oranjewoud). Risicogerichtheid is hierin geborgd, doordat de risico's van het optreden van een incident in een gebouw gekoppeld worden aan de kans dat een dergelijk incident zal optreden. Deze kans maal effect benadering maakt dat de Risicomodule ook is goedgekeurd door de provincie als tweedelijns toezichthouder. De Risicomodule heeft een dynamisch karakter en zou zo ingevuld kunnen worden dat per object de parameters bepaald worden. Nu zijn deze nog vastgesteld per gebouwcategorie.

Deze risicoweging biedt de mogelijkheid om toezicht te concentreren op de meest risicovolle gebruiksfuncties en minder risicovolle gebruiksfuncties minder frequent te controleren. Gebouwen en bouwwerken met de hoogste risicoscore worden jaarlijks gecontroleerd, terwijl objecten met een lagere score twee- of vierjaarlijks gecontroleerd worden. Hiervoor stelt de VRU in overleg met de gemeente een jaarplan op. Hieronder wordt de risicomodule voor de gemeente De Ronde Venen weergegeven:

Beschrijving	effecten	naleving	Klasse
Bejaardenoorden / verzorgingshuizen - Woonzorgcomplexen	8,3	6,3	I
Kinderdagverblijf > 10 pers.	8,1	5,5	I
Woning met zorg - zorgclusterwoning 24 uur zorg in een woongebouw	7,0	6,2	I
Woning met zorg - groepszorgwoning op afspraak	6,8	6,3	I
Klinieken (poli-, psychiatr., ...) > 10 pers.	7,9	5,4	I
School (l.l. < 12 jaar) 250 - 1000 pers.	5,9	5,6	I
Dagverblijf (kinderen / gehandicapten) 10-50 pers.	5,6	5,9	I
Hotel > 50 pers.	6,1	5,6	I
School (l.l. < 12 jaar) 10 - 250 pers.	5,4	5,7	II
Woongeb.met inpandige gangen	5,1	5,2	II
Hotel 10-50 pers.	5,5	5,7	II
Cafés, discotheek, restaurant > 500 pers.	4,5	6,7	II
School (l.l. > 12 jaar) > 1000 pers.	4,2	5,9	III
Winkelgebouwen incl. gevaarlijke stoffen	3,8	6,0	III
Zwembad	3,9	5,8	III
Fabrieken 0-50 pers. - industrie - BEVI	3,6	5,8	III
Buurthuis, ontm.centrum, wijkcentr. > 250 pers.	3,6	6,2	III
Cafés, discotheek, restaurant 50-250 pers.	3,6	6,1	III
Markt (periodieke markten)	3,7	6,4	III
Tijdelijke bouwsels >50 pers.	3,5	5,9	III
Museum, bibliotheek 50-250 pers.	3,7	5,6	III
Fabrieken 0-50 pers. - industrie - gevaarlijke stoffen 1.000 kg - 10.000 kg	3,3	5,8	IV

Winkelgebouwen 50-250 pers.	3,3	6,0	IV
Gebedshuis > 250 pers.	3,6	5,5	IV
Overige gebouwen met bijeenkomstfunctie > 50 pers.	3,3	5,8	IV
Sporthal, stadion 50-250 pers.	3,3	5,8	IV
Fabrieken 0-50 pers.	3,0	5,7	IV
Fabrieken 0-50 pers. - industrie - gevaarlijke stoffen tot 1.000 kg	3,2	6,0	IV
Buurthuis, ontm.centrum, wijkcentr. 50-250 pers.	3,2	5,8	IV
Gebedshuis 50-250 pers.	3,2	5,2	IV
Kantoren 50-250 pers.	3,1	4,9	V
Kantine, eetzaal > 50 pers.	3,0	5,1	V

Tabel: Prioritering taakveld Brandveiligheid gemeente De Ronde Venen

Bijlage 13: Naleefstrategieën: een overzicht

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht	
Artikel 7.2 Handhavingsbeleid	
4.	Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot: <ol style="list-style-type: none"> a. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken; b. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven; c. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtreding en; d. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.
Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie	
2.	Het bestuursorgaan draagt er tevens zorg voor dat: <ol style="list-style-type: none"> a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld; b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende strategieën binnen de handhaving. Het tweesporenbeleid (toepassing van bestuurs- en strafrecht) en het stappenplan maken hier onderdeel van uit. De strategie sluit aan op de gestelde prioriteiten en doelen. Daarbij vraagt de Wabo (en straks ook de Omgevingswet) vanwege het gelijkheidsbeginsel om eenduidigheid tussen de verschillende taakvelden. In paragraaf 1.2 en bijlage 2 is de reikwijdte benoemd voor dit handhavingsbeleid; zaken met betrekking tot ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, brandveiligheid en openbare ruimte. In hoofdlijn is onderstaande strategie ook van toepassing op elders uitgewerkte taakvelden; drank en horeca (de Alcoholwet), kinderopvang, openbare orde & veiligheid en sociaal domein benoemd. Met deze brede insteek wordt voorgesorteerd op de doelstelling van de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding in 2024 wordt verwacht.

Op verschillende niveaus zijn strategieën geformuleerd die betrekking hebben op de naleving van regelgeving, te weten:

- De preventiestrategie;
- De communicatiestrategie;
- De toezichtstrategie;
- Handhavingsstrategie;
- Sanctiestrategie (maakt onderdeel uit van de LHSO);
- Richtlijn bedragen en termijnen;

- Gedoogstrategie;
- Privaatrechtelijke handhaving;
- Handhaving eigen organisatie en/of andere overheid.

De bovenstaande strategieën zijn in de komende bijlagen uitgewerkt.

Bijlage 14: Preventiestrategie

1. Preventiestrategie

Preventiestrategie is de strategie die primair ziet op het bevorderen van spontane naleving van wet- en regelgeving. Belangrijke elementen van de preventiestrategie zijn voorlichting (communicatiestrategie) en de wijze van toezicht (toezichtstrategie).

Handhaving is meer dan het corrigeren van overtredingen door het opleggen van herstellende en/of bestraffende sancties. Aan toezicht en handhaving gaan een acceptatieproces (van de gestelde norm, door burgers en bedrijven) vooraf. Dit vergt een gedegen vorm van communicatie. Zo kan er actief voorlichting worden gegeven wanneer blijkt dat bepaalde regelgeving onvoldoende bekend is. Ook kan ingespeeld worden op ontwikkelingen wanneer blijkt dat in een bepaalde branche (of objectencategorie) calculerend gedrag voorkomt.

Om inzicht te krijgen in de redenen van overtreden van wet- en regelgeving wordt gebruik gemaakt van de 'Tafel van Elf' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Deze methodiek sluit aan bij de Landelijke Handhaving strategie (LHS).² De Tafel van Elf is een wetenschappelijk ontwikkeld model die inzage geeft in de redenen waarom mensen de regels overtreden. De methode laat zien dat er vóór het daadwerkelijke sanctietraject voldoende mogelijkheden zijn om middels gerichte communicatie overtredingen te voorkomen, dan wel helderheid over normen te verstrekken (mochten die onvoldoende helder zijn).

De Tafel van Elf probeert het activeren van het sanctietraject te voorkomen door een verhoogde inzet op preventie. Dat wordt in onderstaande methode toegelicht:



Figuur 4: Tafel van Elf

Onderin de piramide staan werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op 'norm- internalisatie' (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal in de punt ziet u handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is met name van belang als een stok achter de deur. De ervaring leert dat effecten van sancties alleen gunstig zijn zolang de handhaving actief is. Bovendien gaat het om een aanpak die doorgaans ingrijpender is voor burgers en bedrijven. Daarnaast is handhaving voor de overheid een kostbaar middel dat gedoseerde inzet vergt.

De Tafel van Elf beschrijft dimensies van spontane naleving. De dimensies uit de Tafel van Elf vormen daarom de basis van de preventiestrategie. Dat wordt verder vormgegeven onder invloed van de LHSO.

2) Nu de LHSO.

Zo wordt eenduidig sanctionerend opgetreden indien –ondanks preventie en communicatie– toch sprake is van een (herhaling van) een overtreding.

De elf dimensies voor naleving van wetgeving zijn ondergebracht in twee groepen, elk met hun eigen uitwerking op de neiging tot naleving. De bovenste twee onderdelen van de Tafel van Elf (zie figuur 4 en bijlage 11) omvatten de daadwerkelijke inzet van toezicht en handhaving. In bijlage 11 zijn de verschillende dimensies benoemd en verder uitgewerkt.

In het VTH-Uitvoeringsprogramma wordt uitgewerkt op welke wijze en op welke onderdelen de gemeente De Ronde Venen actief communiceert. Hierin wordt opgenomen in welke concrete gevallen de gemeente wel of niet actief communiceert over haar toezicht- en handhavingstaken.

Onderdeel van preventiestrategie is verder het inschakelen van buurtbemiddeling of mediation. Dit is aanvulling op de Tafel van Elf. In geval van klachten kan buurtbemiddeling een sterkere oplossingskracht hebben dan de inzet van toezicht & handhaving. Waar mogelijk zetten we deze vorm van preventie in.

Bijlage 15: Communicatiestrategie

Vanuit het verleden is handhaving veelal gericht op de beïnvloeding van gedrag van burgers of bedrijven, zodat deze wet- en regelgeving naleven. Deze beïnvloeding zal succesvoller zijn naarmate handhaving is gestoeld op kennis over dit gedrag en de oorzaken ervan.

Ook in het gehele VTH-beleid groeit het besef dat adequate naleving van regelgeving kan worden bevorderd door de inzet van informatie en communicatie waarbij de doelen zijn de bevordering van naleving van regelgeving met als hoger doel verbetering, behoud en/of vergroting van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving.

Als de doelgroep niet op de hoogte is van de regels, deze niet goed begrijpt, of onjuist interpreteert, kan regelgeving niet correct worden nageleefd. Voorlichting kan deze specifieke doelgroep(en) informeren over het bestaan van de regels en de juiste toepassing ervan. Als er minder onbedoelde fouten worden gemaakt bij de naleving, blijft er meer capaciteit beschikbaar voor toezicht en handhaving van overtredingen die de meeste impact hebben op de veiligheid(sbeleving) en impact op het woon-, werk- en leefklimaat.

De communicatie vindt zo gericht mogelijk plaats aan de hand van de volgende communicatievormen:

- Algemene communicatie: via websites en/of (lokale) media zo veel mogelijk mensen informeren over de regels en de toepassing daarvan.
- Doelgroepgerichte/gebiedsgerichte communicatie: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels die voor gebied van toepassing zijn.
- Individuele communicatie: persoonlijke voorlichting aan een burger of bedrijf over de regels en de toepassing ervan (Omgevingsloket).

Gemeente De Ronde Venen communiceert actief:

- wij kijken naar de mogelijkheden en kansen binnen de wettelijke kaders;
- wij lichten inwoners en bedrijven begrijpelijk voor bij complexe en veranderende wetgeving;
- wij creëren bewustwording van de wet- en regelgeving;
- wij communiceren over goede voorbeelden;
- wij communiceren over het vergunningenplan;
- wij leggen verantwoording af over onze resultaten en die van onze uitvoeringpartners;
- wij stemmen onze communicatie af op de info-behoefte van de doelgroep;
- wij stimuleren naleefgedrag door middel van communicatie;
- wij beantwoorden vragen over aanvragen zo snel mogelijk en begrijpelijk en communiceren van tevoren wanneer het antwoord komt;
- wij communiceren ook van buiten naar binnen en willen weten welke behoefte er leeft bij onze doelgroep.

Bijlage 16: Vergunningenstrategie

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningverlening voor diverse activiteiten. Vanuit een risicoanalyse en de prioriteitenstelling volgt een bepaald toetsingsniveau voor diverse activiteiten. In dit beleidsplan worden de toetsingsprotocollen per taakveld gespecificeerd zodat het toetsingsproces transparant en voorspelbaar is voor zowel de gebruikers als voor de klanten.

1.2 Doelstelling

Het doel van het toetsingsprotocol is om de verlening van vergunningen transparanter te maken en uniformiteit in de toetsing te bewerkstelligen. Met het toetsingsprotocol legt de gemeente zichzelf voor elke vergunning een minimumtoetsingsniveau op.

Het bestuurlijk vaststellen van de toetsingsniveaus van de diverse voorschriften zodat de vergunningverlening op een verantwoorde wijze plaats vindt. Hierdoor kunnen ook de medewerkers afgewogen en expliciete keuzes maken bij het toetsen van vergunningaanvragen en meldingen.

1.3 Uitgangspunten bij beoordelingen van vergunningen en meldingen

Het toetsingsprotocol heeft uitsluitend betrekking op de voorschriften zoals opgenomen in de betreffende wet- en regelgeving. De mate van toetsen wordt bepaald door het effect dat een calamiteit met zich meebrengt, de kans dat deze zich voordoet én de bestuurlijke prioriteit.

1.3.1 Informatieverstrekking en vooroverleg

Voordat een conceptaanvraag, vooroverleg (schetsplan) of complete aanvraag omgevingsvergunning wordt ingediend, komt het regelmatig voor dat een aanvrager vooraf overleg wil over de haalbaarheid van zijn plan (voor een concreet initiatief). Vaak wordt in eerste instantie het verzoek gedaan bij het Omgevingsloket of bij een betrokken medewerker waarbij de initiatiefnemer het project toelicht en de mogelijke vereiste vergunningen of meldingen worden besproken, met de bijbehorende procedures.

Bij het vooroverleg wordt globaal gekeken naar de (ruimtelijke) haalbaarheid en inpasbaarheid van het plan. Hierbij is vaak het bestemmingsplan (straks: omgevingsplan) leidend, aangevuld met ander lokaal beleid (bijvoorbeeld de welstandsnota). Na het vooroverleg is het voor de initiatiefnemer duidelijk of een later in te dienen aanvraag om vergunning kans van slagen heeft en welke procedure hiermee is gemeoid. Als het plan aangepast moet worden, wordt duidelijk aangegeven op welke onderdelen dat dient te gebeuren.

De haalbaarheid van eenvoudige aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kunnen eventueel door de frontoffice van team Omgeving van de gemeente worden afgedaan.

1.3.2 Indieningsvereisten

De indieningsvereisten voor aanvragen om vergunningen, ontheffingen en meldingen zijn opgenomen in diverse regelingen, zoals de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor), het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit 2012.³ De indieningsvereisten zijn, onder de Omgevingswet, opgenomen in de Omgevingsregeling (Or).

In bijzondere gevallen kunnen voor de beoordeling andere gegevens nodig zijn dan in specifieke regelingen is opgenomen of wanneer er geen indieningsvereisten zijn vastgesteld. Op grond artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het college om (specifieke) aanvullende gegevens vragen. In het geval een aanvraag niet voldoet aan de indieningsvereisten kan deze niet ontvankelijk worden verklaard. Dit betekent concreet dat de aanvraag niet in behandeling kan worden genomen. Voordat dit gebeurt wordt de aanvrager altijd eerst in de gelegenheid gesteld de aanvraag binnen een aangegeven (en redelijke) termijn aan te vullen.

Verder houdt de Ronde Venen rekening met de toezichtmatrix als het gaat om de vraag welke stukken opgevraagd worden bij een initiatiefnemer. Onderwerpen waarop geen toetsing plaatsvindt, worden logischerwijze ook niet opgevraagd. De toezichtmatrix is aldus, naast de vigerende wettelijke bepalingen, een belangrijke richtlijn bij het opvragen van stukken.

1.3.3 Overige uitgangspunten

Als algemene leidraad voor de toetsing van vergunningen geldt dat uit de ingediende gegevens altijd voldoende aannemelijk moet zijn dat aan de geldende regelgeving wordt voldaan. De gemeente zorgt ervoor dat zij zelf voldoende kennis op de diverse disciplines bezit of inhuurt zodat de gemeente zich er altijd van kan vergewissen of rapporten en adviezen van derden voldoen aan de regelgeving.

1.3.4 Interne en externe afstemming

Integrale vergunningverlening is een onderdeel van de dienstverlening van een gemeente. Een adequate interne afstemming is nodig om aanvragen binnen de wettelijke termijnen compleet af te handelen en draagt daardoor in grote mate bij aan de klantbeleving van de dienstverlening. Dit betekent in eerste instantie een goede afstemming, zowel tussen vergunningverleners en andere interne betrokkenen, als tussen vergunningverlener, toezichthouder, handhaver en adviseurs. Deze afstemming is van wezenlijk belang voor een eenduidige, uniforme toetsing en optreden naar buiten toe. Hiervoor zijn werkprocessen opgesteld en werkafspraken gemaakt. Afstemming en adviesmomenten zijn verwerkt

3) Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet is uiteraard die wet – met de bijbehorende AMvB's - leidend.

in deze werkprocessen en -afspraken. De werkprocessen en -afspraken die de organisatie aangaan worden in een afzonderlijk document vastgelegd. Deze dynamische uitwerking is een reactie van de organisatie op de bestuurlijke keuzes in dit beleidsplan.

Externe afstemming is van belang om te komen tot een optimaal en integraal resultaat in zowel vergunningverlening, toezicht als handhaving. De samenwerkende partners (waterschap, politie, veiligheidsregio, omgevingsdienst, provincie, ministerie enz.) benutten zo de specifieke deskundigheid, ondersteuning, aanvulling en informatie over en weer. Ook het overleg met adviseurs van de aanvragers, zoals architecten, zal veelal nodig zijn en bijdragen aan het gewenste eindresultaat.

1.4 Uitwerking specifieke situaties

1.4.1 Toets constructieve veiligheid

Constructie heeft alles te maken met veiligheid. Bouwwerken die qua omvang gelijk zijn met vergunningvrije bouwwerken of bouwwerken waarvoor alleen een omgevingsvergunning voor de activiteit "afwijken van het bestemmingsplan/omgevingsplan" nodig is, worden niet op hun constructie gecontroleerd. Voorbeelden hiervan zijn:

- Dakkapel op het voorgeveldakvlak;
- Berging lager dan 5 meter op het voorerf.

Er vindt ook geen volledige toets c.q. beoordeling plaats op de hoofddraagconstructie. Als uit de stukken blijkt dat het aannemelijk is dat de hoofddraagconstructie voldoet, is dit voldoende.

Bij een constructieve toets wordt in ieder geval steekproefsgewijs getoetst op de volgende onderdelen:

- Fundering;
- Hoofddraagconstructie;
- Stabiliteit/berekening.

Het doel van deze toets is het bieden van een veilige (fysieke) leefomgeving.

1.4.2 Brandveilig gebruik bouwwerk

In het Bor (straks: het Besluit bouwwerken leefomgeving) is opgesomd in welke gevallen sprake is van een vergunningplicht. In alle gevallen gaat het om het in gebruik nemen van een bouwwerk, bestemd voor het verblijf van een kwetsbare groep. Om deze reden wordt de toets aan het Bouwbesluit in deze gevallen volledig gedaan.

Op grond van het Bouwbesluit is er voor een bepaalde categorie bouwwerken een Melding brandveilig gebruik nodig. Dit is ook het geval als er gebruik is gemaakt van een gelijkwaardige oplossing.

Vergunningaanvragen en meldingen worden voor advies voorgelegd aan de VRU.

Bouwwerken welke qua omvang gelijk zijn met vergunningsvrije bouwwerken worden niet getoetst door de VRU. De categorie vergroten woning, bijvoorbeeld een aanvraag voor een dakopbouw wordt meestal niet aangeboden aan de brandweer. In de praktijk blijkt dat het opnemen van de voorwaarde om een rookmelder te plaatsen voldoende is.

Het doel van deze toets is het bieden van een veilige (fysieke) leefomgeving.

1.4.3 Sloopwerkzaamheden met of zonder asbest

Een sloopmelding is vereist op basis van het Bouwbesluit 2012 wanneer er sprake is van het verwijderen van meer dan 10m³ sloopafval of wanneer sprake is van het verwijderen van asbest.

In het Bouwbesluit 2012 staan rechtstreeks werkende regels, zoals regels ten aanzien van overlast en hinder bij sloopactiviteiten (geluidhinder, stofhinder, etc.). Bij grote sloopplannen waarbij veiligheid van belendende bouwwerken en percelen en de weggebruikers gewaarborgd dient te blijven, moet de melder een sloopveiligheidsplan indienen. Hierin staat beschreven hoe de sloper deze veiligheid denkt te waarborgen (zoals: het afsluiten van het sloopterrein, zorgdragen voor voorzieningen, zodat het sloopafval niet op de openbare weg belandt, het gebruik van kranen, rijroutes van vrachtwagens van en naar de slooplocatie, etc.).

Het verwijderen van asbest mag alleen worden uitgevoerd door gecertificeerde sloopbedrijven. Bij het indienen van de melding controleert de gemeente of de sloper ook daadwerkelijk gecertificeerd is.

Doel van de sloopmelding is om veiligheid voor weggebruikers en belendende percelen te waarborgen, de afvalstoffenstroom van het vrijgekomen sloopafval (inclusief asbest) te bewaken en te controleren of een sloper gecertificeerd is voor het verwijderen van asbest (als dit aan de orde is tijdens de sloopactiviteiten).

1.4.4 Aanpassen rijksmonument

Aanvragen omgevingsvergunning met de activiteit "Aanpassen rijksmonument" worden voorgelegd aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). De RCE moet een verklaring van geen bedenkingen afgeven. Het doel van deze toets is het respecteren en beschermen van cultuurhistorisch erfgoed.

1.4.5 Natuurwetgeving

(Bouw)plannen kunnen gevolgen hebben voor natuur en de flora en fauna. Als bij toetsing van het plan blijkt dat hiervan sprake kan zijn, wordt de aanvrager gevraagd een quickscan uit te voeren. De uitkomst kan zijn dat ook een vergunning volgens de Wet Natuurbescherming of een ontheffing van de Flora- en Faunawet moet worden aangevraagd. Het is aan de aanvrager om ervoor te kiezen om deze procedure apart te voeren of aan te laten haken bij de aanvraag omgevingsvergunning.

Het doel van deze toets is het respecteren en beschermen van aanwezige natuurwaarden en ecologische waarden.

1.4.6 Toets APV, Vfl en Alcoholwet

De gemeente heeft de bevoegdheid om regels te stellen voor de openbare ruimte in het kader van leefbaarheid en openbare orde en veiligheid. In de APV en de reeds genoemde Verordening fysieke leefomgeving is de gemeentelijke regelgeving op dit gebied opgenomen. Het gaat met name om onderwerpen en activiteiten die in de openbare buitenruimte plaatsvinden: exploitatievergunningen, grote evenementen, collectievergunningen, plaatsen van containers, etc.

Aanvragen voor vergunningen en ontheffingen op grond van de Alcoholwet kennen naast de wet geen apart toetsingskader. Voor het bepalen van het risico van een evenement wordt de risicoscan evenementenveiligheid van de VRU (veiligheidsregio Utrecht) gebruikt. Dit instrument wordt door de hele regio gebruikt en hiermee wordt bepaald of het evenement qua risico een A (laag), B (midden) of C (hoog) evenement is. Hierop worden de inzet van de operationele diensten en de vergunningsvoorwaarden afgestemd.

Bijlage 17: Toezichtstrategie

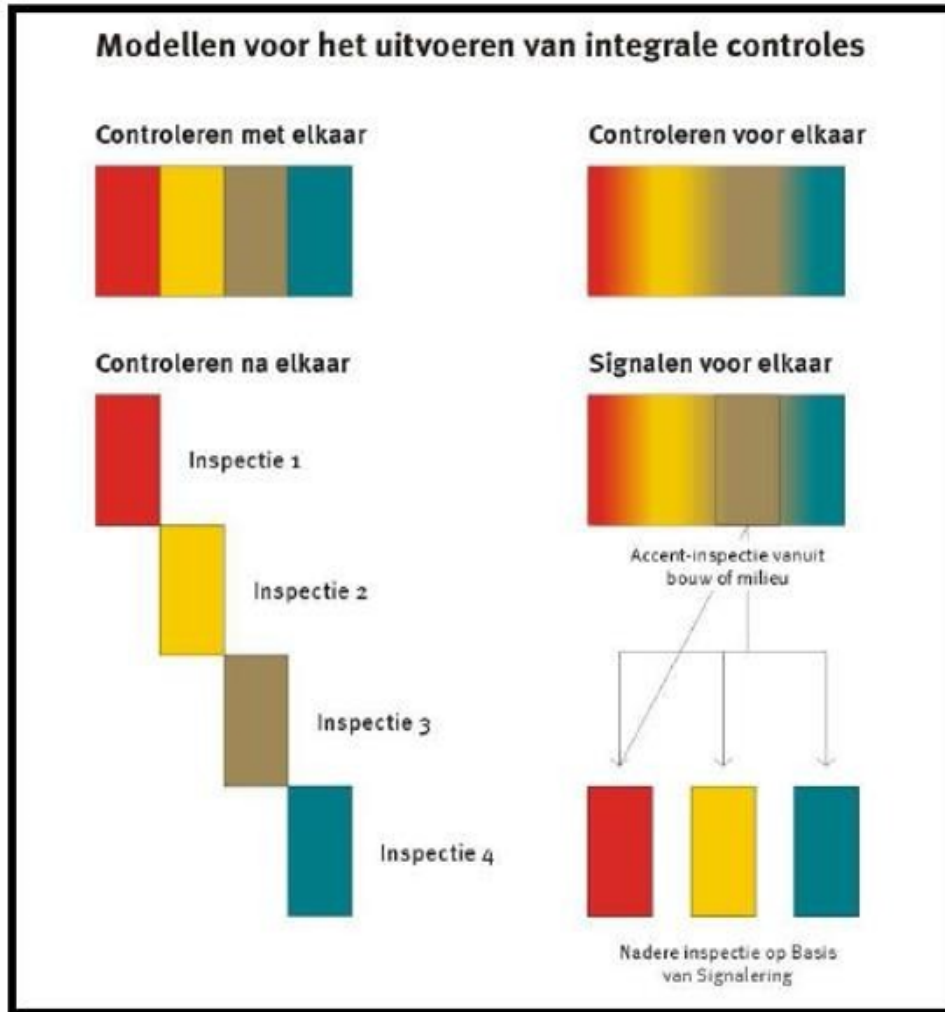
1. Toezichtstrategie

Toezichtstrategie is de strategie die beschrijft op welke manier en in welke vorm toezicht plaatsvindt. Dit is een leidraad bij het opstellen van het HUP en voor de toezichthouder in zijn dagelijkse werk. Toezicht vindt plaats op basis van de gestelde prioriteiten en doelen. Deze zijn vastgesteld op basis van de risicoanalyse (zie bijlage 12). De prioritering is leidend voor de frequentie van toezicht.

1.1 Manier van werken bij toezicht en handhaving

Verschillende handhavingspartners zijn actief in toezicht en handhaving in de leefomgeving. Zowel in de openbare ruimte als in het bebouwde gebied. Te denken valt aan toezicht door het waterschap, de Veiligheidsregio Utrecht, de provincie Utrecht, de politie, de ODRU en de gemeentelijke organisatie, waaronder de buitendienst.

Door informatiegestuurde handhaving en heldere werkafspraken zijn meerdere vormen van integraal toezicht mogelijk. Dat wordt hierna uitgewerkt.



Figuur 5: modellen voor het uitvoeren van (integrale) controle

Controleren met elkaar: Toezichthouders vanuit diverse taakvelden voeren gezamenlijk een integrale controle uit. Ieder voor de eigen discipline. Met name van toepassing in situaties die door een groter dan gemiddelde complexiteit of bestuurlijke prioriteit worden gekenmerkt. Soms is deze methode nodig, meestal is die arbeidsintensief en belastend voor de ondernemer of burger.

Na elkaar controleren: Verschillende toezichthouders van uiteenlopende instanties of afdelingen voeren zelfstandig en onafhankelijk van elkaar een controle uit. Omdat de inspecties over een relatief groter tijdsbestek worden uitgevoerd, heeft deze aanpak een sterkere preventieve uitwerking. Deze vorm van controleren is de klassieke vorm van toezicht. De toezichtlast neemt echter toe en de efficiëntie neemt af. Bovendien is het risico groot dat controles verschillende vakgebieden bestrijken, hetgeen kan leiden tot interpretatieverschillen.

Voor elkaar signaleren: Een toezichthouder kan tijdens zijn 'eigen' controle een mogelijke overtreding in een ander taakveld signaleren. Als deze constatering daartoe aanleiding geeft, zal de specialist van dat taakveld zelf een controle uitvoeren. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd. Deze aanpak vergt wel de nodige afstemming (en kunde) binnen een organisatie.

Voor elkaar controleren: Een toezichthouder neemt tijdens een integrale controle meerdere aandachtsvelden voor zijn rekening. Dit heeft voornamelijk betrekking op situaties die worden gekenmerkt door een geringe complexiteit. Dit is een vorm van signaaltoezicht, die prima kan worden uitgevoerd door een generalistisch toezichthouder, die bovendien dikwijls wordt ingezet voor uiteenlopende surveillances.

Bij toezicht wordt de gekozen voor de meest effectieve en efficiënte manier van toezicht. Dit is afhankelijk van het doel van het betreffende project in het HUP. Het streven is bij alle controles oog te hebben voor signaalpunten van andere taakvelden en/of bevoegd gezag. De belangrijkste signaalpunten zijn vastge-

legd in de signaalkaarten⁴. Uitgangspunt is dat alle signaalpunten na afloop van de controle worden doorgegeven aan de betrokken handhavingspartner. In het HUP wordt de manier van controleren voor elk project vastgelegd.

De manier van werken bij toezicht & handhaving krijgt vorm in een soort controle. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in preventief, actief en reactief toezicht:

- geprogrammeerd gebiedstoezicht (preventief, § 1.2);
- gebiedsgerichte controles (actief, § 1.3);
- controle op de naleving van verleende vergunningen en/of meldingen (actief, § 1.4);
- controle naar aanleiding van meldingen/handhavingverzoeken (reactief, § 1.5).

1.2 Preventief: geprogrammeerd gebiedstoezicht

De kwaliteit van de leefomgeving wordt onder meer bepaald door de mate van controle op de naleving van de gestelde normen. Controle betekent ook "gezien worden" en dat werkt in de regel preventief. Gekoppeld aan handhavingcommunicatie zal dit een positief effect hebben op kwaliteit van de leefomgeving.

De surveillance kan door elke discipline worden uitgevoerd. Het gaat er dan om dat bevindingen bij de juiste handhavingspartner wordt gedeponerd: ook dat is een vorm van signaaltoezicht. Dit kan een collega zijn of een ander bevoegd gezag. Periodiek wordt een gebied, al dan niet steekproefsgewijs, gecontroleerd of er overtredingen zijn. Deze controles vinden plaats aan de hand van incidentele fysieke perceelscontroles. Dat geldt voor Wabo-gerelateerde taken en ook het toezicht in de openbare ruimte vindt hierin plaats.

1.3 Actief: gebiedsgerichte controle

Een surveillance kan ook resulteren in een controle, op basis waarvan een handhavingstraject moet worden opgestart. Deze controle zal vooral in buitengebieden leiden tot het constateren van uiteenlopende vormen van strijdig (planologisch) gebruik, mede door de veranderingen in de wetgeving per 1 november 2014 (uitbreiden van het vergunningvrij bouwen en de verruiming van de mogelijkheden tot planologisch afwijkend gebruik, ook buiten de bebouwde kom).

Het belang van een tijdige signalering is tweeledig:

- ernstige overtredingen worden eerder gesignaleerd en aangepakt (mits prioritair), en
- de informatie is direct bruikbaar in elke actualiseringsronde van de bestemmingsplannen.

De gebiedsgerichte controle kan ook worden ingezet voor de taakvelden milieu, bouwen en openbare ruimte. Tijdens de controle heeft de toezichthouder specifiek oog voor een of meerdere controlepunten. Voorbeelden hiervan zijn bebouwing in voorerfgebied, gevelinventarisatie milieu of foutief parkeren.

Met het afnemen van vergunningplichtige activiteiten en het toenemen van vergunningsvrije of meldingsplichtige werkzaamheden neemt de kans op afwijkend handelen toe. Daar waar minder inzet nodig is voor vergunningverlening, blijkt uit de praktijk dat intensivering van toezicht en handhaving noodzakelijk is.

1.4 Reactief: controle naar aanleiding van verleende vergunningen en/of meldingen

Deze vorm van controle is traditioneel en vloeit direct voort uit het nemen van beschikkingen, het stellen van voorschriften bij vergunningen en het accepteren van meldingen. Naleving van voorschriften is essentieel bij vergunningverlening, immers het gaat hier om zaken die expliciet vergund dienden te worden.

Alle verleende vergunningen worden, waar mogelijk, integraal gecontroleerd overeenkomstig het vastgestelde beleid en de eventuele controlefrequentie (zie hoofdstuk 7). In geval van overtredingen wordt – afhankelijk van het beleid - de sanctiestrategie toegepast.

In dit beleidsstuk zijn keuzes gemaakt voor bepaalde toetsingsniveaus. Zo worden bijvoorbeeld bouwwerken en verbouwingen die qua omvang vergunningvrij gebouwd hadden kunnen worden niet meer beoordeeld c.q. getoetst aan het Bouwbesluit. Het is dan niet logisch om daar dan wel toezicht op te houden. Het toetsingsniveau is dan ook gelijk aan de toetsmatrix (bijlage 27).

1.5 Integrale aanpak

Controles worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd. Welke vorm van integraal toezicht gehanteerd wordt, hangt sterk af van de situatie van de inwoner of het bedrijf. Deze integrale aanpak ligt in lijn met het uitgangspunt dat er zo min mogelijk (administratieve) lasten zijn voor bewoners, ondernemers, etc.

4) 'Samen werken aan Samenwerken. Signaaltoezicht regio De Waarden', versie april 2013

Ook wordt hiermee tegemoetgekomen aan de eisen in de Wabo aan het toezicht worden gesteld waarin is voorgeschreven dat het bestuursorgaan zijn controles moet afstemmen en coördineren om te voorkomen dat gemeentelijke toezichthouders en andere toezichthouders (bijvoorbeeld de ODRU) onwetend van elkaar bedrijven bezoeken. Indien gecoördineerd toezicht niet mogelijk is, blijven de controles vanuit de verschillende vakgebieden uitgevoerd worden.

Bijlage 18: Handhavingsstrategie

1.1 Opties tot handhaving

De gemeente heeft verschillende manieren om handhavend op te treden:

- a) Projectmatig (gebieds- en/of themagericht);
- b) Naar aanleiding van een handhavingsverzoek – of melding;
- c) Op basis van de regeling ‘handhaving bij buitenproportionele situaties’.

De verschillende opties worden in de komende paragrafen verder uitgewerkt.

1.2 Projectmatige handhaving

Gemeente De Ronde Venen gaat (actief) over tot handhaving in de vorm van een handhavingsproject. In dat kader kunnen er projectmatige en/of gebiedsgerichte projecten worden opgestart om specifieke (illegale) situaties *aan te pakken*. Binnen dergelijke projecten heeft het college de vrijheid om naar eigen inzicht te handhaven en is het niet gebonden aan uitgangspunten die gelden voor de andere vormen van handhaving. Uiteraard neemt het college te allen tijde de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht.

Een voorbeeld van projectmatige handhaving is de handhaving in het Plassengebied, waar het college in 2020 mee is gestart.

1.3 Handhavingsverzoeken en -meldingen

Voor reactief toezicht c.q. handhaving gelden de volgende uitgangspunten:

- Gemeente De Ronde Venen hecht waarde aan informeel contact naar aanleiding van bijvoorbeeld een handhavingsverzoek. Medewerkers gaan primair in gesprek met inwoners en het heeft de voorkeur om een juridische procedure te voorkomen.
- De gemeente pakt in beginsel alleen handhavingsverzoeken op;
- Op anonieme handhavingsverzoeken en -meldingen wordt in beginsel niet gereageerd;
- Meldingen worden niet in behandeling genomen indien de melder geen belanghebbende is;
- Het kan voorkomen dat een overtreding wordt geconstateerd waarbij op basis van de prioritering niet direct actie wordt ondernomen bijvoorbeeld door gebrek aan beschikbare capaciteit. In dat geval kan een wrakingsbrief worden gestuurd. Zodra in de uitvoering of beleidsmatig aan deze overtredingen meer prioriteit wordt gegeven, dan wordt bepaald of tegen die overtredingen alsnog wordt opgetreden.
- Voor de werkwijze van de gemeente is het van belang of er een handhavingsverzoek is ingediend. Indien er geen handhavingsverzoek is ingediend, verstuurt de gemeente eerst een waarschuwingsbrief naar de overtreder. Indien dat niet het gewenste gevolg heeft, kan de gemeente alsnog tot handhavend optreden overgaan.

Niet alle meldingen en/of verzoeken om handhaving resulteren (vanwege de beschikbare capaciteit) in een controle c.q. handhavend optreden. Dat is afhankelijk van de prioriteitstelling en aard van de melding. Op anonieme meldingen wordt in beginsel niet gereageerd. Indien sprake is van een mogelijk acute situatie wordt uiteraard wel actie ondernomen. Bij dit onderwerp wordt de lijn van de constante jurisprudentie omtrent “de beginselplicht tot handhaving” gevolgd. Het onderscheid tussen een melding en een handhavingsverzoek is hierbij relevant. Op een handhavingsverzoek moet op grond van artikel 1:3 Awb altijd een besluit worden genomen, waarbij dit besluit – op grond van de omstandigheden van het geval – inhoudelijk kan zijn dat niet tot handhaving wordt overgegaan. Bij een melding is het college niet gehouden om een besluit te nemen. In dit laatste geval is opnieuw de mate van prioriteit relevant. Tevens geldt het uitgangspunt dat alleen meldingen van belanghebbenden in behandeling worden genomen.

1.4 Regeling ‘Handhaven in geval van buitenproportionele situaties’

In de basis ageert de gemeente aldus naar aanleiding van binnengekomen handhavingsverzoeken. Echter, er kan sprake zijn van buitenproportionele situaties waarin het college toch tot toezicht c.q. handhaving over wenst te gaan, ook als er geen handhavingsverzoek is binnengekomen.

Om te bepalen of een activiteit/gedraging onder deze regeling valt wordt getoetst aan vier pijlers: veiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid en gezondheid. Aan de hand hiervan kan het college van geval tot geval motiveren waarom er wel tot optreden wordt overgegaan.

Het college is zich ervan bewust dat de onderhavige regeling ertoe kan leiden dat een activiteit wordt gehandhaafd die formeel laag is geprioriteerd. Echter, niet alle gevallen kunnen in een risicoanalyse worden gevangen. Het college behoudt, met inachtneming van de motiveringsplicht (ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1961), de mogelijkheid om handhavend op te treden. Het college houdt hierbij rekening met de aanwezig – ambtelijke – capaciteit om tot handhaving over te gaan.

Indien het college gebruik wenst te maken van de onderhavige regeling, moeten hierbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen, om zo rechtsongelijkheid te voorkomen.

1.5 Begunstigingstermijn

Een dwangsom wordt pas verbeurd of bestuursdwang mag pas worden toegepast nadat de overtreder de gelegenheid heeft gehad zelf de geëigende maatregelen te treffen om de overtreding ongedaan te maken.

De begunstigingstermijn moet zo worden gekozen dat de overtreder voldoende tijd heeft om de overtreding ongedaan te maken of ongedaan te laten maken. De begunstigingstermijn moet concreet omschreven zijn. 'Zo spoedig mogelijk' en dergelijke zijn niet toegelaten. De begunstigingstermijn moet zo kort mogelijk zijn, maar niet onredelijk kort. Dit betekent dat de begunstigingstermijn dient overeen te komen met de termijn waarbinnen het voor de overtreder fysiek, bij een voortvarende aanpak, mogelijk is de strijdigheid ongedaan te maken. Een voortvarende aanpak betekent dat sneller doorgewerkt moet worden dan bij reguliere uitvoering, vooral als de overtreding nogal wat hinder, gevaar of milieuschade tot gevolg heeft. Wat betreft de mogelijkheden en restricties moet ook hier het bedrijf van de overtreder enige inspraak worden gegund. Een begunstigingstermijn is niet noodzakelijk indien de overtreder onmiddellijk tot naleving van de voor hem geldende verplichtingen in staat is.

Dit geldt vooral als de last inhoudt dat een bepaalde gedraging moet worden nagelaten, zoals openstelling van een horeca-inrichting in de nachtperiode. Een begunstigingstermijn mag korter zijn dan de termijn voor bezwaar en beroep. Indien er mogelijk op korte termijn concreet zicht op legalisatie ontstaat, mag de termijn hier niet aan worden gekoppeld. De begunstigingstermijn moet altijd zijn ingegeven door de periode die minimaal benodigd is voor het ongedaan maken van een overtreding. De suggestie mag niet ontstaan dat de overtreder het recht krijgt om 'nog even door te gaan'. Hierbij moet ook bedacht worden dat bij een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom in feite ook al een begunstigingstermijn is gegeven, waarmee een eventuele eerdere gedoogsituatie is afgebouwd. Tot dusver worden alle begunstigingstermijnen – op verzoek - verlengd tot na de beslissing op bezwaar, de uitspraak op het beroep én op het hoger beroep. Het verlengen van de begunstigingstermijn tot na de uitspraak op het beroep wordt redelijk geacht. Tenzij er zeer dringende belangen zijn (bijvoorbeeld een brandgevaarlijke situatie) is het verstandig te wachten tot de rechtbank een uitspraak heeft gedaan over een handhavingsbeschikking. Handhavend optreden (een dwangsom innen of bestuursdwang toepassen) terwijl er nog geen sprake is van een duidelijk rechterlijk oordeel brengt als risico met zich mee dat de beschikking van het college vernietigd wordt en het college schadevergoeding moet betalen (voor het toepassen van bestuursdwang) of de reeds geïnde dwangsommen met rente moet terugbetalen. Dit risico is na een eerste grondige toets door de rechtbank een stuk kleiner geworden. Er is dan ook duidelijk een andere situatie na de uitspraak van de rechtbank. Het wachten op een uitspraak van de hoogste bestuursrechter - de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – rekt een zaak onnodig op. Weliswaar kan de Raad van State de beslissing van de rechtbank terugdraaien, waardoor het college alsnog het probleem heeft dat het al bestuursdwang heeft toegepast of dwangsommen heeft geïnd; echter dat terugdraaien gebeurt relatief weinig. Indien de rechtbank een besluit van het college in stand heeft gelaten, wordt dit in slechts een zeer klein aantal gevallen door de Raad van State alsnog vernietigd.

Gezien bovenstaande wordt als beleidslijn gehanteerd dat de begunstigingstermijn – op verzoek – verlengd wordt tot zes weken na de uitspraak van de rechtbank.⁵ Indien nodig kan deze termijn nog iets langer gesteld worden. Tevens wordt als beleidslijn gehanteerd om bij een verzoek om daarna – tot na de uitspraak in de bodemprocedure van de Raad van State - de begunstigingstermijn te verlengen, dit verzoek af te wijzen.

1.6 Monumenten

5) Het bevoegd gezag kan gemotiveerd afwijken van de termijn van 6 weken. Bijvoorbeeld wanneer deze termijn ertoe leidt (ofwel kan leiden) dat overtreder(s) hem gebruiken ter stagnatie van het proces. Een dergelijke afwijking door het bevoegd gezag dient te allen tijde schriftelijke te geschieden

Bescherming van gemeentelijke monumenten en rijksmonumenten is van groot belang. De Ronde Venen hecht immers waarde aan haar culturele erfgoed. In geval er niet of beperkt onderhoud wordt verzorgd door een eigenaar kan de gemeente tot handhaving overgaan. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente altijd in gesprek gaat met eigenaren van een monument en hierbij wijst op de mogelijkheden (subsidies) voor eigenaren. Pas na het informele traject zal de gemeente een eigenaar aanschrijven en eventueel tot handhaving overgaan.

Bijlage 19: Regionaal Risico Profiel (RRP)

Catastrofaal			<ul style="list-style-type: none"> • Pandemie door een mens overdraagbaar virus • Overstroming rivier 		
Zeer ernstig		<ul style="list-style-type: none"> • Keteneffecten elektriciteitsuitval 	<ul style="list-style-type: none"> • Griep pandemie 	<ul style="list-style-type: none"> • Orkaan • Hitte/droogte • Aanval Cloud Service Provider 	
Ernstig	<ul style="list-style-type: none"> • Kerncentrale Borssele • Treinramp met gaswolkbrand • Ransomware telecom 	<ul style="list-style-type: none"> • Meervoudige terroristische aanslag • Verstoring van het betalingsverkeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Sneeuwstorm • Crimineel geweld richting media en overheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Landelijke black-out 	<ul style="list-style-type: none"> • Griep epidemie • Natuurbranden
Aanzienlijk	<ul style="list-style-type: none"> • Stralingsongeval in Europa 	<ul style="list-style-type: none"> • Cyberaanval ICS – Chemische sector • Ransomware zorgsector • Terroristische aanslag met een bio-wapen 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanval op pride evenement • Geweldsescalatie rechtsextremisten • Anarcho-extremisme • Ondernijende enclaves 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitbraak MKZ onder koeien • Misconfiguratie Internetdienstverlener • Anti-overheidsextremisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Collateral damage
Beperkt			<ul style="list-style-type: none"> • Uitbraak zoönotische variant vogelgriep 		<ul style="list-style-type: none"> • Alleenhandelende dader
	Zeer onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk	Enigszins waarschijnlijk	Waarschijnlijk	Zeer waarschijnlijk

Bijlage 20: Richtlijnen dwangsombedragen en termijnen

Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

In de onderstaande tabel 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 toezichthouder	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, lektheid, 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

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Bodem (vervolg)	Geen melding Besluit mobiel breken bouw- en 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

Ge-luid	Geluidnorm overschreden	per overtreding	10.000	direct
	Geluidbegrenzer niet conform verzege-ling	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 emis-siebeperkende apparatuur	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/installa-tie	4 weken
	Niet afgedekte mestsilo	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
--	--	----------	-------	---------

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
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 zuiverings-technische 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

Algemeen	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

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Bouwen (vervolg)	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/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

<i>Taakveld</i>	<i>Overtreding</i>	<i>Modaliteit</i>	<i>Maximum €</i>	<i>Termijn</i>
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

<i>Taakveld</i>	<i>Overtreding</i>	<i>Modaliteit</i>	<i>Maximum €</i>	<i>Termijn</i>
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 overtredding	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 APV

<i>Taakveld</i>	<i>Overtreding</i>	<i>Modaliteit</i>	<i>Maximum €</i>	<i>Termijn</i>
-----------------	--------------------	-------------------	------------------	----------------

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

Dwangsom bij het opleggen van een bouwstop

In de landelijke richtlijn wordt een maximum van 50.000 euro gegeven als het gaat om dwangsommen bij een bouwstop. Toezichthouders moeten vervolgens op basis van de interventiematrix bepalen hoe hoog deze dwangsom in een specifieke situatie is. De Ronde Venen kiest ervoor om hierbij een nadere uitsplitsing te maken, in verband met de rechtszekerheid en ter voorkoming van rechtsongelijkheid. Bij het opleggen van een bouwstop geldt aldus het volgende:

	Overtreding	Modaliteit	Maximum (euro's)	Termijn
Stillegging bouw	In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk – bouwen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning (cat. licht): erfafscheiding, tuinmeubilair, vlaggenmasten en soortgelijke bebouwing	per overtreding	10.000	direct
	In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk – bouwen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning (cat. middel): aanbouw, bijgebouw, overkapping en soortgelijke bebouwing	per overtreding	15.000	direct
	In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk – bouwen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning (cat. zwaar): nieuwe woning of bedrijfsgebouw en soortgelijke bebouwing	per overtreding	50.000	direct
	In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk – bouwen in strijd met het bouwbesluit (veiligheidsvoorschriften)	per overtreding	25.000	direct
	In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk – bouwen in strijd met het bouwbesluit (overig)	per overtreding	10.000	direct

Bijlage 21: Gedoogstrategie

1. Inleiding

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er moet een gedoogbeslissing van het bestuursorgaan aan ten grondslag liggen. Volgens de lijn in de rechtspraak is een gedoogbeslissing geen appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook tegen de weigering om te gedogen en tegen de intrekking van een gedoogbeslissing kunnen geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. Een derde kan bij het bestuursorgaan evenwel in degelijke situaties een verzoek om handhaving indienen en tegen het besluit op dat verzoek kan wel bezwaar of beroep worden ingesteld. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen moet worden afgeweken van de benadering, inhoudende dat beslissingen omtrent gedogen geen besluiten zijn en ook niet kunnen worden gelijkgesteld met een besluit. Voor het maken van een uitzondering is en blijft in elk geval ruimte in de situatie beschreven in de uitspraak van 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7160. Die uitspraak betrof een coffeeshophouder. Vanwege de grotere kans op ontneming van zijn vrijheid wordt de intrekking van de gedoogbeslissing voor de coffeeshophouder, in de situatie zoals beschreven in die uitspraak van 9 maart 2011, om redenen van rechtsbescherming met een besluit gelijkgesteld.

Slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kan besloten worden een situatie te gedogen. Het gedogen moet ook in omvang en tijd beperkt zijn. Het college acht gedogen – met in achtname van de volgende uitgangspunten – aanvaardbaar:

1. als handhaving overduidelijk onredelijk is;
2. als de te handhaven regel niet in verhouding staat tot de gevolgen van handhavend optreden (disproportioneel);
3. als er expliciet wordt gedoogd, moet de gedoogbeschikking duidelijke en concrete voorschriften bevatten en voldoen aan de vereisten (voor het nemen) van een besluit (Algemene wet bestuursrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel).

2. Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen

Op basis van de jurisprudentie kunnen de volgende inhoudelijke en procedurele voorwaarden worden onderscheiden om te gedogen:

- de te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving;
- er bestaat concreet uitzicht op legalisatie van de te gedogen activiteit. De termijn of gedoogperiode zal daarbij beperkt zijn;
- indien vooruitlopend op besluitvorming over vergunningverlening wordt gedoogd, is een ontvankelijke vergunningaanvraag ingediend. Er is tevens een inschatting gemaakt dat de activiteit vergunbaar is;
- er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen;
- er vooraf overeenstemming is over de voorwaarden van de gedoogbeschikking. De voorwaarden zijn erop gericht om tot een verantwoorde situatie te komen.

In geval van overmacht zijn de eerste drie aandacht voorwaarden niet van toepassing.

3. Situaties die van gedogen zijn uitgesloten

Er wordt niet tot gedogen overgegaan in de volgende situaties:

- indien aan de zijde van de overtreder - naar mening van de gemeente - sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;
- indien blijkt dat de te gedogen activiteit strijdig is met enig andere bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regel en kenbaar is gemaakt dat met bestuurlijke handhavinginstrumenten tegen deze overtreding zal worden opgetreden, eventueel ook door een ander bevoegd gezag.

Bijlage 22: Privaatrechtelijke handhaving

In aanvulling op de hiervoor behandelde bestuurlijke handhavingsbevoegdheid heeft de gemeente ook privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden. De overheid mag, op basis van het bekende Windmill-arrest, in principe alleen dan gebruik maken van de privaatrechtelijke weg indien geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt of indien een ander belang gediend wordt dan het publiekrechtelijke belang. Onder bepaalde omstandigheden kan privaatrechtelijk worden opgetreden, indien de gemeente als rechtspersoon optreedt.

Dit kan in geval van:

1. het plegen van een onrechtmatige daad door een natuurlijk- of rechtspersoon jegens de gemeente;
2. het niet-nakomen van een overeenkomst met de gemeente door een natuurlijk- of rechtspersoon;
3. de eigenaarsbevoegdheid van de gemeente, zoals ingebruikneming van gemeentegrond.

Verzoek aan gemeente tot privaatrechtelijke handhaving

De gemeente is, zoals benoemd, gehouden een besluit te nemen indien een inwoner een verzoek tot publiekrechtelijke handhaving indient. Een inwoner kan een besluit niet afdwingen indien het privaatrechtelijke handhaving betreft. De gemeente heeft, met inachtneming van de doorkruisingsleer, keuzevrijheid om al dan niet tot privaatrechtelijke handhaving over te gaan.

Bijlage 23: Handhaving bij overtreding eigen organisatie of andere overheid

Handhaving van voorschriften bij een object van een andere overheid of van een onderdeel van de eigen organisatie is niet anders dan handhaving van voorschriften bij derden. Als er sprake is van een incident, ongewoon voorval of overtreding door de eigen organisatie, dan heeft dit echter in principe altijd prioriteit. Afhankelijk van de aard en de effecten kan er worden besloten kortere termijnen of hogere dwangsombedragen te hanteren. Ook kan er voor spoed of super spoed bestuursdwang gekozen worden. Als er matige spoed is, kan ook worden gekozen voor een last onder dwangsom met een korte termijn met het achterwege laten van de constateringsbrief. Voor meer informatie over de incidenten, ongewone voorvallen en overtredingen door de eigen organisatie wordt verwezen naar die protocollen.

Bijlage 24: Toetsingskader voor bouwen, ruimtelijke ordening, aanleggen en slopen

In deze bijlage zijn de diverse toetsingskaders opgenomen met betrekking tot bouwen, slopen en aanleggen.

1. Toetsingskader voor bouwen, ruimtelijke ordening, aanleggen en slopen

1.1 Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit Omgevingsrecht (Bor) bepalen voor welke activiteiten een omgevingsvergunning vereist is en welke bouwwerken vergunningvrij mogen worden gerealiseerd.

Bij het bouwen van dergelijke bouwwerken aan een voorgevel of in een beschermd stads- of dorpsgezicht, geldt uit esthetische overwegingen het vergunningsvrije stelsel niet, zodat een preventieve welstands- of bestemmingsplantoets mogelijk is. Dit brengt echter ook mee dat de toets aan het Bouwbesluit en Bouwverordening relevant wordt, met alle bijbehorende (administratieve) lasten van dien. Ter beperking van die (administratieve) lasten worden bouwwerken die primair als vergunningvrij zijn aangemerkt, maar om esthetische overwegingen alsnog aan een vergunningplicht zijn onderworpen (monument of beschermd gezicht, kleine wijzigingen aan de voorgevel), preventief uitsluitend getoetst aan welstand en het geldend planologisch regime.

1.2 Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 geeft landelijk geldende regels voor de technische eisen waaraan bouwwerken dienen te voldoen. Het bevat voorschriften met betrekking tot het bouwen van bouwwerken uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Ten aanzien van vergunningverlening is de keuze gemaakt om geen aanvullende prioriteiten te stellen boven hetgeen wettelijk verplicht is. Het toetsen van elke aanvraag aan alle aspecten van het Bouwbesluit 2012 is binnen de huidige formatie niet mogelijk en ook niet noodzakelijk. Bij vergunningverlening vindt prioritering plaats door keuzes te maken in het niveau van diepgang van toetsing van de aanvraag. Niet alle aspecten van het Bouwbesluit 2012 zijn namelijk voor alle bouwwerken van even groot belang en bovendien dreigt door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, het toetsen van een aanvraag aan het Bouwbesluit 2012 door marktpartijen te gaan geschieden. Bij het toetsen van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit 2012 legt de gemeente altijd de nadruk op constructieve veiligheid en brandveiligheid. De aandacht voor de overige aspecten uit het Bouwbesluit kan per jaar verschillen afhankelijk van de ervaringen uit voorgaande jaren. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt aangegeven waar in dat jaar specifiek aandacht aan wordt geschonken.

1.3 Planologische regime

De gemeente toetst iedere omgevingsvergunningaanvraag aan het geldende planologisch regime. Doel hiervan is om de ruimtelijke inrichting van de gemeente welke is vastgelegd in onder meer bestemmingsplannen te beschermen. Voor zover een aanvraag niet past binnen de hierin gestelde regels, kan op basis van het 'Beleid planologische afwijkingmogelijkheden volgens artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht gemeente De Ronde Venen 2018' alsnog een vergunning worden verleend.

1.4 Welstand

In de welstandsnota staat per gebied/wijk/type bouwwerk welke welstandseisen gelden bij bouwen en verbouw. Rijks- en gemeentelijke monumenten worden altijd voorgelegd aan de welstandscommissie en monumentencommissie.

1.5 Sloopmeldingen (inclusief eventuele asbestverwijdering)

De gemeente heeft de taak risico's die kunnen ontstaan bij de sloop van bouwwerken en asbestverwijdering beheersbaar te houden. Mensen die dergelijke activiteiten willen uitvoeren zijn wettelijk verplicht dit minimaal vier weken van tevoren te melden conform het Bouwbesluit 2012 art. 1.26 en/of het Asbestverwijderingsbesluit 2005. De gemeente beoordeelt de meldingen in ieder geval op de aanwezigheid van plannen voor de te nemen sloopveiligheidsmaatregelen, onderzoeksrapporten naar de aanwezigheid van asbest in het te slopen bouwwerk en certificaten waarmee de uitvoerders dienen aan te tonen dat ze gekwalificeerd zijn om het asbestgevaar te beoordelen en/of het sloop- en verwijderingswerk uit te voeren. Op basis hiervan stelt de gemeente de melder op de hoogte van de uitkomst van de toets die op de melding is uitgevoerd.

Vanaf 1 maart 2017 zijn gecertificeerde partijen in de asbestketen, verplicht om met het Landelijk Asbest Volgsysteem (LAVS) te werken. Het LAVS maakt het mogelijk om informatie over de aanwezigheid van asbest én de genomen maatregelen vast te leggen in een centraal systeem. Ook kan vanuit het LAVS de benodigde sloopmelding voor asbestverwijdering worden gedaan.

1.6 Aanlegwerken

Op 14 januari 2020 is de Nota vergunningverlening aanlegwerken aangenomen. In deze nota is tevens een analyse opgenomen met betrekking tot langlopende grondtransporten in Wilnis. De nota maakt onderdeel uit van de toetsing indien er sprake is van de activiteit aanleggen.

2. Toetsingskader voor Brandveilig gebruik

De taak op het gebied van brandveiligheid wordt uitgevoerd door de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). De veiligheidsregio Utrecht doet namens de gemeente de inhoudelijke toets op de relevante wet- en regelgeving (zoals de Wabo, het Bouwbesluit 2012 en de APV) op het terrein van onder meer bouwen, ruimtelijke ordening, vuurwerkopslagplaatsen en evenementen. Het voornaamste doel van advisering en toezicht op het gebied van brandveiligheid is het streven naar minder branden, minder slachtoffers en minder schade. Hierbij zijn vooral het voorkomen van de calamiteiten (preventie) en het creëren van de mogelijkheid om aanwezige personen veilig te kunnen laten vluchten, van essentieel belang.

3. Toetsingskaders voor de beoordeling van APV-vergunningaanvragen

In de Algemene Plaatselijke Verordening en de Verordening Fysieke Leefomgeving heeft de gemeente de mogelijkheid om activiteiten die in de leefomgeving plaatsvinden aan extra regels te stellen. Doel hiervan kan liggen in de bescherming van:

- de openbare orde;
- de openbare veiligheid; de volksgezondheid;
- de bescherming van het milieu.

Voor een aantal activiteiten eist de APV expliciet dat vooraf een vergunning wordt aangevraagd. Door deregulering is dit aantal activiteiten de afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen. De activiteiten die nog steeds vergunningplichtig zijn onder de APV worden in beginsel 100% getoetst aan de vigerende regels waarbij wel de toetsniveaus zoals beschreven in paragraaf 3.6 in acht worden genomen. Bij het verlenen van vergunningen voor evenementen worden hierbij de Beleidsregels evenementen Gemeente De Ronde Venen 2018 in acht genomen.

4. Toetsingskaders voor het beoordelen van aanvragen Alcoholwet

De Alcoholwet vereist dat ieder bedrijf of organisatie die alcoholhoudende dranken schenkt en/of verkoopt daarvoor een vergunning bezit.

Bij gemeente nog niet bekende aanvragers van de Alcoholwet-vergunningen worden altijd in persoon uitgenodigd om hun aanvraag toe te lichten. Bestaande ondernemers die hun ondernemingsvorm wijzigen, worden normaliter niet uitgenodigd voor een gesprek. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een Alcoholwetvergunning wordt ook standaard gekeken of de aanvrager aanpalende vergunningen nodig heeft zoals een vergunning op basis van de Wet op de Kansspelen en/of een terrasvergunning. Bij wijziging van bestaande vergunningen wordt de aanvraag alleen getoetst aan het onderdeel dat wordt gewijzigd (bijvoorbeeld een nieuwe leidinggevende of capaciteitsuitbreiding).

Voor de beoordeling van de aanvraag voor een Alcoholwet-vergunning of een Art. 35 ontheffing wordt de Alcoholwet gevolgd en is er verder geen apart toetsingskader.

5. Toetsingskaders voor aanvragen op grond van de Wet op de Kansspelen (WOK) Voor de behandeling

van een aanvraag voor een aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten wordt de WOK gevolgd. De aanwezigheidsvergunning is persoonsgebonden en wordt voor onbepaalde tijd verleend.

6. Toetsingskaders voor toepassing van de Wet Bibob

De Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), geeft de gemeente de mogelijkheid de achtergrond van een bedrijf of persoon te laten onderzoeken. Als er ernstig gevaar

dreigt dat de vergunning of de subsidie wordt misbruikt, dan kan de gemeente de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning of subsidie intrekken.

Bijlage 25: Beleidsregel intrekken vergunningen

Jaarlijks worden er vele omgevingsvergunningen verleend. Een omgevingsvergunning geeft een vergunninghouder het recht om een bepaalde activiteit uit te voeren. Niet alle vergunde activiteiten worden echter uitgevoerd. Het is onwenselijk dat alle ongebruikte vergunningen onbeperkt van kracht blijven. Door wijzigingen in de bouwregelgeving kan het immers zijn dat de voorwaarden en omstandigheden waaronder de vergunning is verleend, achterhaald zijn. Te denken valt aan planologische omstandigheden of vernieuwde inzichten op welstandsgebied, maar ook aan de technische eisen. Daarbij komt dat door het voortschrijden van de techniek en de ontwikkelingen in de manier van bouwen, het praktisch gesproken onmogelijk is geworden dat er, na een bepaalde tijd, gebouwd wordt conform de vergunning. Ook zorgt het intrekken van ongebruikte vergunningen ervoor dat de Basisregistraties adressen en gebouwen (BAG) actueel blijft en eenduidige informatie biedt.

In dat kader is het wenselijk om – onder omstandigheden – omgevingsvergunningen in te trekken. Soms is dit een bevoegdheid van het college, soms is het verplicht (artikel 2.33 Wabo). Voor de gevallen waarin intrekken niet verplicht is en er dus beleidsruimte bestaat, heeft het college op 7 maart 2017 de “Beleidsregel intrekken omgevingsvergunningen De Ronde Venen 2017” vastgesteld. Deze beleidsregel is online te raadplegen via de onderstaande link:

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR445498>

Ook onder de Omgevingswet blijft het intrekken van omgevingsvergunningen mogelijk (artikel 5.39 e.v. Ow). Een eventuele nieuwe beleidsregel maakt integraal onderdeel uit van het VTH-beleid van de gemeente.

Bijlage 26: Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb)

Gemeente De Ronde Venen is in voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Zowel in de regio als met de ODRU vinden gesprekken plaats over de werkafspraken vanaf de inwerkingtreding van de Wkb. In deze bijlage worden vast enkele – beoogde – werkafspraken benoemd. Ze bieden een basis voor verdere doorontwikkeling:

1. Bouwtoezicht na inwerkingtreding van de Wkb

In de basis houden we (of de ODRU namens de gemeente) na inwerkingtreding van de Wkb geen toezicht meer op de bouwtechnische kwaliteit van te bouwen bouwwerken die vallen onder gevolgklasse

1. Daarbij heeft de gemeente een keuze tussen de volgende opties:
 - a) De gemeente houdt helemaal geen toezicht meer;
 - b) De gemeente houdt risicogestuurd toezicht;
 - c) De gemeente blijft in alle gevallen toezicht houden (net als de kwaliteitsborger).

We kiezen ervoor om alleen toezicht te houden – naast het reguliere toezicht – van de kwaliteitsborger wanneer sprake is van ontoelaatbare risico's. Een en ander betekent dat de gemeente risicogestuurd toezicht gaat houden.

2. Strijdigheid met het Bbl

De kwaliteitsborger is verplicht de gemeente te informeren als een strijdigheid met het Bbl is ontdekt die niet meer voor gereedmelding wordt opgelost en dus een verklaring van de kwaliteitsborger tegenhoudt. ODRU vraagt dan per brief op hoe de initiatienemer van plan is het probleem op te lossen. Maar, als (al direct) blijkt dat er sprake is van een onherstelbaar feit, dan moeten we in een brief laten weten of we hier wel of niet op gaan handhaven. Uitgangspunt is dat er wordt gehandhaafd. Alleen wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden, dan kan van die lijn afgeweken worden. Er zijn verschillende mogelijkheden om handhavend op te treden. Zo kunnen we de ingebruikname tegenhouden als niet aan de regels wordt voldaan. Bij sommige overtredingen is dit echter een te zwaar middel, bijvoorbeeld bij het ontbreken van bepaalde documenten in het as built dossier (bij de gereed melding). Dan is bijvoorbeeld het opleggen van een dwangsom een geschikter handhavinginstrument. In voorkomende situaties worden maatregelen zorgvuldig afgestemd tussen ODRU en gemeente.

3. Onvolledige bouwmelding

Als de bouwmelding onvolledig is, dan is de melding formeel niet gedaan. Dit is ook het geval als de bijzondere lokale omstandigheden niet zijn meegenomen. De ODRU stuurt dan een brief ‘Melding niet gedaan’. Hierin geven we aan wat er precies mist, met het verzoek om een complete nieuwe melding te doen (enkel de missende stukken nasturen volstaat niet). Consequentie is dat er niet gestart kan worden met bouwen. Deze mededeling wordt door ODRU verstrekt.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingpartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds.

Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkings- bereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid.

De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.⁶

1.2 Doelstelling en werkingsfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren.

De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingsfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou

6) Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat beschreven in deel C (procescriteria), onder de 9b (de sanctiestrategie).

de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingpartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingpartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavingstrategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijke samenwerking tussen de handhavingpartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhaving- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Landelijke handhavingstrategie (algemeen/basis)

De handhavingstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria⁷ vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingpartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke bevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.⁸ Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

HOOFDSTUK 2

Uitgangspunten en beginselen

7) In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019.

8) De landelijke handhavingstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Sevesovoorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal (6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken.

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingspartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

A. Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

B. Vertrouwen.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. Integraal, risico gestuurd en effectgericht.

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. Onafhankelijk en professioneel.

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevagen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavingsinstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hieraan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingsstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

E. Loyale samenwerking.

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving.

De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaaksniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

G. Dienstbaar.

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreeders.

H. Transparant.

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

2.2 Beginselen

A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken.

Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

B. Beginselplicht tot handhaving.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

C. Gelijkheidsbeginsel

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheids-optreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking

gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. Respect voor fundamentele rechten

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten - is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

HOOFDSTUK 3

Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

Inzake herstel

- 1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:
- 1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

- 2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:
- 2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingpartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen.

Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen.

Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingpartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpere van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

HOOFDSTUK 4

Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslissboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingpartners.⁹

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

Stap 3: optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

9) Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorgangster – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof ArnhemLeeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip ‘handhaver’ ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver¹⁰ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.¹¹

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑ / overtreder →]	A. Goed- willend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/ crimineel

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

10) Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.

11) Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechts personen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.⁷ En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeer naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuurs- rechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

- A. **Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctiemogelijk:** de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.
- B. **Recidive :** domeinspecifieke afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen.

- Bij het bepalen van recidivewoorden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.
- C. **Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):** de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
 - D. **Combinatie met andere relevante strafbare feiten:** de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.
 - E. **Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):** De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al getuige op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.
 - F. **Waarheidsvinding:** soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.
 - G. **Normbevestiging:** het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.¹² Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

¹²Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing."

De (mogelijke) gevolgen:	Interventiematrix			
4. Aan- zienlijk en/of on- omkeer- baar	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV/ nader straf- r. onder- zoek	Strafrecht PV/nader straf- r. onder- zoek
	Bestuursrecht be- straffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht be- straffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf- fend Bestuurlijke boete (in- dien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/slui- ting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrij- pend Exploitatiever- bod/sluiting Schorsen/in- trekken vergunning, er- kenning of certificaat
	Bestuursrecht her- stellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stil- leggen) Verscherpt toe- zicht	Bestuursrecht her- stellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleg- gen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tijde- lijk stilleggen)	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tij- delijk stilleggen)
3. Van belang	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV/ nader straf- r. onder- zoek	Strafrecht PV/nader straf- r. onder- zoek
	Bestuursrecht be- straffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht be- straffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf- fend Bestuurlijke boete (in- dien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf- fend Bestuurlijke boete (in- dien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrij- pend Exploitatiever- bod/sluiting Schorsen/in- trekken vergunning, er- kenning of certificaat
	Bestuursrecht her- stellend Bestuur- lijk gesprek/ waar- schuwning	Bestuursrecht her- stellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleg- gen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tijde- lijk stilleggen). Ver- scherpt toezicht	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tij- delijk stilleggen)
2. Be- perkt		Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraf- fend Bestuurlijke boete (in- dien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf- fend Bestuurlijke boete (in- dien mogelijk)
	Bestuursrecht her- stellend Aanspreken/infor- meren	Bestuursrecht her- stellend Bestuurlijk gesprek/ waarschu- wing	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tijde- lijk stilleggen). Ver- scherpt toezicht	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tij- delijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV

			Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijke boete (in-dien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijke boete (in-dien mogelijk)
	Bestuursrecht her-stellend Aanspreken/infor-meren	Bestuursrecht her-stellend Aanspreken/infor-meren	Bestuursrecht herstel-lend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstel-lend Bestuurlijk ge-sprek/ waarschuwing
Het ge-drag van de over-treder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz be-ëindigt overtre-ding eigener bewe-ging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavings-instrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie- uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden.

De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/ of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

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

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, 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. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

HOOFDSTUK 5

Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

Eventuele vaststelling en bekend making als beleid(sregel)

De LHSO kan elektronisch worden bekendgemaakt als beleidsregel. Vaak zal er daarnaast een beleidsregel moeten worden vastgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt dat en hoe de LHSO wordt gevolgd in het eigen beleid. Er is daarvoor een model-vaststellingsbesluit beschikbaar dat door het betrokken bestuursorgaan kan worden gebruikt.

Afstemming met ander handhavingsbeleid

Het bestaande handhavingsbeleid dient waar nodig te worden afgestemd op de LHSO. De betrokken handhavende instantie is verplicht om een handhavingsstrategie vast te stellen en kan hierbij gebruik maken van de LHSO. Voor bepaalde beleidsterreinen zullen daarvoor naar verwachting in de toekomst modellen worden ontwikkeld die kunnen worden overgenomen of waarbij aansluiting kan worden gezocht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van een transparante overheid zouden deze keuzestrategieën ook als beleidsregel moeten worden vastgesteld die elektronisch wordt bekendgemaakt. Het model-vaststellingsbesluit gaat uit van deze mogelijkheid.

Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie). Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

Organisatorische borging

Niet alleen op papier, maar ook organisatorisch moet uitvoering van de LHSO en in het bijzonder de afstemming en samenwerking geborgd zijn. Dat betekent dat de betrokken instanties ervoor zorgen dat relevante functies (zoals contactpersonen en specialisten) structureel bemenst zijn.

Model verslaglegging stappen

Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging van de stappen en beslissingen in handhavingstrajecten dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

BIJLAGE 1

Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht provincie xxx/ Waterschap xxx/ Gemeente xxx

Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraaf en heemraden/het college van

Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

Gelet op:

- Artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, Omgevingswet;
- Artikel 13.5 Omgevingsbesluit;
- Artikel xx Verordening Kwaliteit, toezicht en handhaving Omgevingsrecht xx

Besluit vast te stellen:

- + Beleidsregel Handhavingsstrategie omgevingsrecht en de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
- + De handhavingsstrategie Bouwen (bij wijze van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Cultureel Erfgoed (bij wijze van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Horeca ((bij wijze van voorbeeld van een optioneel lokaal geformuleerde strategie)

Het verdient aanbeveling om in het vaststellingsbesluit (of in de daarmee vast te stellen besluiten) voorzieningen op te nemen van overgangsrecht, en een uitdrukkelijke bepaling die de citeertitel voorschrijft.