

VTH-Beleidsplan 2019-2024

Samenvatting

De gemeente Utrechtse Heuvelrug wil samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties de verantwoordelijkheid nemen voor een schone en veilige woon-, werk- en leefomgeving. Dit beleidsplan is erop gericht om de risico's die de veiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid, aantrekkelijkheid en gezondheid van de leefomgeving in Utrechtse Heuvelrug bedreigen zo veel als mogelijk uit te sluiten. Meer dan 'zoveel als mogelijk' is niet realiseerbaar aangezien een risicoloze maatschappij een utopie is.

Het beleidsplan richt zich op de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) die de gemeente uitvoert op het vlak van: bouwen, brandpreventie, ruimtelijke ordening, milieu, de APV (evenementen, standplaatsen etc.) en bijzondere wetten (waaronder alcoholverstreking in het kader van de Alcoholwet en speelautomaten in het kader van de Wet op de kansspelen).

Om invulling te geven aan de bovenstaande ambitie wil de gemeente in de planperiode de volgende doelstellingen realiseren:

- de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beschermen door risicogestuurd te werken. Datgene wat de meeste aandacht nodig heeft, moet ook de meeste aandacht ontvangen. Dat vraagt een duidelijke strategie ten aanzien van het toetsen van vergunningen/meldingen als ook het toezicht daarop met inbegrip van een naleefstrategie;
- het vastleggen en borgen van een minimaal kwaliteitsniveau van de uitvoering van de VTH-taken, zoals opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de gemeentelijke 'kwaliteitsverordening';
- een sterke samenwerkingspartner zijn in de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid (participatie) van inwoners en ondernemers stimuleren bij ruimtelijke initiatieven dan wel het oplossen van eenvoudige conflicten door zelf te bemiddelen en/of anderen aan te spreken op asociaal gedrag.

Op basis van deze doelstellingen zijn keuzes gemaakt over hoe de uitvoering van de VTH-taken plaatsvindt en waar de komende beleidsperiode de nadruk bij de uitvoering op zal liggen. Het maken van keuzes is noodzakelijk omdat de middelen niet toereikend genoeg zijn om alles te toetsen, te controleren en te handhaven.

Om deze keuzes te kunnen maken, is per taakveld (bouwen, milieu etc.) beschreven waar de prioritering en de diepgang van de te toetsen elementen zich vooral op richten. Activiteiten waar de kans groot is dat zich problemen kunnen voordoen en/of dat eventuele problemen een grote impact hebben, worden grondiger getoetst dan activiteiten waarbij dit niet of minder het geval is.

Om te bepalen waarop met name gecontroleerd wordt, is nagegaan welke overtredingen de meeste risico's veroorzaken. Daarnaast is bepaald welke problemen zich kunnen voordoen, hoe ernstig deze problemen zijn en hoe groot het risico is dat deze problemen zich zullen voordoen indien er onvoldoende gecontroleerd wordt.

Hierbij is gebruik gemaakt van het zogenaamde Besturingsmodel en de daarin opgenomen risicomodule. In dit model zijn de uit te voeren taken, de prognoses van te realiseren producten en de risico's die een rol spelen bij het prioriteren van de uit te voeren taken doorgerekend en vertaald naar de benodigde capaciteit. Het Besturingsmodel zet deze benodigde capaciteit af ten opzichte van de beschikbare capaciteit. Hiermee wordt direct inzichtelijk wat de consequenties van nieuwe wetgeving en/of bestuurlijke- danwel managementbeslissingen in termen van capaciteit zijn.

Uit de risicomodule kwam naar voren dat de uitvoering van de VTH-taken zich de komende beleidsperiode met name gaat richten op:

Bouw

Beschrijving
Gemeentelijk monument
Publiek Cat. III met een bouwsom > 1.000.000
Bedrijf Cat. III met een bouwsom > 1.000.000

Rijksmonument
Publiek Cat. II met een bouwsom tussen 100.000 - 1.000.000
Wonen Cat. II met een bouwsom tussen 100.000 - 1.000.000
Bedrijf Cat. II met een bouwsom tussen 100.000 - 1.000.000
Wonen Cat. III met een bouwsom > 1.000.000
Publiek Cat. I met een bouwsom < 100.000
Wonen Cat. I met een bouwsom < 100.000 complex

Milieu

Beschrijving
Afvalstoffen
Overige industrie chemisch
Autosloperijen
Tankstations met LPG
Garage met tankstation
Tankstations zonder LPG
Rioolwaterzuiveringsinstallatie
(Chemische) Wasserijen
Zwembaden
Veehouderijen varkens/kippen

Brandveilig gebruik

Beschrijving
Verpleegtehuizen > 10 personen
Verpleegtehuizen 50 personen – 250 personen
Verpleegtehuizen > 250 personen
Verpleegtehuizen incl. gesloten afdeling
Bejaardenoorden / verzorgingshuizen – Woonzorgcomplexen
Woningen (bedrijfsm./complexen) niet zelfredzame bewoners > 10 personen

APV en bijzondere wetgeving

Beschrijving
Evenement, categorie B
Evenement, categorie C
Vrijstelling exploitatievergunning openbare inrichting
Exploitatievergunning openbare inrichting
Alcoholwetvergunning (commercieel)
onthefing Alcoholwet (artikel 35 Drink- en Horecawet (oud))
Alcoholwetvergunning (para commercieel)
Kermis organiseren, vergunning
Coffeeshop (gedoogbeschikking)
Ontheffing schenktijden para commerciële rechtspersonen

Het diepgaander toetsen van aspecten van de vergunningaanvraag waar de meeste risico's kunnen ontstaan en het risicogestuurd houden van toezicht en handhaving heeft als voordeel dat de beperkte capaciteit doelmatig wordt ingezet, maar heeft het risico in zich van het krijgen van een tunnelvisie. Het is van belang dat gereflecteerd blijft worden op de hele fysieke leefomgeving en dat jaarlijks wordt afgevraagd wat er binnen de gemeentegrenzen gebeurt en wat dit betekent. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de '(straat)ervaringen' van toezichthouders vergunningverleners en beleidsadviseurs alsmede van ervaringen van externe partners. Daarnaast kan er bestuurlijk aandacht worden gevraagd voor bepaalde situaties die zich voordoen.

Dit heeft geleid tot de volgende aandachtsgebieden waar extra projectmatige toezicht- en handhavingsactiviteiten voor nodig zijn en extra juridische capaciteit:

Vergunningverlening

Beschrijving aandachtsgebied	Aard van de aandacht	Beoogde acties
<p><u>Bescherming natuur en landschap</u> De gemeente Utrechtse Heuvelrug kent een grote diversiteit qua flora en fauna. De natuurlijke omgeving karakteriseert onze gemeente en vraagt om voortdurende bescherming.</p>	Maatschappelijk	Tijdens de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt een zogenaamde natuurscan uitgevoerd.
<p><u>Archeologische waarden</u> De gemeente Utrechtse heuvelrug kent een bijzondere en lange bewoningsgeschiedenis. Overal zijn nog sporen uit een ver verleden te ontdekken en beleven. De aanwezigheid van deze archeologische vindplaatsen draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. De verantwoordelijkheid voor bescherming van archeologisch erfgoed ligt conform de Monumentenwet, en in de toekomst de Omgevingswet, bij gemeenten. De gemeente Utrechtse Heuvelrug ziet toe op behoud van archeologisch erfgoed door middel van regels in bestemmingsplannen en voorschriften aan omgevingsvergunningen.</p>	Maatschappelijk	Als blijkt dat er behoudens-waardig archeologisch erfgoed in het geding is, moet dit of onaangetast in de grond blijven zitten, dit wordt behoud <i>in situ</i> genoemd, of worden opgegraven door deskundigen, dit wordt behoud <i>ex situ</i> genoemd. De archeologische waarden worden o.a. beschermd met het bestemmingsplan. Tijdens het vergunningentraject wordt hieraan actief getoetst.
<p><u>Fysieke kwaliteit bebouwde omgeving niet zijnde brandveiligheid, constructie, gezondheid, hinder en duurzaamheid</u> Tijdens de vergunningverlening moet gelet worden op de kaders van het bestemmingsplan, beheersverordening, welstandnota, bouwverordening/nota afwijkingenbeleid etc. in verband met het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het 'aangezicht' van onze dorpen verdient aandacht.</p>	Maatschappelijk en politiek	Voor de top 10-lijst bouwen wordt door vergunningverleners de gemiddelde toets uitgevoerd. Voor de overige activiteiten wordt een globale toets uitgevoerd. Zie paragraaf 4.1. voor de toelichting van het begrippen 'gemiddelde toets' en 'globale toets'

Toezicht en handhaving

Beschrijving aandachtsgebied	Aard van de aandacht	Beoogde actie(s)
<p><u>Archeologische waarden</u> De gemeente Utrechtse heuvelrug kent een bijzondere en lange bewoningsgeschiedenis. Overal zijn nog sporen uit een ver verleden te ontdekken en beleven. De aanwezigheid van deze archeologische vindplaatsen draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. De verantwoordelijkheid voor bescherming van archeologisch erfgoed ligt conform de Monumentenwet, en in de toekomst de Omgevingswet, bij gemeenten. Toezicht op naleving van deze voorschriften is van belang. Archeologisch erfgoed is naast waardevol tevens erg kwetsbaar. Als het weg is, is het ook echt weg, herstellen in de oorspronkelijke vorm is niet mogelijk.</p>	Maatschappelijk	Als blijkt dat er behoudens-waardig archeologisch erfgoed in het geding is, moet dit of onaangetast in de grond blijven zitten, dit wordt behoud <i>in situ</i> genoemd, of worden opgegraven door deskundigen, dit wordt behoud <i>ex situ</i> genoemd. De archeologische waarden worden o.a. beschermd met het bestemmingsplan. Tijdens het vergunningentraject wordt hieraan actief getoetst. Maar ook daarna door toezichthouders.
<p><u>Fysieke kwaliteit bebouwde omgeving niet zijnde brandveiligheid, constructie, gezondheid, hinder en duurzaamheid</u> Tijdens de vergunningverlening en het toezicht daarop moet gelet worden op de kaders</p>	Maatschappelijk en Politiek	Toezichthouders kunnen tijdens het toezicht op de vergunningen en het afhandelen van handhavingsverzoeken/klachten en meldingen ook zelf (ambtelijk) overtredingen constateren.

van het bestemmingsplan, beheersverordening, welstandnota, bouwverordening/nota afwijkingenbeleid etc. in verband met het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het 'aangezicht' van onze dorpen verdient aandacht.		Bij ambtelijke constatering van overtredingen hebben risico's op het gebied van brandveiligheid, constructie, gezondheid, hinder en duurzaamheid altijd prioriteit en worden handhavend opgepakt. De overige overtredingen worden jaarlijks geregistreerd. Afhankelijk van de naleefgedrag score van de verschillende activiteiten wordt één of meer aandachtsgebieden benoemd in het uitvoeringsprogramma. Met als doel het naleefgedrag te beïnvloeden. In het uitvoeringsprogramma is een activiteitenlijst opgenomen die voor toezichthouders als leidraad kan dienen.
Leefbaarheid openbare ruimte De buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) waar de gemeente sinds 2014 over beschikt, zijn inmiddels vertrouwde gezichten in de dorpen en in de gemeentelijke organisatie. Ze zijn zichtbaar en treden zo nodig op om buurten en wijken leefbaar te maken en te houden. Hiermee worden de uitkomsten van de leefbaarheidsmonitor 2010 en 2014 serieus genomen.	Maatschappelijk en Politiek	De inzet van boa's is, buiten het toezicht op evenementen en drank en horecawet, gericht op de afhandeling van klachten en meldingen van inwoners/ bedrijven. Daarnaast geven ze prioriteit aan fout parkeren, afvaldumpingen, fietsen door voetgangersgebieden, overlast honden en basisregistratie personen i.v.m. opsporing fraude.
Illegale bewoning Op permanente bewoning van vakantieparken, kamerbewoning en overig illegaal gebruik wordt tot op heden nauwelijks gehandhaafd. Hier liggen echter wel risico's op het gebied van brandveiligheid, niet recreatief gebruik, druk op de natuurlijke omgeving, bereikbaarheid van hulpdiensten etc.	Maatschappelijk en Politiek	Thematische en cyclische aanpak van kamerverhuur, permanenten bewoning en overig illegaal gebruik.
Asbestdaken Particulieren, bedrijven en (overheids)-instellingen mogen in 2024 geen asbestdaken meer bezitten. De maatregel moet gezondheidsproblemen door asbest voorkomen.	Maatschappelijk en Politiek	Door de provincie en ODRU is een inventarisatie gehouden naar het aantal asbestverdachte daken in Utrechtse Heuvelrug. Het gaat om 1895 asbestverdachte daken met een totale oppervlakte van 321.900 m ² . De komende jaren vraagt dit een piek in de capaciteit om deze opgave uit te voeren.

Gemeentelijke handhaving is het sluitstuk van een traject waarin onder meer wordt gesproken met de overtreder en mee wordt gedacht over een oplossing (bijv. Vergunning verlenen). Pas als dit traject niet tot een oplossing leidt, is handhaving aan de orde. Bij de uitvoering van handhaving houden wij rekening met de persoonlijke omstandigheden van de overtreder maar wij hebben ook oog voor de belangen van eventueel andere betrokkenen.

Als wij vinden dat de grenzen te veel of te lang worden overschreden dan leggen wij herstel- of strafmaatregelen op. In dit plan is beschreven wanneer wij vinden dat er moet worden opgetreden. Tevens is in dit plan opgenomen welke stappen het college daartoe onderneemt en welke maatregelen wij passend achten.

De wijze waarop de gemeente toezicht houdt en handhaaft, is beschreven in de naleefstrategie. De naleefstrategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die ontstaan bij het niet naleven van de regels. De naleefstrategie is een onderling afgestemd geheel van deelstrategieën voor preventie, toezicht, sancties en gedogen.

- De *preventiestrategie* richt zich op het vergroten van de bewustwording bij inwoners en ondernemers. Het doel is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden omdat er minder overtredingen worden begaan. Bij het vergroten van de bewustwording speelt communicatie een belangrijke rol. Zo moeten inwoners, ondernemers etc. weten welke regels er zijn. De gemeente heeft de taak om hen daarover te informeren. In deze strategie zien wij een link met onder andere het uitgangspunt dat handhaving eenduidig, helder en transparant is.
- In de *toezichtstrategie* is beschreven op welke wijze de gemeente toezicht houdt. Zoveel als mogelijk, wordt naleving van de regels bevorderd via communicatie, voorlichting en advies.

- In de *sanctiestrategie* wordt beschreven welke instrumenten het college kan inzetten bij geconstateerde overtredingen. Welk instrument wordt gebruikt hangt af van de potentiële schade, gevaar of hinder die de overtreding veroorzaakt of kan veroorzaken, de aard van de overtreding en de houding van de overtreder (Hoe stelt de houder zich op? Komt de houder zijn afspraken na?). Als het college toch moet optreden dan is het ingrijpen er primair op gericht om de oude situatie te herstellen. Dit zal doorgaans geschieden via een last onder dwangsom waarbij de overtreder de overtreding zelf binnen een bepaalde termijn moet herstellen. Als hij/zij dat niet doet dan kan het college een dwangsom (een te betalen geldbedrag) opleggen.
- Er is soms sprake van zeer bijzondere omstandigheden waardoor het noodzakelijk en rechtvaardig is om van handhavend optreden af te zien. Dit kan alleen als er een expliciet besluit van het bevoegde bestuursorgaan van de gemeente aan ten grondslag ligt. Wanneer we gedogen en op welke wijze we dat doen staat beschreven in de *gedoogstrategie*.

Jaarlijks wordt - op basis van dit beleidsplan – een uitvoeringsprogramma opgesteld. Hierin wordt onder andere aangegeven welke capaciteit wordt ingezet in dat betreffende jaar en welke onderwerpen dat jaar nadrukkelijk de aandacht krijgen. De gemeenteraad wordt achteraf via een jaarverslag geïnformeerd over wat in dat betreffende jaar aan werkzaamheden is uitgevoerd. In deze beleidsperiode zal daarnaast steeds meer aandacht worden besteed aan het effect van de werkzaamheden.

In dit beleidsplan wordt tot slot ingegaan op de gemeentelijke organisatie en aan de eisen die worden gesteld aan de uitvoering van de VTH-taken.

In de op 17 mei 2018 vastgestelde 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2018 gemeente Utrechtse Heuvelrug' heeft de gemeente zichzelf een aantal kwaliteitseisen opgelegd. Deze eisen richten zich op de medewerkers die de VTH-taken uitvoeren en op de processen die in de organisatie aanwezig zijn om te borgen dat de uitvoering van de VTH-taken structureel op een adequaat niveau plaatsvindt. Om te achterhalen in hoeverre de gemeente aan de gestelde eisen voldoet zijn inventarisaties gehouden. Hieruit blijkt dat de gemeente over het algemeen voldoet aan de kwaliteitscriteria die aan medewerkers zijn gesteld. Ten aanzien van de processen wordt eveneens aan de meeste eisen voldaan. In de onderstaande tabel is beschreven op welke aspecten de gemeente een inhaalslag dient te maken, in hoeverre dit wordt gedaan¹ en wanneer de uitvoering voor zien is.

Procesaspect	Conclusie	Uitvoering	Wanneer
Rapportage en evaluatie	Er is nog geen volledig bestuurlijk vastgestelde systematiek voor het afleggen van verantwoording voor de uitvoering van de VTH-taken.	In uitvoeringsprogramma 2018 zijn doelstellingen en indicatoren opgenomen waarover in jaarverslag over 2018 wordt gerapporteerd. Dit zal voortaan jaarlijks geschieden.	2018
Rapportage en evaluatie	De gemeente vergelijkt zich nog niet met andere gemeenten	De gemeente neemt deel aan het regionaal overleg 'De Waarden' waarin kennis wordt gedeeld en beleidsstukken worden afgestemd. Op deze wijze wordt op een indirecte wijze een vergelijking gemaakt met andere gemeenten. Dit overleg kan tevens worden benut als platform waarin gemeenten tot vergelijking overgaan	2018
Planning en control	Er is binnen de gemeente nog geen systematiek aanwezig van interne borging gericht op het behouden en verbeteren van de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken. Hiermee wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de diverse stappen van de beleidscyclus	De gemeente zal, zo mogelijk in regionaal verband, een systematiek ontwikkelen, om de uitvoering van de kwaliteitsaspecten in de organisatie te borgen.	2019
Vorbereiden	Er zijn binnen de gemeente geen protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling.	Binnen de hierboven beschreven systematiek voor kwaliteitsborging zal eveneens aandacht worden geschonken aan de protocollen.	2019

1) Volgens de verordening is het college van B&W niet verplicht om eventuele omissies te herstellen. Het college kan ook gemotiveerd aangeven waarom bepaalde omissies niet worden weggewerkt.

Monitoren	Er zijn geen richtlijnen over het gebruik van de monitor waarbij aandacht wordt besteed aan het vaststellen van indicatoren, frequentie van meten, bespreken van resultaten en checken van kwaliteit van de data.	Binnen de hierboven beschreven systematiek voor kwaliteitsborging zal eveneens aandacht worden geschonken aan de richtlijn.	2019
------------------	---	---	------

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Utrechtse Heuvelrug kenmerkt zich door prachtige natuurgebieden, een rijkdom aan historie en gezonde, veilige en leefbare dorpen. Dit dient behouden te blijven. Het beschermen van de fysieke leefomgeving is daarom belangrijk. Dat beschermen gaat echter niet vanzelf en vraagt een richtinggevend plan om op een doelmatige en effectieve wijze de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en aan onwenselijke situaties een einde te maken. In 2017 is een dergelijk plan, dat de hele keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving² (hierna: VTH) bestrijkt, voor het eerst voor de gemeente Utrechtse Heuvelrug gemaakt.

Dit plan is echter aan een herziening toe. Voornamelijk reden hiervoor is het feit dat bij nader inzien blijkt, dat het VTH-beleidsplan 2017-2020 nog beter kan aansluiten bij de eisen die het Besluit omgevingsrecht stelt aan strategisch beleid. Bovendien heeft de gemeente Utrechtse Heuvelrug op 17 mei 2018 de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht 2018' vastgesteld om zo beter aan te sluiten bij de landelijke kwaliteitseisen. Dit heeft tot gevolg dat het VTH-beleidsplan 2017-2020 op een aantal onderdelen moet worden aangepast. Tot slot biedt de herziening van het beleidsplan de mogelijkheid aan het nieuwe college van burgemeester en wethouders om haar accent op het VTH-beleid te zetten.

Om het beleidsplan leesbaar en samenhangend te houden is ervoor gekozen om het bestaande VTH-beleidsplan 2017-2020 in zijn geheel te herzien en dit VTH-beleidsplan 2019-2024 op te stellen. Dit VTH-beleidsplan maakt overigens dankbaar gebruik van zijn voorganger en zal zoveel als mogelijk de structuur, inhoud en beschreven instrumenten in stand houden.

1.2 Doel beleidsplan

In dit VTH-beleidsplan wordt het beleid ten aanzien van de uitvoering van de VTH-taken beschreven. Ook is de wijze waarop deze taken worden uitgevoerd beschreven.

De doelstellingen uit dit beleidsplan worden jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma en de resultaten worden verwerkt in een VTH jaarverslag.

Bepalen doelstellingen

Het bepalen van meetbare doelstellingen die aansluiten op de in dit plan genoemde prioriteiten bij de uitvoering van de VTH-taken is in ontwikkeling. In regionaal verband is onderkend dat gemeenten hiertoe nog een slag dienen te maken. De komende beleidsperiode zal hier in regionaal verband aan gewerkt worden. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's zullen deze doelstellingen een plaats krijgen.

1.3 Reikwijdte beleidsplan

Dit beleidsplan beschrijft de kaders waarbinnen de VTH-taken in de gemeente Utrechtse Heuvelrug worden uitgevoerd. Het beschrijft daarbij de keuzes die de gemeente maakt bij de realisering van haar VTH-taken.

Het beleidsplan heeft nu betrekking op de volgende taakvelden:

Taakveld	Uitwerking beleid	Uitvoering toezicht
Omgevingsvergunning Bouw	Gemeente	Gemeente/VRU*
Omgevingsvergunning Milieu	Gemeente/ODRU	ODRU/VRU*
Vergunningen APV & Bijzondere wetten/Alcoholwet	Gemeente	Gemeente/politie
Toezicht Bouw/Brandveilig gebruik	Gemeente	Gemeente/VRU
Toezicht Milieu	Gemeente/ODRU	ODRU

2) De term handhaving wordt in dit beleidsplan gebruikt als het overkoepelende begrip waarvan 'toezicht' en 'sanctionering' onderdelen zijn.

Toezicht APV en Bijzondere wetten/Alcohol-wet	Gemeente	Gemeente/politie
Klachten en handhavingsverzoeken	Gemeente	Allen
Projecten en aandachtsgebieden (waaronder R O)	Gemeente	Allen
VTH-ondersteunende dienstverlening	Gemeente	Gemeente

*De VRU voor het onderdeel brandveiligheid in het vergunningentraject.

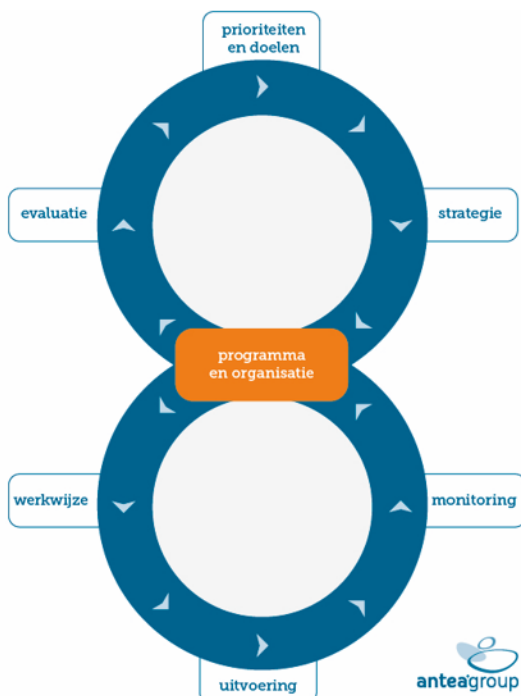
Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, is de vergunningverlening en het toezicht Milieu gemandateerd aan de Omgevingsdienst Regio Utrecht (hierna: ODRU). Toezicht op brandveilig gebruik wordt in mandaat uitgevoerd door de Veiligheidsregio Utrecht (hierna: VRU). De gemeente blijft als bevoegd gezag echter wel verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken en geeft hier sturing op

Op het gebied van de uitvoering van de Alcoholwet heeft de gemeenteraad op 8 februari 2018 het 'Preventie en Handhavingsplan Alcohol, Drugs en Jeugd 2018-2021' vastgesteld. In dit plan is beschreven op welke wijze gehandhaafd wordt op de verplichtingen die voortvloeien uit deze wet (zoals de leeftijds-grenzen bij verstrekken van alcohol). Over de uitvoering van het toezicht en de handhaving vindt nauw overleg plaats tussen het team omgevingtoezicht en het thema publiek van de gemeente.

De hierboven beschreven taken waarop het beleidsplan zich richt zijn een momentopname. Indien ge-wenst kunnen ook andere gemeentelijke VTH-taken in dit plan worden opgenomen. Bij de eerstvolgende herziening van dit plan zal worden bezien of deze 'aanbouw' noodzakelijk is.

1.4 Onderdeel beleidscyclus

Dit beleidsplan maakt onderdeel uit van de beleidscyclus zoals wettelijk vastgelegd in het Besluit om-gevingsrecht (Bor) en is daarnaast een belangrijk kwaliteitselement uit de eerdergenoemde 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht 2018'. De beleidscyclus heeft tot doel de uitvoering van de VTH-taken op een adequate, herkenbare en structurele wijze te laten ver-lopen. Door gebruik te maken van de beleidscyclus brengt de gemeente een logische aaneenschakeling tot stand van diverse bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen.



De beleidscyclus wordt de 'dubbele regelkring' of 'big 8' genoemd en is in bovenstaande figuur weer-gegeven.

Het VTH-beleidsplan beschrijft binnen deze cyclus de prioriteiten, doelen en strategie. Het eerderge-noemde uitvoeringsprogramma richt zich op de werkwijze en de uitvoering en geeft jaarlijks aan waarop de capaciteit wordt ingezet en welke producten worden afgeleverd. De uitvoering van dit pro-

gramma wordt gemonitord en hiervan wordt verslag gedaan in het jaarverslag (evaluatie). De eventuele verbetermaatregelen die voortkomen uit de evaluatie worden gebruikt als aanscherping en verbetering van de probleemanalyse en prioriteiten.

1.5 Wettelijk taak en rolverdeling

Het college van burgemeester en wethouders (hierna B&W) en de burgemeester zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Beide bestuursorganen stellen hiervoor beleid vast en maken dit bekend aan de gemeenteraad. In het beleid wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de uitvoering van de VTH-taken en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het college van B&W en de burgemeester besluiten op vergunningaanvragen en treden bestuursrechtelijk handhavend op; het college van B&W vooral op het gebied van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de burgemeester met name op het vlak van de Alcoholverwet en de APV (Openbare orde en veiligheid). Voor de uitvoering van de Wabo-VTH taken is dit beleidsplan leidend, voor de uitvoering van de DHW-taken is dat het 'Preventie- en Handavingsplan Alcohol, Drugs en Jeugd 2018-2021'.

De gemeenteraad stelt bestemmingsplannen en verordeningen vast en heeft in het kader van vergunningverlening in bepaalde gevallen de bevoegdheid om een verklaring van geen bedenkingen af te geven. De gemeenteraad heeft formeel geen wettelijke bevoegdheden over de wijze van uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken.

De doelstellingen uit dit beleidsplan worden jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma en de resultaten worden verwerkt in een jaarverslag. Ook het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag worden door B&W vastgesteld en bekend gemaakt aan de raad. Hiermee geven B&W inzicht in het jaarlijkse programma, het al dan niet behalen van de doelstellingen en de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de VTH-taken.

1.6 Besturingsmodel VTH

De basis voor het VTH-beleid is het zogenaamde Besturingsmodel. Het model beschrijft:

- De uit te voeren activiteiten voor de diverse taakvelden (bouwen, RO, milieu en APV/Bijzondere wetten) met de daarvoor benodigde tijdsbesteding per functiecategorie (vergunningverlening, toezicht, administratief, juridisch etc.) ;
- De capaciteit die nodig is voor de uitvoering van deze activiteiten;
- Prognoses voor te verwachten vergunningsaanvragen en daarop gebaseerde inzet voor het behandelen van deze aanvragen alsmede het houden van toezicht en handhaving hierop;
- De benodigde tijdsbesteding voor het afhandelen van meldingen en handavingsverzoeken;
- De benodigde tijdsbesteding voor andere VTH-gerelateerde projecten zoals het invoeren van zaakgericht werken, implementatie nieuwe wetgeving etc. met daarin een korte beschrijving van de diverse projecten;
- Een overzicht van de elementen die van belang zijn om het negatieve effect te bepalen dat ontstaat bij het niet nakomen van voorschriften. Deze elementen betreffen: fysieke veiligheid, hinderleefbaarheid, duurzaamheid en volksgezondheid;
- Een overzicht van de aspecten waaruit blijkt waarom regelgeving niet wordt nageleefd. Deze aspecten betreffen: attitude, de nalevingstabel en ervaringscijfers;
- Een overzicht van de grootte van de risico's bij de diverse bouwwerken en bouwgerelateerde activiteiten gebaseerd op de kans dat het voorkomt (door niet naleving) maal het effect dat het teweegbrengt (op de hiervoor genoemde elementen zoals fysieke veiligheid etc.);
- Een overzicht van de negatieve effecten per element zoals fysieke veiligheid etc. Deze elementen zijn weer uitgesplitst naar een aantal onderdelen zoals bij fysieke veiligheid in: brandveiligheidseisen, aantal personen in gebouw en complexiteit van de constructie.
- Een nadere toelichting op de aspecten waarom regelgeving niet wordt nageleefd. Bij bijvoorbeeld houding gaat het om: politieke gevoeligheid, kwaliteit bouwer en klachten tijdens bouwproces.

Door het Besturingsmodel zijn enerzijds de uit te voeren taken en de daarvoor benodigde inzet uit te rekenen en te vertalen naar de benodigde capaciteit. Anderzijds worden de risico's bij het realiseren van diverse (functies van) bouwwerken in beeld gebracht en kunnen hier prioriteiten bij het toetsen van aanvragen en het houden van toezicht aan worden gekoppeld.

Het Besturingsmodel zet de benodigde capaciteit af ten opzichte van de beschikbare capaciteit. Hiermee wordt direct inzichtelijk wat de consequenties van nieuwe wetgeving en/of bestuurlijke- dan wel managementbeslissingen in termen van capaciteit zijn. In de hoofdstukken 3 (Vergunningverlening) en 4 (Toezicht en Handhaving) wordt verder op de uitkomsten van het Besturingsmodel ingegaan.

Gelet op de grootte van het Besturingsmodel is deze niet als bijlage bij dit plan opgenomen. Voor de gemeentelijke organisatie is het model te raadplegen via: N:\Thema-Omgeving\0 Themazaken\VTH Beleid\VTH Beleid en Uitvoeringsprogramma\VTH Beleid 2018-2021.

1.7 Inhoud van het plan

Na de samenvatting en dit inleidende hoofdstuk 1 worden in hoofdstuk 2 de kaders beschreven die bij de uitvoering van de VTH-taken in acht moeten worden genomen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op vergunningverlening en de doelen, uitgangspunten en indicatoren die de gemeente daarbij hanteert. Wat vinden we belangrijk om toezicht op te houden en te handhaven in Utrechtse Heuvelrug? Deze vraag komt aan de orde in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk wordt ook stilgestaan bij de strategieën waarmee Utrechtse Heuvelrug de naleving van de gestelde handhavingsdoelen wil bewerkstelligen. In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij de organisatie en de kwaliteit van de organisatie. Wat doet de gemeente om ervoor te zorgen dat het beleid dat beschreven is, wordt uitgevoerd, gemonitord en eventueel wordt bijgesteld.

2 Strategisch beleidskader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de diverse bronnen waar dit beleidsplan uit voortkomt. De eerste bron is de gemeente zelf. Wat vindt de gemeente Utrechtse Heuvelrug belangrijk bij het uitvoeren van de VTH-taken? Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst een typering van de gemeente gegeven aangezien hieruit al een indruk kan worden verkregen van de aspecten die bij de uitvoering van de VTH-taken van belang zijn. Daarnaast is teruggegrepen naar het coalitieakkoord en zijn de missie, visie, doelen en uitgangspunten van de gemeente Utrechtse Heuvelrug op het vlak van VTH beschreven. De tweede bron is landelijke wet- en regelgeving. De uitvoering van de VTH-taken is gebonden aan wat er in landelijke wet- en regelgeving is bepaald en er dient rekening te worden gehouden met komende wetgeving. De derde bron waar dit beleidsplan uit put zijn ontwikkelingen die zich nationaal, regionaal en lokaal voordoen en die doorwerken in het VTH-beleid. De laatste bron die wordt beschreven, zijn de externe partners waar de gemeente mee samenwerkt in het kader van de uitoefening van haar VTH-taken. De samenwerking met deze partners beïnvloedt de uitvoering van de VTH-taken eveneens.

2.2 Utrechtse Heuvelrug in vogelvlucht

De gemeente Utrechtse Heuvelrug omvat de dorpen Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum, Maarn, Maarsbergen en Overberg. Het oppervlak van de gemeente is 13.410 ha. Slechts 1.1% daarvan wordt voor bedrijfsdoelen gebruikt. De gemeente Utrechtse Heuvelrug is in oppervlakte de grootste gemeente van de provincie Utrecht. Het is een geliefde gemeente om te wonen, werken en recreëren. Dat blijkt onder andere uit de 35ste plaats op de ranglijst van beste gemeenten om te wonen (Elsevier, 2016). Dit komt waarschijnlijk door de strategische ligging ten opzichte van de Randstad, de relatief goede bereikbaarheid, en vooral ook door het aantrekkelijke landschap, vol cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische waarden (Structuurvisie, 2030).

De gemeente telde in augustus 2017 49.342 inwoners. Er wonen verhoudingsgewijs veel ouderen en er zijn veel woonvoorzieningen voor ouderen. De gemeente herbergt een groot aantal kwetsbare objecten, voornamelijk gezondheidsinstellingen waar mensen wonen en werken.

De gemeente telt verder zeven bedrijventerreinen die kleinschalig van opzet zijn en grotendeels ontwikkeld zijn nabij de verschillende kernen. De werkgelegenheid in Utrechtse Heuvelrug wordt vooral gekenmerkt door het grote aanbod zakelijke dienstverlening en collectieve dienstverlening. De woningvoorraad in de gemeente wijkt aanzienlijk af van de landelijke woningvoorraad. In de gemeente is 68% van de woningen een koopwoning en 32% een huurwoning ten opzichte van 58% koopwoningen en 42% huurwoningen op landelijk niveau. (Woonbehoefte-onderzoek 2015, Utrechtse Heuvelrug). De totale woningvoorraad komt uit op 21.216 woningen waarvan het grootste deel (16.167) eengezinswoningen betreft. Een klein deel betreft meergezinswoningen (5049). Het merendeel van de woningen is gebouwd in de periodes 1965-1975 en 1975-1985.

Utrechtse Heuvelrug is een relatief veilige gemeente waar de meeste mensen zich overwegend veilig voelen. De woonomgeving wordt in algemene zin met een 7,5 als goed beoordeeld. Wel worden de netheid van de wijk (lees zwerfafval), verkeersveiligheid, de nabijheid van politie en vandalisme door inwoners aangemerkt als verbeterprioriteiten (Leefbaarheidsmonitor, 2014). Ten aanzien van fysieke veiligheid liggen de grootste risico's bij de voornoemde kwetsbare objecten zoals (zorg)instellingen. Het aantal industriële risico-objecten als ook de eventuele gevolgen na incidenten bij deze objecten, zijn te omschrijven als 'gemiddeld'. Het gaat vooral om de standaard risico-objecten zoals tankstations, brandstofhandel, autobedrijven en zwembaden. De gemeente kent geen bedrijven die onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen vallen (Risicoprofiel, 2014).

2.3 Wat vindt de gemeente belangrijk?

2.3.1 Raadsprogramma 2018-2021

In het Raadsprogramma 2018-2021 is aangegeven dat aan zaken die ongewijzigd worden voortgezet niet of slechts summier aandacht wordt besteed in het Raadsprogramma. Vergunningverlening, toezicht en handhaving komt summier in het Raadsprogramma aan bod en bovendien in afgeleide vorm. In het Raadsprogramma wordt aandacht gevraagd voor het tegengaan van ondermijning (vermenging van onder- en bovenwereld). Het beleid hiertoe wordt beschreven in een actualisatie van het Integraal Veiligheids Plan. Wel is uitgesproken dat de € 60.000 die tot en met 2018 extra was begroot voor de inzet van Buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) ook de komende jaren wordt opgenomen. Andere zaken die in het Raadsprogramma worden gesteld en die een relatie met het VTH-beleid hebben, zijn het verminderen en vereenvoudigen van regels en het verbeteren van dienstverlening aan ondernemers.

2.3.2 Missie en visie

De missie van de gemeente Utrechtse Heuvelrug voor de uitvoering van de VTH- taken is het vasthouden en versterken van het karakter van de Utrechtse Heuvelrug met haar rijke cultuurhistorie en groene, schone en veilige dorpen wat door de inwoners wordt gewaardeerd en waardoor de inwoners zich er thuis voelen

De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft de volgende visie op de wijze waarop dit wordt gerealiseerd: De uitvoering van de VTH-taken vindt risicogestuurd plaats wat inhoudt dat bij het toetsen van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven van regels prioriteit wordt gegeven aan onderwerpen met de grootste impact op de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. Wat de meeste aandacht verdient, moet ook de meeste aandacht krijgen.

In de gemeentelijke bejegening van inwoners en bedrijven staan klantvriendelijkheid en rechtvaardigheid voorop. Of dat nu aan de balie is van de vergunningverleners, tijdens een evenement waar de BOA's toezicht houden, of bij het bezoeken van een bouwproject door de gemeentelijke toezichthouders.

2.3.3 Doelstellingen VTH-beleid

Dit beleidsplan is erop gericht om de risico's die de veiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid, aantrekkelijkheid en gezondheid van de leefomgeving in Utrechtse Heuvelrug bedreigen, zo veel als mogelijk uit te sluiten. Meer dan 'zoveel als mogelijk' is niet realiseerbaar aangezien een risicoloze maatschappij een utopie is. De uitvoering van het VTH-beleid is geënt op de volgende doelstellingen: In de eerste plaats wordt beoogd met dit VTH-beleid de *kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen* door risicogestuurd te werken. Datgene wat de meeste aandacht nodig heeft, moet ook de meeste aandacht ontvangen. Dat vraagt een duidelijke strategie ten aanzien van het toetsen van vergunningen/meldingen als ook het toezicht daarop met inbegrip van sanctionerings- en gedoogstrategieën.

In de tweede plaats sluiten we met dit VTH-beleid aan op de kwaliteitseisen die opgenomen zijn in de eerder genoemde '*Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht 2018*'. De kwaliteitseisen die in deze verordening staan genoemd zijn gerelateerd aan de landelijke '*kwaliteitscriteria 2.1*'. De kwaliteitscriteria 2.1. beogen een betere uitvoering van de VTH-taken te bewerkstelligen.

Hiermee voldoet onze gemeente tevens aan de eisen die zijn gesteld in het Besluit omgevingsrecht.

In de derde plaats wordt met dit VTH-beleid *aangesloten op regionale VTH-netwerken* waardoor het uitwisselen van kennis en expertise en het doorlopen van de beleidscycli voortaan gezamenlijk wordt uitgevoerd.

In de vierde plaats richt dit beleid zich op het stimuleren van *de verantwoordelijkheid en betrokkenheid (participatie) van inwoners en ondernemers* bij ruimtelijke initiatieven dan wel het oplossen van eenvoudige conflicten door zelf te bemiddelen en/of anderen aan te spreken op asociaal gedrag.

In de hoofdstukken 'Vergunningverlening'(Hoofdstuk 3) en 'Toezicht en Handhaving' (Hoofdstuk 4) zijn concrete uitgangspunten en meetbare indicatoren opgenomen waarbij wordt aangegeven hoe uitvoering wordt gegeven aan de doelstellingen.

2.4 Landelijke wet- en regelgeving

De wetgeving inzake de uitvoering van de VTH-taken is het laatste decennium aan forse veranderingen onderhevig. De veranderingen richten zich op effectievere en efficiëntere handhaving, vermindering van administratieve lastendruk, minder vergunningplichtige activiteiten en meer algemene regels. Deze

en toekomstige wijzigingen hebben invloed op de werkwijze, taakverdeling en capaciteitsbehoefte met betrekking tot de uitvoering van de VTH-taken. Hieronder worden de belangrijkste ontwikkelingen nader toegelicht.

2.4.1 Wet VTH

Op 14 april 2016 is de Wet VTH in werking getreden. De wet tracht een veilige en gezonde leefomgeving te creëren door de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht te bevorderen.

De Wet VTH beschrijft de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om te waarborgen dat de uitvoering van de VTH-taken verbetert. Een van deze randvoorwaarden is dat gemeenten verplicht zijn een verordening kwaliteit uitvoering VTH-taken te hebben. Zoals in paragraaf 1.1. is vermeld, heeft de gemeente Utrechtse Heuvelrug deze verordening op 17 mei 2018 vastgesteld.

De verordening heeft als uitgangspunt dat de gemeente zich conformeert aan de kwaliteitscriteria 2.1 en eventuele afwijkingen hiervan motiveert. In welke mate de gemeente afwijkt van de kwaliteitscriteria 2.1 is uitgewerkt in paragraaf 5.3.

2.4.2 Wet natuurbescherming

Op 1 januari 2017 is de nieuwe Wet natuurbescherming (Wnb) in werking getreden. Deze vervangt drie oude wetten; de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en Faunawet. Met deze nieuwe wet zijn taken die voorheen bij het rijk lagen, overgeheveld naar de provincies. Voor de gemeente heeft de wet nauwelijks gevolgen aangezien in de praktijk het vergunningverleningstraject geen noemenswaardig verschil kent met de situatie voor de Wnb. Tussen de provincie en de gemeente zijn werkprocesafspraken gemaakt waardoor geen taakverzwaring voor de gemeente optreedt. Voor wat betreft de handhaving op deze wet maakt de provincie gebruik van de Regionale uitvoeringsdienst Utrecht (RUDU). De verwachting is dat meer dan 80% van de aanvragen in het kader van de Wnb direct bij de provincie worden ingediend, nu de Wnb niet aanhaakt bij de Wabo omgevingsvergunning. In die gevallen gaat de provincie zelf (via de RUDU) handhaven.

2.4.3 Omgevingswet

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Omgevingswet aangenomen. Deze wet zal op 1 juli 2023 van kracht worden. Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijk toezicht, bodem, waterbeheer, milieu, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, geluid, bouwen en infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers. De Omgevingswet beoogt om te komen tot één afgestemd instrumentarium voor de integrale aanpak van nieuwe initiatieven en de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

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

De exacte impact van de Omgevingswet op het gebied van de uitvoering van de VTH-taken is nog niet te melden aangezien de Omgevingswet nog niet op alle onderdelen is uitgewerkt en de gemeente hierover nog geen beleid heeft geformuleerd. De verwachting is dat er een verschuiving gaat plaatsvinden van vergunningverlening naar advisering aan inwoners en ondernemers en/of toezicht en handhaving. De Omgevingswet geeft de mogelijkheid om minder te richten op vergunningen en meer op meldingen, zorgplichten en algemene regels. Het effect is dat inwoners en ondernemers de gemeente meer gaan zien als adviseur. Dit is positief aangezien dit aansluit bij de missie van onze organisatie. Daarnaast zal een deel verschuiven naar toezicht en handhaving. Gedurende het invoeringstraject van de Omgevingswet zal de uitvoering van de VTH-taken een belangrijk aandachtspunt zijn.

2.4.4 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) is op 21 februari 2017 door de Tweede Kamer aangenomen maar na behandeling in de Eerste Kamer aangehouden. Het is bij het opstellen van dit beleidsplan onzeker wanneer en in welke vorm de wet in werking treedt. De wet beoogt een samenhangend stelsel van kwaliteitseisen en –procedures te ontwikkelen waarmee marktpartijen aantoonbaar garanderen dat het te realiseren bouwplan bij oplevering een bepaald kwaliteitsniveau heeft. Het kwaliteitsniveau is gerelateerd aan de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Dit betekent dat de gemeente, na gefaseerde invoering van de wet, aanvragen omgevingsvergunning bouwen niet meer toetst aan het Bouwbesluit en ook het toezicht tijdens het bouwen deels niet meer uitoefent. De gemeente houdt nog wel haar taken op de volgende onderdelen:

- toetsing en toezicht op naleving vergunningvoorschriften met betrekking tot welstand, bouwverordening, monumenten, ruimtelijke ordening en wet Bibob;
- overige taken vanuit het Bouwbesluit 2012: afhandeling meldingen brandveilig gebruik en sloop, toezicht voorschriften brandveilig gebruik, toezicht voorschriften bouwen en slopen;
- toezicht bestaande bouw;
- toezicht illegale bouw;
- toezicht omgevingsveiligheid.

2.4.5 Handhaver 2020

De VNG heeft in maart 2016 zijn visie op de gemeentelijke handhaver 2020 naar buiten gebracht. Daarin staat dat de Buitengewone opsporingsambtenaar (BOA) zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft tot professionele handhaver en dat deze professionalisering zich ook de komende jaren zal doorzetten. Redenen zijn volgens de VNG: een sterkere vraag uit de samenleving, een politie die zich verder terugtrekt en de decentralisaties in het sociaal domein waardoor BOA's meer te maken krijgen met overlastsituaties op straat. Om te komen tot de gemeentelijke handhaver 2020 moet volgens de VNG aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Zo moeten gemeenten onder andere een strategische visie op handhaving hebben en van daaruit nadenken over de daaruit voortvloeiende taken en bevoegdheden voor handhavers.

De visie van de gemeente op handhaving is in dit beleidsplan verwoord. Mede op basis hiervan zal de gemeente dit jaar bezien wat de in dit plan vermelde taakuitoefening van de BOA's betekent voor onder meer de uitrusting die BOA's nodig hebben om de taak te kunnen uitvoeren.

2.5 Ontwikkelingen

2.5.1 Lokale ontwikkelingen

Interbestuurlijk toezicht provincie Utrecht

De provincie Utrecht houdt toezicht op de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij gemeenten. In december 2017 heeft de provincie opgemerkt dat de gemeente nog niet in het bezit was van:

- een vastgestelde 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht';
- een uitvoeringsprogramma voor 2017; en
- een jaarverslag over 2016.

De provincie heeft vanuit haar rol van interbestuurlijk toezichthouder opgemerkt, dat winst is te behalen door het strategisch beleid daar waar nodig aan te vullen en ten behoeve van de praktische uitvoering van de werkzaamheden protocollen en werkinstructies vast te stellen.

Mede op basis van dit oordeel is het afgelopen jaar een forse inhaalslag gemaakt om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken naar een hoger peil te brengen. In 2017 is het VTH-beleidsplan 2017-2020 vastgesteld. Dit plan is op basis van nieuwe inzichten nu reeds verder geoptimaliseerd in dit VTH-beleidsplan 2019-2024. Voorts is, zoals eerder gememoreerd, op 17 mei 2018 door de gemeenteraad de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht 2018 Utrechtse Heuvelrug' vastgesteld. Daarnaast is op 5 juni 2018 door B&W het uitvoeringsprogramma 2018 vastgesteld waarin ten behoeve van de werkzaamheden protocollen en werkprocessen zijn opgenomen. Het uitvoeringsprogramma zal overigens voortaan jaarlijks in december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop het uitvoeringsprogramma zich richt of uiterlijk in januari van dat jaar worden vastgesteld. Tot slot wordt over 2018 een jaarverslag opgesteld (in overleg met de provincie is afgesproken om geen jaarverslagen over 2016 en 2017 op te stellen omdat door het ontbreken van een uitvoeringsprogramma er onvoldoende monitoringsgegevens waren).

Deze aanpassingen vinden in nauw overleg met de provincie als toezichthouder plaats. De verwachting is dan ook dat bij een volgende toetsing de provincie vrijwel geen opmerkingen meer heeft.

2.5.2 Regionale ontwikkelingen

Regionaal overleg

Sinds 2010 bestaat er een ambtelijk overleg tussen de provincie Utrecht, de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU), de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUDU), de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en de Utrechtse gemeenten. Doelstelling van dit overleg is het streven naar formats voor de beleidsdocumenten die in het kader van de 'Big-8' (zie paragraaf 1.4) opgesteld dienen te worden. Tevens wordt het overleg benut voor het delen van ervaringen, uitwisselen van kennis en afstemmen van beleidsstukken. Utrechtse Heuvelrug hecht veel waarde aan een kwalitatief hoogstaande uitvoering van de VTH-taken en neemt daarom een actieve houding aan in dit overleg om zodoende gebruik te maken van de kennis en ervaring die in dit gremium aanwezig is.

Regionale samenwerking Buitengewoon Opsporingsambtenaar

In 2016 zijn convenanten ondertekend om tot regionale samenwerking voor buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA) te komen. Het gaat hierbij om convenanten voor opsporingsdomein 1 (openbare ruimte/APV) en domein 2 (natuur en milieu). De meerwaarde van deze samenwerking ligt in het feit dat BOA's ook op het grondgebied van andere gemeenten/organisaties mogen optreden, er eenvoudig meer capaciteit georganiseerd kan worden bij grotere evenementen en dat het toezicht op bijvoorbeeld de leeftijdsgrenzen Alcoholwet door BOA's van andere gemeenten kan plaatsvinden waardoor het probleem van 'herkenning' wordt verkleind.

2.5.3 Landelijke ontwikkelingen

Landelijke VTH-prioriteiten

In het omgevingsrecht zijn de volgende zeven landelijke risicothema's als prioriteit aangegeven:

- Constructieve veiligheid;
- Brandveiligheid van gebouwen;
- Handhaven bestemmingsplannen;
- Asbest;
- Risicovolle inrichtingen;
- Bodem (toepassing van verontreinigde grond); en
- Brandveiligheid bij opslag gevaarlijke stoffen.

Deze risicothema's krijgen van de gemeente bijzondere aandacht. De aspecten '*constructieve veiligheid*', '*brandveiligheid van gebouwen*' en '*handhaven bestemmingsplannen*' worden in paragraaf 3.5. (toetsingskaders) als kaders genoemd waar de gemeente altijd op toetst en toezicht op houdt.

Ten aanzien van '*asbest*' wordt opgemerkt dat in het samenwerkingsprogramma VTH 2017 van het Provinciaal milieuoverleg (PMO) een provincie- brede inventarisatie van asbestverdachte daken is opgenomen. Dit onderzoek wordt begeleid door de provincie Utrecht in samenwerking met de ODRU en de RUD. Het onderzoek geeft inzicht in de omvang van de problematiek. Het halen van het saneringsdoel van 2024 zal behoorlijk beslag leggen op de capaciteit en middelen. De verwachting is dat de komende jaren hier nieuwe middelen voor moeten worden vrijgemaakt.

Bij '*risicovolle inrichtingen*' ligt de aandacht op brandveiligheidsaspecten en milieuaspecten in de gebruiksfase van bouwwerken. Het gaat om bouwwerken en inrichtingen waarvoor bij brand een verhoogd risico op slachtoffers of de omgeving bestaat. De controles hierop worden afgestemd met de ODRU, de VRU en het waterschap. Indien gewenst worden de controles gezamenlijk uitgevoerd.

Vanuit het aspect '*bodem*' wordt extra aandacht besteed aan het houden van toezicht in het veld van meldingen Besluit bodemkwaliteit. Daarnaast wordt toezicht en handhaving uitgevoerd op (niet) gemelde werken, grootschalige bodemtoepassingen en administratieve controles. Bij een melding van een calamiteit waarbij mogelijk een bodemverontreiniging is ontstaan, wordt toezichthoudend en handhavend opgetreden.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's wordt verder op deze thema's (in de daarvoor bestemde productbladen) ingegaan en wordt beschreven hoe de gemeente hieraan uitvoering gegeven. Ook de inzet die hiermee gemoeid is, wordt vermeld.

2.6 Samenwerking externe partners

De gemeente Utrechtse Heuvelrug werkt niet alleen aan een veilige, duurzame, leefbare, aantrekkelijke en gezonde leefomgeving. Een deel van de werkzaamheden wordt namens de gemeente, op basis van onder meer de uitgangspunten, prioriteiten en strategieën zoals bepaald in dit beleidsplan, in mandaat uitgevoerd door de ODRU en de VRU.

Afspraken over deze werkzaamheden (die zich met name richten op de milieugerelateerde taken (ODRU) en de brandveiligheidstaken (VRU)), zoals over verantwoordelijkheden, diensten, producten en procedures, zijn vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten. Deze partners stellen jaarlijks een begroting, jaarverslag, uitvoeringsprogramma en (kwartaal)rapportages op zodat de gemeente kan sturen op haar prioriteiten.

Daarnaast werkt de gemeente nog samen met andere partners, zoals de provincie, andere gemeenten, de waterschappen Stichtse Rijnlanden en Vallei en Veluwe en de politie. Door regelmatig overleg en afstemming, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, wordt voortdurend gebouwd aan de relatie en de onderlinge verbanden met deze partners.

In bijlage V wordt nader ingegaan op de samenwerkingspartners.

3 Vergunningverlening

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van vergunningverlening centraal. Dit hoofdstuk kan worden beschouwd als de vergunningstrategie. Er wordt stilgestaan bij de verschillende taken en toetsingskaders die er zijn op het vlak van bouw, milieu, APV en bijzondere wetten.

Gezien de hoeveelheid taken die moeten worden uitgevoerd en menskracht die aanwezig is, moeten op het gebied van vergunningverlening keuzes worden gemaakt over de inzet van de medewerkers. Keuzes over hoe je aandacht besteedt aan het verlenen van vergunningen en waar je aandacht aan besteedt bij het verlenen van vergunningen. Deze *'Vergunningenanalyse'* richt zich daarmee op het beantwoorden van de 'hoe-vraag' en de 'waar aan-vraag'.

De 'hoe-vraag' is gebaseerd op de doelstellingen en uitgangspunten die de gemeente heeft bij het verlenen van vergunningen en het afhandelen van meldingen. De doelstellingen zijn reeds beschreven in paragraaf 2.3.3. De uitgangspunten komen hieronder aan de orde.

De 'waar aan-vraag' richt op soort en hoeveelheid aanvragen en de aspecten die bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag het meest relevant zijn. Het gaat hier enerzijds om taken, aantallen en categorieën en anderzijds om de niveaus van toetsing van een aanvraag. Het toetsniveau hangt af van de risico's die zich bij een activiteit kunnen voordoen waarvoor vergunning wordt gevraagd. De hoe- en waar aan vraag worden in dit hoofdstuk beantwoord, hetgeen uiteindelijk leidt tot een prioritering bij de afhandeling van vergunningsaanvragen.

Tot slot komen in dit hoofdstuk de indicatoren aan de orde die als toetsingskader voor het behalen van de doelstellingen worden gebruikt.

3.2 Uitgangspunten vergunningverlening

Uitgangspunten geven invulling aan de visie en doelen op en van de VTH-taken. Ze geven sturing aan de wijze hoe in de gemeente Utrechtse Heuvelrug wordt gewerkt. In de gemeente Utrechtse Heuvelrug worden de volgende uitgangspunten bij het verlenen van vergunningen gehanteerd:

Aanbod gestuurd en risico gericht werken

Het verlenen van vergunningen is aanbod gestuurd. Daar heeft een organisatie weinig invloed op. Wel kunnen op basis van ervaringen prognoses worden opgesteld (zie paragraaf 3.3.).

Het beoordelen van vergunningsaanvragen en meldingen vindt risicogericht plaats. Weliswaar moeten vergunningen worden verleend als aan de wet- en regelgeving wordt voldaan maar binnen deze beoordeling wordt steeds gekeken naar de aard van de aanvraag en welke aspecten daarbij het meest diepgaand moeten worden getoetst. Het gaat hierbij zowel om het object van de aanvraag (bijvoorbeeld wat voor soort bouwwerk of inrichting) als de specifieke te toetsen elementen binnen deze aanvraag (bijvoorbeeld veiligheid of gezondheid). Belangrijke aandachtspunten zijn (constructieve)veiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid.

Level playing field

Hieronder wordt verstaan dat iedereen in een zelfde situatie op een gelijke manier wordt behandeld. Bij het beoordelen van situaties wordt in beginsel het algemeen belang boven het individuele belang gesteld. Om een level playing field te bereiken wordt er open en transparant gecommuniceerd over de uitvoering van vergunningverlening naar inwoners en ondernemers.

Snelle vergunningverlening

Voor veel vergunningsaanvragen gelden wettelijke termijnen waarbinnen de gemeente een besluit moet nemen. Overschrijding leidt tot vergunningen van rechtswege. De gemeente vindt het vergunnen van rechtswege onzorgvuldig ten opzichte van de inwoners en wil dus effectief vergunningen afhandelen. Om dit te realiseren zijn de volgende maatregelen doorgevoerd:

- de gemeente werkt met een goed ingericht workflow systeem (zaaksysteem) welke voorziet in termijnbewaking en in monitoring van werkvoorraden;
- de gemeente biedt een aantal mogelijkheden tot vooroverleg om zodoende de haalbaarheid van een initiatief al in een vroegtijdig stadium te beoordelen;
- de gemeente zorgt op de website van de gemeente en in het voorlichtingsmateriaal dat we aan hen ter beschikking stellen voor heldere, makkelijk te vinden beschrijvingen van wat we verwachten van gebruikers van de leefomgeving;
- er wordt altijd op afspraak gewerkt om zelf goed voorbereid te zijn alsmede om de potentiële vergunningaanvragers de gelegenheid te geven zich goed voor te bereiden.

Capaciteit en kwaliteit medewerkers

De capaciteit voor de uitvoering van de VTH-taken hangt af van de opgaven waar de gemeente voor staat. Indien extra inzet nodig is, kan hier op structurele of flexibele wijze invulling aan gegeven worden. De gemeenteraad zal zo mogelijk in het kader van het budgetrecht hiertoe besluiten. Er wordt continu geïnvesteerd in de kwaliteit van medewerkers: vakmanschap staat centraal. Onder vakmanschap wordt onder meer verstaan: voldoende basis- en vakkennis en ervaring. Het doel is daarnaast om het gewenste

kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden zo hoog mogelijk te houden en in ieder geval te laten voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitscriteria (zie paragraaf 2.4.1). De komende beleidsperiode wordt gebruikt om dit verder uit te werken en om tot een verdere harmonisering te komen in de uitvoering van de vergunningentaak.

3.3 Soorten en aantallen vergunningsaanvragen

Omdat de soorten en aantallen vergunningsaanvragen van jaar tot jaar kunnen variëren is ervoor gekozen om de geprognosticeerde soorten en aantallen op te nemen in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Deze soorten en aantallen vloeien voort uit het reeds eerder gememoreerde Besturingsmodel, cijfers die gedurende het jaar worden verzameld en gesprekken met medewerkers over de door hun gepleegde inzet.

Zoals in paragraaf 1.6 reeds is vermeld, zijn in het Besturingsmodel de uit te voeren taken, de prognoses van te realiseren producten en de risico's die een rol spelen bij het prioriteren van de uit te voeren taken doorgerekend en vertaald naar de benodigde capaciteit. Hiermee wordt direct inzichtelijk wat de consequenties van nieuwe wetgeving en/of bestuurlijke- danwel managementbeslissingen in termen van capaciteit zijn.

3.4 Taken vergunningverlening

De vergunningverleningstaken bestaan uit:

- het toetsen en afhandelen van vergunningsaanvragen, meldingen en overige vragen om zodoende bij te dragen aan:
 - o het bevorderen van de veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid door het toepassen van de geldende regels;
 - o het beheersbaar houden van risico's die kunnen ontstaan bij de uit te voeren activiteiten.
- het adviseren over vergunningsvrije activiteiten;
- interne- en externe afstemming, advisering over de aanvraag (vooroverleg) en communicatie;
- het verzorgen van klantcontacten die betrekken hebben op de aanvragen of die betrekking hebben op informatie in algemene zin betreffende de fysieke leefomgeving.

3.5 Toetsingskaders voor het beoordelen van de activiteiten

De kaders waaraan de vergunningen worden getoetst worden gevormd door relevante Europese, landelijke, regionale en lokale wet- en regelgeving. Deze kaders worden hieronder nader toegelicht.

3.5.1 Toetsingskader voor bouwen, ruimtelijke ordening, aanleggen en slopen

Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) benoemt onder meer bouwwerken met een geringe ruimtelijke uitstraling die als vergunningsvrij worden aangemerkt. Bij het bouwen van dergelijke bouwwerken aan een voorgevel of in een beschermd stads- of dorpsgezicht, geldt uit esthetische overwegingen het vergunningvrije 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.

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 wat 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 (zie paragraaf 2.4.4) 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. Een extern constructiebureau controleert de constructieberekeningen.

Bouwverordening

De gemeente heeft een bouwverordening waarin nog een beperkt aantal voorwaarden staan waaraan bouwwerken dienen te voldoen. Het gaat hier bijvoorbeeld om normen over het aantal te realiseren parkeerplaatsen en het doen van bodemonderzoeken.

De verwachting is dat deze verordening op termijn zal verdwijnen. De aspecten die de gemeente met deze verordening regelt, worden straks namelijk zoveel mogelijk ingebracht in het omgevingsplan onder het regime van de nieuwe Omgevingswet. Zolang de bouwverordening bestaat, wordt ieder plan dat nog door de gemeente wordt getoetst, gecheckt op de daarin opgenomen voorschriften

Planologisch 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 afwijkingen³' voor gronden en bouwwerken die vallen binnen de reikwijdte van artikel 4 van bijlage II van het BOR alsnog een vergunning worden verleend. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's wordt een prognose gegeven van de aard en complexiteit van deze 'afwijkingen'.

Welstand

In de 'Nota Ruimtelijke Kwaliteit gemeente Utrechtse Heuvelrug⁴' zijn de welstandscriteria en welstandskaders vastgelegd die worden toegepast bij de beoordeling van de bouwplannen binnen de gemeente.

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 te voren 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.

Overigens zijn vanaf 2024 alle asbestdaken verboden in Nederland. De maatregel moet gezondheidsproblemen door asbest voorkomen. Oude daken kunnen door de jaren heen zijn aangetast door weer en wind. Daardoor kunnen asbestvezels vrijkomen. En die vormen een gevaar voor de volksgezondheid. Voor de verwijdering van asbestdaken geldt per 1 januari 2016 de subsidieregeling verwijdering asbestdaken. De regeling is voor particulieren, bedrijven, non-profit organisaties en overheden en heeft een looptijd tot en met 2019.

3.5.2 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.

3.5.3 Toetsingskaders voor de beoordeling van milieubelastende activiteiten

Het doel van het verlenen van vergunningen is, door het toetsen van aanvragen en het opleggen van voorschriften, bijdragen aan een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu. Op milieugebied is de beleidsruimte voor het voeren van een eigen VTH-beleid beperkt. Vanuit Europese (NEC en IPPC-richtlijnen) en landelijke (Wabo, Wet VTH, diverse AMvB 's) wet- en regelgeving wordt bepaald welke procedures gevolgd moeten worden en welke voorschriften gelden voor inrichtingen, activiteiten en toestellen en installaties. Ook worden er eisen gesteld aan het actueel hebben en houden van de vergunningen en

3) Beleid planologische afwijkingen, Beleidsregel ex artikel 4, bijlage II van het Bor.

4) Nota Ruimtelijke kwaliteit gemeente Utrechtse Heuvelrug, herziening 2017'. Vastgesteld op 30 november 2017 door de gemeenteraad van Utrechtse Heuvelrug

daarin opgenomen voorschriften. Dit houdt ook in het intrekken van vergunningen voor niet meer in gebruik zijnde bedrijven.

In de wet VTH is bepaald dat een belangrijk deel van de milieugerelateerde taken (de zogenaamde basistaken) niet door de gemeente maar door ODRU moet worden uitgevoerd. In het Besluit omgevingsrecht is vervolgens bepaald dat de partners die deel uitmaken van ODRU gezamenlijk het VTH-beleid opstellen voor de taken die door ODRU worden uitgevoerd. De gemeente oefent, via haar vertegenwoordiging in de ambtelijke werkgroepen en het bestuur van ODRU, invloed uit op de na te streven kwaliteitsniveaus.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's is opgenomen er elk jaar een deel van de vergunningen geactualiseerd wordt, zodat de vergunningen binnen de wettelijke termijn geactualiseerd zijn (dus als bijvoorbeeld ééns per 10 jaar de vergunningen geactualiseerd dienen te worden, doet de ODRU elk jaar 10%).

3.5.4 Toetsingskaders voor de beoordeling van APV-vergunningaanvragen

In de Algemene Plaatselijke Verordening heeft de gemeente de mogelijkheid om activiteiten die in de leefomgeving plaatsvinden aan extra regels te binden. 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 wordt hierbij de Leidraad evenementen Utrechtse Heuvelrug 2014 in acht genomen.

3.5.5 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 Alcoholwetvergunningen 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 leidinggevende of capaciteitsuitbreiding).

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

3.5.6 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.

3.5.7 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. De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft in 2015 een beleidslijn opgesteld⁵. Bij situaties die zich lenen voor een afhandeling in het kader van de Wet Bibob wordt deze beleidslijn toegepast.

3.6 Probleemanalyse vergunningverlening

In de eerder beschreven wet- en regelgeving is bepaald voor welke activiteiten inwoners en ondernemers een vergunning moeten aanvragen om ze te mogen uitvoeren en welke activiteiten gemeld moeten worden. De gemeente, of voor gemeente werkende instellingen zoals de ODRU en de VRU, toetsen of vergunninghouders zich houden aan de gestelde regels.

5) Bibob-beleidslijn m.b.t. openbare inrichtingen gemeente Utrechtse Heuvelrug 2015, inwerking getreden 15 september 2015.

Het verlenen van vergunningen is aanbod gestuurd. Daar hebben de gemeente Utrechtse Heuvelrug, de ODRU en de VRU weinig invloed op. Vergunningen moeten worden verleend als aan de wet- en regelgeving wordt voldaan maar gezien de grote hoeveelheid taken en beperkte menskracht wordt bij de beoordeling van de aanvraag gekeken naar de aard van de aanvraag en welke aspecten daarbij het meest diepgaand moeten worden getoetst. Deze diepgang i.c. het toetsniveau hangt af van de negatieve gevolgen/effekten die men wil minimaliseren danwel wil elimineren bij het beoordelen van de aanvraag. Het gaat hierbij zowel om het object van de aanvraag (bijvoorbeeld wat voor soort bouwwerk of inrichting) als de specifiek te toetsen aspecten binnen deze aanvraag (bijvoorbeeld veiligheid of gezondheid).

Om een verantwoorde keuze te maken over de inzet van medewerkers is inzichtelijk gemaakt welke negatieve effecten zich bij welke activiteiten/objecten kunnen voordoen om op basis daarvan sturing te geven aan de inspanningen van vergunningverlening. Hiervoor is voor de aspecten bouw, brandveilig gebruik en bijzondere wetten gebruik gemaakt van de effectscore van de risicomodule welke onderdeel uitmaakt van het Besturingsmodel (zie paragraaf 1.6). De risicomodule alsmede de variabelen en de thema's waaruit de negatieve effecten zijn bepaald staan beschreven in bijlage I.

Voor het aspect milieu is nog geen expliciete risicoanalyse opgesteld. De ODRU is bezig om in 2019 een dergelijke analyse in regionaal verband te ontwikkelen. Wel heeft de ODRU aangegeven waar momenteel vanuit de praktijk de grootste risico's bij het verlenen van vergunningen liggen. Deze worden hieronder onder het kopje 'Milieu' beschreven.

3.6.1 Prioriteiten

In onderstaande tabellen zijn voor de taakvelden 'bouw', 'brandveilig gebruik' en 'bijzondere wetten' de resultaten (alleen de hoogste) van de risicoanalyse weergegeven. Dit betreft een momentopname. De uitgangspunten voor de invulling van het Besturingsmodel kunnen veranderen. Dit geldt daarvoor ook voor de uitkomsten. De vastlegging van de (wisselende) uitkomsten vindt plaats in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma

Bij het bepalen van de risicovolle objecten wordt gebruik gemaakt van een ordinale rangorde. Een ordinale rangorde betekent dat een toezicht object met een risico van 50 niet twee keer zo risicovol is als een toezicht object met een risico van 25. Men kan enkel veronderstellen dat het ene toezicht object een hoger risico bevat dan de ander.

De tabel voor Brandveilig gebruik is afkomstig uit de Risicomodule van de VRU.

Interpretatie van onderstaande tabellen

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

Bouw

Beschrijving	effect	naleving	Totaal
Gemeentelijk monument	6,8	6,9	46,5
Publiek Cat. III > 1.000.000	7,4	6,2	46,1
Bedrijf Cat. III > 1.000.000	7,3	6,2	45,1
Rijksmonument	6,8	6,7	45,0
Publiek Cat. II 100.000 - 1.000.000	6,6	6,7	43,9
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	6,4	6,4	41,4
Bedrijf Cat. II 100.000 - 1.000.000	6,1	6,4	39,2
Wonen Cat. III > 1.000.000	6,8	5,8	39,0
Publiek Cat. I < 100.000	5,3	6,2	32,7
Wonen Cat. I < 100.000 complex	5,3	6,0	32,0

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	punten
I	ZER GROOT RISICO	41	47	punten
II	GROOT RISICO	40	41	punten
III	BEPERKT RISICO	26	40	punten
IV	KLEIN RISICO	16	26	punten
V	ZER KLEIN RISICO	0,0	16	punten

In het taakveld bouw kunnen de grootste nadelige effecten zich voordoen bij (Rijks) monumenten, publieke en bedrijfsbouwwerken met bouwkosten van > €1.000.000. Dat deze categorieën de grootste risico's met zich meebrengen is te verklaren uit het feit dat zowel het effect (het risico op onomkeerbare schade) als ook de niet-naleving groot is. De overige activiteiten van de lijst kennen vooral een hoge niet-naleefscore.

De huidige werkwijze van vergunningverlening blijft grotendeels gehandhaafd hetgeen betekent dat vergunningen diepgaand worden getoetst op brandveiligheids- en constructieve veiligheidsaspecten. Er wordt nu echter minder diepgaand getoetst op de overige elementen uit het Bouwbesluit die betrekking hebben op gezondheid en duurzaamheid, zoals ventilatie, geluid, afmetingen van bepaalde ruimtes, installaties etc. Op deze onderdelen komt in deze planperiode echter wel extra verdieping in de toetsing.

Brandveilig gebruik

Beschrijving	effect	naleving	Totaal
Verpleegtehuizen > 250 pers.	8,9	6,3	56,3
Verpleegtehuizen incl. gesloten afdeling	8,6	6,3	54,3
Woningen (bedrijfsm./complexen) niet zelfredz. bew. > 10 pers.	8,4	6,4	53,8
Verpleegtehuizen > 10 pers.	8,3	6,4	52,8
Bejaardenoord / verzorgingshuizen – Woonzorgcomplexen	8,3	6,3	52,1
Verpleegtehuizen 50 pers. – 250 pers.	8,6	6,0	51,7

Ziekenhuizen en verpleegtehuizen zijn risicovol omdat hier veel personen aanwezig kunnen zijn waardoor de effectscores hoog uitkomen. Het naleefgedrag van deze instellingen is relatief goed te noemen. Dit betekent dat ten aanzien van Brandveilig gebruik voornamelijk de toetsing vooraf (vergunningverlening) een belangrijke rol speelt in het reduceren van het risico. Het niveau van toetsen wordt daarom diepgaand getoetst door de VRU.

Deze lijst is ter beschikking gesteld door de VRU. Een legenda om de totaalscore te duiden is niet toegezonden. Wel is aangegeven dat alle activiteiten die meer dan 50 punten scoren onder 'zeer groot risico vallen'.

APV en Bijzondere wetten

Beschrijving	effect	naleving	Totaal
Exploatievergunning openbare inrichting	7,7	5,9	45,8
Vrijstelling exploitatievergunning openbare inrichting	7,7	5,8	44,5
Evenement C	9,5	4,2	40,1
Alcoholwetvergunning (commercieel)	7,0	5,7	39,8
Evenement B	7,5	4,4	32,7
onthefing Alcoholwet (artikel 35 Drank- en Horecawet (oud))	7,2	4,3	31,1
Alcoholwetvergunning (paracommercieel)	7,6	4,0	30,3
Kermis organiseren, vergunning	8,6	3,2	27,8
Coffeeshop (gedoogbeschikking)	6,9	3,9	27,3
Ontheffing schenktijden paracommerciële rechtspersonen	7,4	3,3	24,6

Opmaak	Van	tot en met	punten
ZEER GROOT RISICO	0	46	punten
GROOT RISICO	0	0	punten
BEPERKT RISICO	0	0	punten
KLEIN RISICO	0	0	punten
ZEER KLEIN RISICO	0,0	0	punten

'Evenement C' en 'Kermis organiseren en vergunning' kennen een hoge effectscore en een relatief goede naleving. Dat houdt in dat diepgaande toetsing, zoals ook nu het geval is, van belang blijft. Kijkend naar het naleefgedrag is de conclusie dat de 'Exploatievergunning openbare inrichting' en 'Alcoholwetvergunning (commercieel)' een slecht naleefgedrag kennen. Hier moet de nadruk worden gelegd op toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door buitengewoon opsporingsambtenaren om risico's in te perken. In de exploitatievergunning staan voorwaarden die te maken hebben met de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid in de omgeving van openbare inrichtingen. Deze voorwaarden staan in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente.

Bij APV en bijzondere wetgeving is wel een exercitie gehouden om een differentiering in mogelijke risico's te krijgen. In de praktijk worden alle aanvragen die zich richten op deze activiteiten echter op eenzelfde wijze getoetst.

Milieu

De taken ten aanzien van het taakveld milieu worden door de ODRU in mandaat uitgevoerd. De gemeente is bevoegd gezag voor deze taken. Zoals onder paragraaf 3.6. beschreven kent de ODRU nog geen risicoanalyse voor vergunningverlening. De praktische risico's bij vergunningverlening liggen voor het

taakveld milieu bij de tijdigheid van verlening, het actueel houden van de vergunningen en het toepassen van de Best Beschikbare Technieken en landelijke afspraken zoals beschreven in het Landelijk Afvalplan.

3.7 Diepgang toetsniveaus

De risicomodule maakt op basis van de effectscore inzichtelijk welke onderdelen/aspecten van een bepaalde vergunningaanvraag (grote) negatieve gevolgen te weeg brengen en dus een diepgaandere toets wenselijk/noodzakelijk maken. Op deze wijze worden risico's beter beheerst en het publiek belang gewaarborgd.

Tevens wordt de capaciteit daarmee ingezet waar de effectscores het hoogst zijn. Een adequate risicogerichte aanpak voor het vergunningsverleningstraject draagt bovendien bij aan efficiënt houden van toezicht omdat opgemerkte aandachtspunten bij het vergunningsverleningstraject meegenomen worden in het toezichtstraject.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de toetsingsniveaus met bijbehorende omschrijving.

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

Deze toetsniveaus zijn van toepassing voor de taakvelden Bouw en APV (evenementen). In bijlage II zijn de uitkomsten van de toetsniveaus beschreven. Hierin is de diepgang van toetsing voor de diverse vergunningaanvragen weergegeven. Deze toetsingsprotocollen worden in deze planperiode verder geconcretiseerd waardoor nog duidelijker wordt op welke aspecten precies wordt getoetst en welke prioriteit daar aan wordt gegeven.

De wijze van toetsing van aanvragen op grond van de Drank en Horecawet en de Wet op de Kansspelen is in de paragrafen 3.5.5 respectievelijk 3.5.6 beschreven.

Voor de taakvelden milieu en brandveilig gebruik bepaalt de gemeente de diepgang van toetsing van de vergunningaanvragen in nauw overleg met de ODRU respectievelijk de VRU.

De toetsingsstrategie van de ODRU is dat er per vergunning wordt gekeken naar de belangrijke/relevante punten van een vergunning. Het type bedrijf is daarbij minder relevant dan de inhoud van de vergunning. De ODRU richt zich bij het toetsen van de milieugerelateerde aspecten tevens op de objectieve criteria zoals genoemd in de kwaliteitscriteria 2.1.

3.8 Aandachtsgebieden

Risicogestuurd vergunningen verlenen heeft als voordeel dat de beperkte capaciteit doelmatig wordt ingezet, namelijk op de onderwerpen waar de berekenbare risico's het grootst zijn. Toch kan een gerichtheid op alleen de 'grootste' risico's leiden tot een tunnelvisie. Het is van belang dat de gemeente Utrechtse Heuvelrug blijft reflecteren op de hele fysieke leefomgeving en zich jaarlijks afvraagt wat er binnen de gemeentegrenzen gebeurt en wat dit betekent. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de 'straatervaringen' van toezichthouders, vergunningverleners en beleidsadviseurs alsmede van ervaringen van derden. Daarnaast kan er bestuurlijk aandacht worden gevraagd voor bepaalde situaties die zich voordoen.

De volgende aandachtsgebieden krijgen extra aandacht tijdens de toetsing van vergunningen:

Beschrijving aandachtsgebied	Aard van de aandacht	Beoogde acties
Bescherming natuur en landschap De gemeente Utrechtse Heuvelrug kent een grote diversiteit qua flora en fauna. De natuurlijke omge-	Maatschappelijk	Tijdens de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt een zogenaamde natuurscan uitgevoerd.

ving karakteriseert onze gemeente en vraagt om voortdurende bescherming.		
<p>Archeologische waarden De gemeente Utrechtse heuvelrug kent een bijzondere en lange bewoningsgeschiedenis. Overal zijn nog sporen uit een verleden te ontdekken en beleven. De aanwezigheid van deze archeologische vindplaatsen draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. De verantwoordelijkheid voor bescherming van archeologisch erfgoed ligt conform de Monumentenwet, en in de toekomst de Omgevingswet, bij gemeenten. De gemeente Utrechtse Heuvelrug ziet toe op behoud van archeologisch erfgoed door middel van regels in bestemmingsplannen en voorschriften aan omgevingsvergunningen.</p>	Maatschappelijk	Als blijkt dat er behoudens-waardig archeologisch erfgoed in het geding is, moet dit of onaangetast in de grond blijven zitten, dit wordt behoud in situ genoemd, of worden opgegraven door deskundigen, dit wordt behoud ex situ genoemd. De archeologische waarden worden o.a. beschermd met het bestemmingsplan. Tijdens het vergunningentrajec wordt hieraan actief getoetst.
<p>Fysieke kwaliteit bebouwde omgeving niet zijnde brandveiligheid, constructie, gezondheid, hinder en duurzaamheid Tijdens de vergunningverlening moet gelet worden op de kaders van het bestemmingsplan, beheersverordening, welstandnota, bouwverordening/nota afwijkingenbeleid etc. in verband met het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het 'aangezicht' van onze dorpen verdient aandacht.</p>	Maatschappelijk en politiek	Voor de top 10-lijst bouwen wordt door vergunningverleners de gemiddelde toets uitgevoerd. Voor de overige activiteiten wordt een globale toets uitgevoerd. Zie paragraaf 4.1. voor de toelichting van het begrippen 'gemiddelde toets' en 'globale toets'.

3.9 Projecten

In het Besturingsmodel zijn ook projecten benoemd. Dit zijn uiteenlopende ondersteunende, beleidsmatige en organisatorische taken die niet behoren bij een concrete vergunningaanvraag, toezichtdossier of handavingszaak maar wel een claim leggen op de VTH-formatie. Projecten die in het Besturingsmodel zijn opgenomen, zijn onder meer: invoering zaakgericht werken, projectmatig werken, pilot papierloos werken, applicatiebeheer en actualiseren VTH beleid.

Omdat de formatie ontbreekt om alle projecten tegelijk aan te pakken is een strategische benadering voor het uitvoeren van deze projecten noodzakelijk.

De projecten worden daarom getoetst aan de treden van de onderstaande 'ladder van noodzakelijkheid' waardoor werkzaamheden uitgesmeerd kunnen worden over meerdere jaren om zo de benutting van de VTH-formatie optimaal te kunnen benutten. Per project wordt gekeken op welke treden van toepassing zijn om op die wijze in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma de noodzaak van de projecten te kunnen duiden. De projecten worden vervolgens ingepast en waar nodig uitgesmeerd over meerdere jaren.



3.10 Indicatoren

Vergunningverlening is het integraal beoordelen en toetsen van aanvragen aan geldende wet- en regelgeving om uiteindelijk te komen tot een kwalitatief goed besluit binnen de wettelijke termijn. Vergunningverlening beoogt daarnaast een bijdrage te leveren aan de doelstellingen die beschreven staan in paragraaf 2.3.3.

Om na te gaan of deze doelstellingen worden bereikt, wordt gebruik gemaakt van indicatoren. Deze indicatoren zijn terug te vinden in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's aangezien ze grotendeels gekoppeld zijn aan de activiteiten die jaarlijks worden uitgevoerd. Indien nodig, worden de indicatoren verder uitgewerkt waardoor de benodigde informatie voor het toetsen aan de doelstellingen nader wordt geconcretiseerd.

In het jaarverslag worden deze indicatoren als toetsingskader gebruikt. Bij het beantwoorden van de vraag of de doelstellingen zijn gehaald dient de kanttekening te worden geplaatst dat het effect van vergunningverlening lastig is na te gaan. Het voorkomen van negatieve gevolgen is namelijk niet tot nauwelijks te meten.

Toch is het van belang om in beeld te brengen of taken en doelstellingen worden behaald omdat hiermee de gepleegde inzet wordt verantwoord en kan worden nagegaan of de inzet op de juiste aspecten geschiedt of bijstelling behoeft. Hiervoor is monitoring en registratie van groot belang. Tevens is het van belang om periodiek de risico's te actualiseren.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden de volgende indicatoren toegepast voor het monitoren van de doelstellingen:

- Aantal afwijkingsbesluiten en trends voor beleidsevaluatie
- Aantal ingediende en gegronde bezwaarschriften;
- Aantal van rechtswege verleende vergunningen;
- Aantal ingetrokken, niet ontvankelijk verklaarde en geweigerde aanvragen;
- Aantal verleende aanvragen;
- Aantal meldingen.

4 Toezicht en Handhaving

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de uitvoering van toezicht en handhaving centraal. Er wordt stilgestaan bij de taken die worden uitgevoerd en de toezichtkaders die er zijn op het gebied van bouw, RO, milieu en openbare ruimte.

Het is voor de gemeente niet mogelijk alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is te controleren. Hiervoor ontbreekt de menskracht en de maatschappelijke noodzaak. Het is dan ook logisch dat de toezicht- en handavingsinspanningen zich richten op die onderwerpen waar de risico's het grootst is en het naleefgedrag het minst.

Gezien de hoeveelheid taken die moeten worden uitgevoerd en menskracht die aanwezig is, moeten op het gebied van toezicht en handhaving keuzes worden gemaakt over de inzet van de medewerkers. Keuzes over hoe toezicht en handhaving worden uitgevoerd en waar vooral aandacht aan wordt besteed bij het houden van toezicht. Deze analyse richt zich daarmee op het beantwoorden van de 'hoe-vraag' en de 'waaraan-vraag'.

De 'hoe-vraag' is gebaseerd op de doelstellingen en uitgangspunten die de gemeente heeft bij het houden van toezicht en handhaving. De doelstellingen zijn reeds beschreven in paragraaf 2.3.3. De uitgangspunten komen hieronder aan de orde.

De 'waaraan-vraag' richt op soort en hoeveelheid controles en de aspecten die bij het houden van toezicht en handhaving het meest relevant zijn. Het gaat hier enerzijds om taken, aantallen en categorieën en anderzijds om het niveau van toezicht. Dit niveau hangt af van de risico's die zich bij een activiteit kunnen voordoen waarop toezicht wordt gehouden en in hoeverre de regels worden nageleefd. De hoe- en waaromvraag worden in dit hoofdstuk beantwoord, hetgeen uiteindelijk leidt tot een prioritering bij het houden van toezicht.

Voorts komen in dit hoofdstuk de indicatoren aan de orde die als toetsingskader voor het behalen van de doelstellingen worden gebruikt.

Tot slot wordt stilgestaan bij de naleefstrategie die zich richt op het naleven van regels. Deze strategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die ontstaan bij het niet naleven van de voorschriften.

4.2 Uitgangspunten toezicht en handhaving

Uitgangspunten geven invulling aan de visie en doelen bij de VTH-taken. Het geeft sturing aan de wijze hoe in de gemeente Utrechtse Heuvelrug wordt gewerkt. In de gemeente Utrechtse Heuvelrug hanteren wij de volgende algemene uitgangspunten bij het houden van toezicht en handhaving:

Risico- en informatiegestuurd werken

Toezicht en handhaving vinden risico- en informatie gestuurd plaats. De inzet van de dagelijkse werkzaamheden is mede gebaseerd op beschikbare informatie. De gemeente analyseert informatie over specifieke onderwerpen, locaties en doelgroepen en bepaalt daarmee welke acties er ondernomen moeten worden. Op basis van informatie van meldingen van inwoners, informatie van partners en informatie uit eigen waarnemingen houdt de gemeente toezicht. Voordat toezichthouders de straat opgaan, weten zij al waar zij (met nadruk) op moeten letten. Een risicoanalyse en raadpleging van het bestuur is de basis voor het prioriteren van de handhavingstaken.

Eigen verantwoordelijkheid en de terugtrekkende overheid

De gemeente wil de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor naleving van de wet- en regelgeving stimuleren. In de omgang met de inwoners gaat de gemeente er vanuit, dat zij uit eigen beweging zich aan de regels houden en dat ondernemers verantwoordelijk ondernemen. De gemeente probeert dit onder andere te stimuleren door adequaat te communiceren over procedures en gemaakte keuzes en bij handhaving maatwerk toe te passen.

Een optimaal veiligheids- en handhavingsbeleid is gericht op preventie

De gemeente wil het naleefgedrag van inwoners en ondernemers verder verbeteren. Daarvoor is van belang dat inwoners en ondernemers de regels kennen en er bij hen ook draagvlak is om de regels na te leven. Dit betekent dat de gemeente steeds meer inzet op voorlichting en het stimuleren van vrijwillige naleving. Zo richten handhavingsacties zich niet meer alleen op fout gedrag, maar krijgt gewenst gedrag ook aandacht doordat inrichtingen die zich aan de (milieu)regels houden een aangepast toezicht-frequentie kunnen krijgen. Hiermee wordt geprobeerd om overtredingen zoveel mogelijk te voorkomen, waardoor handhaving achteraf minder nodig is. Om het naleefgedrag positief te beïnvloeden worden, indien passend, handhavingsacties van tevoren aangekondigd, doelgroepgerichte informatie verstrekt (bijvoorbeeld het geven van voorlichting door BOA's op scholen over openbare orde aspecten) en controleresultaten openbaar gemaakt.

Uitvoering toezicht en handhaving is helder en voorspelbaar

De gemeente wil duidelijk zijn over wat wel en niet is toegestaan. De gemeente handelt bij geconstateerde overtredingen consequent en voorspelbaar. Vergelijkbare situaties handelt de gemeente (in beginsel) op vergelijkbare wijze af. Hiermee worden willekeur, rechtsongelijkheid en precedentwerking voorkomen.

Daarvoor gebruikt de gemeente de naleefstrategie. Deze strategie maakt inzichtelijk welke werkwijzen en/of instrumenten de gemeente inzet om te zorgen dat de regels worden nageleefd. Bij deze keuze laat de gemeente zich leiden door die instrumenten die tegen zo laag mogelijk kosten het meeste rendement opleveren. Om die reden kiest de gemeente - waar dat mogelijk en verantwoord is - voor oplegging van een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang. Voorts is de handhaving niet primair gericht op straffen, maar op het zo spoedig mogelijk ongedaan maken van de strijdige situatie. De verantwoordelijkheid voor het ongedaan maken van de overtreding ligt bij de overtreder.

Een eenmaal ingezet handhavingstraject zet de gemeente ook door. Dat betekent bijvoorbeeld dat als het college een last onder dwangsom oplegt, de dwangsommen in de regel ook daadwerkelijk worden geïnd.

Handhaving vindt plaats naar redelijkheid en billijkheid

Situaties die om veiligheidsmaatregelen of handhaving vragen zijn vaak complex. Er moet veel informatie verzameld worden, om te bepalen welke interventie tot het meest succesvolle resultaat kan leiden. Elke situatie is anders. Dat maakt standaardisatie van oplossingen niet mogelijk. Uiteraard zijn er vaste kaders, maar daarbinnen zoekt de gemeente met gezond verstand en oog voor het persoonlijke- en maatschappelijk belang naar maatwerk oplossingen. Door zoveel mogelijk openheid en regelmatig contact met de overtreeders werkt de gemeente aan draagvlak voor de beslissingen die genomen worden. In de meeste gevallen wordt contact opgenomen met de overtreder om uitleg te geven om de overtreder de mogelijkheid te geven om uit eigen beweging de overtreding te beëindigen, alvorens een handhavingstraject te starten. Indien mogelijk wordt ook gebruik gemaakt van mediation. Op deze manier worden procedures zoveel mogelijk voorkomen. Bij overtredingen met acuut gevaar wordt overigens gelijk sanctionerend opgetreden, bestuurlijk en/of strafrechtelijk.

Handhaving uit zich op vele manieren, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom of een bouwstop. In alle gevallen zal handhaving daadkrachtig gebeuren. De daadkracht blijkt enerzijds uit het feit, dat het handhavingstraject pas wordt afgesloten, nadat de overtreding is opgeheven. Anderzijds uit het feit, dat een slecht nalevend bedrijf of gebruiker vaker wordt gecontroleerd.

Correct gedrag is de norm, zowel voor de gemeente als voor inwoners en ondernemers

De toezichhouders en handhavers hebben veel contact met inwoners en ondernemers. Vooral in situaties dat zij aangesproken worden op hun gedrag, of dat een uitweg gezocht moet worden in een onveilige situatie of een conflict. Dit zijn juist de situaties waarbij de spanning tussen inwoners/ondernemers en gemeente hoog kan oplopen. Correct gedrag en correct taalgebruik zorgen ervoor dat gesprekken minder snel escaleren. Bovendien mag de inwoner/ondernemer dat verwachten van iemand die hem/haar namens de gemeente aanspreekt. Correct gedrag en correct taalgebruik verwachten we ook van inwoners/ondernemers. Er wordt niet geaccepteerd dat medewerkers geconfronteerd worden met (verbale) agressie of geweld. Bij dergelijke incidenten wordt conform de 'notitie ongewenst gedrag' altijd aangifte gedaan.

Toezicht is mede gebaseerd op het naleefgedrag

De gemeente wil haar capaciteit voor toezicht en handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk inzetten. Om dit te kunnen realiseren, baseert de gemeente haar toezichtfrequentie mede op het naleefgedrag van de normadressaat (persoon of bedrijf waarvoor bepaalde normen, bijvoorbeeld op basis van een vergunning, gelden).

De gemeente Utrechtse Heuvelrug wil werken met meetbare doelstellingen. De huidige gegevens zijn echter onvoldoende om een reële inschatting te kunnen maken van het huidige naleefgedrag. Daarom is er voor gekozen om gedurende de planperiode een doelstelling te bepalen voor 2021 (zie ook paragraaf 4.9). Tussentijds zal bekeken worden of de doelstelling haalbaar is of dat, voor een realistische doelstelling, aanpassing noodzakelijk is. Door middel van een goede registratie en het inzetten van de bepaalde indicatoren willen wij meten of wij onze doelstellingen behalen. Het bepalen van een reële doelstelling, het hieraan koppelen van meetbare indicatoren en het vervolgens daadwerkelijk gaan meten, wordt als onderdeel van het Uitvoeringsprogramma (aspect beleidsmatige, organisatorische en ondersteunende taken, onderdeel VTH-beleid) nader uitgewerkt. Bij het opstellen van dit beleidsplan waren de resultaten over 2018 nog in bewerking. Deze resultaten worden dan ook in het Uitvoeringsprogramma 2019 opgenomen.

Naast deze algemene uitgangspunten zijn er ook specifieke uitgangspunten per beleidsterrein. Hier wordt eveneens in paragraaf 4.9 verder op ingegaan.

4.3 Soorten en aantallen controles en handhavingszaken

Net zoals bij vergunningverlening kunnen de soorten en aantallen controles en handhavingszaken van jaar tot jaar verschillen. De exacte aantallen worden daarom opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Deze aantallen vloeien voort uit het reeds eerder gememoreerde Besturingsmodel, cijfers die gedurende het jaar worden verzameld en gesprekken met medewerkers over de door hun gepleegde inzet.

Zoals in paragraaf 1.6 reeds is vermeld, zijn in het Besturingsmodel de uit te voeren taken, de prognoses van te realiseren producten en de risico's die een rol spelen bij het prioriteren van de uit te voeren taken doorgerekend en vertaald naar de benodigde capaciteit. Hiermee wordt direct inzichtelijk wat de consequenties van nieuwe wetgeving en/of bestuurlijke- dan wel managementbeslissingen in termen van capaciteit zijn.

4.4 Taken toezicht en handhaving

4.4.1 Bouwen en ruimtelijke ordening

Doelstelling voor dit taakveld is het bevorderen van een veilige, gezonde, duurzame en kwalitatief goede leefomgeving door via controles en het toepassen van handhaving te voorkomen dat:

- wordt gehandeld zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor de verschillende soorten activiteiten (bouwen, monumenten, sloop etc.).
- wordt gehandeld in strijd met de gebruiksregels van een bestemmingsplan of met de voorwaarden die zijn gesteld krachtens een omgevingsvergunning;

Het hoofdbestanddeel van het toezicht wordt gevormd door reguliere controles op bouwactiviteiten en aanpassingen aan monumenten en deze worden bij voorkeur integraal en in een aantal gevallen projectmatig uitgevoerd. Daarnaast vinden naar aanleiding van klachten, meldingen, eigen constatering en vooraf bepaalde activiteiten die een verhoogde aandacht nodig hebben, ongeplande controles plaats.

Het toezicht op naleving van regels en handhaving voor dit taakveld richt zich op:

- de omgevingsvergunning voor bouwen (waaronder monumenten en reclame) gericht op veilige bouwwerken, passend in het bestemmingsplan, die voldoen aan redelijke eisen van welstand en aan de eisen van het bouwbesluit en bouwverordening;
- de omgevingsvergunning voor sloopactiviteiten om de veiligheid te garanderen en ter bescherming van de nabijgelegen gebouwen;
- het verbod om te bouwen/slopen zonder omgevingsvergunning;
- de kwaliteit van bestaande gebouwen op brandveiligheid en constructieve veiligheid;
- strijdig gebruik van het bestemmingsplan;
- klachten en handhavingsverzoeken.

Nadat een vergunning is verleend, wordt contact gezocht met de vergunninghouder over de vergunningsvoorwaarden en wordt deze geattendeerd op aandachtspunten zoals constructie, brandveiligheid en inwerkingtreding van de vergunning. Dit wordt gedaan om tijdig geïnformeerd te worden over de start van de bouw, de uitvoerder (gegevens aannemer) en om handhaving te voorkomen. Daarnaast worden alle illegale bouwwerken waar de toezichthouder door middel van een schriftelijk handhavingsverzoek op wordt geattendeerd opgepakt.

De controleurs van de gemeente voeren uit gezondheidsoverwegingen geen controles of metingen uit bij slooplocaties waarbij sprake is van aanwezigheid van asbest. Men blijft buiten de afzetting. De controles beperken zich tot de maatregelen m.b.t. de veiligheid van omwonenden en voorbijgangers en de aanwezigheid van de juiste papieren en certificaten van de uitvoerende aannemers. Bij vermoedens van onveilige situaties binnen de afzetting zal contact worden opgenomen met de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de voormalige Arbeidsinspectie). Deze taak wordt per 1 januari 2019 overgedragen aan de ODRU. De gemeente zal zich nog wel actief inzetten op illegale dumpingen van asbest.

4.4.2 Brandveiligheid

Het toezicht met betrekking tot het brandveilig gebruik bij complexe gevallen vindt vooral plaats door de Veiligheidsregio Utrecht. Dit zijn situaties waar sprake is van een verhoogd risico op slachtoffers bij brand (een concentratie van niet-zelfredzame, minder zelfredzame of grote aantallen personen) en situaties waar bij brand sprake is van een verhoogd risico op slachtoffers onder hulpverleners. De preventieve taken vinden plaats in de fase vóór ingebruikname van een bouwwerk of het houden van een activiteit en richten zich op:

- Voorlichting aan burgers en bedrijven ter vergroting van het brandveiligheidsbewustzijn en handelingsvermogen en daarmee tot vergroting van de zelfredzaamheid;
- Toezicht en handhaving op brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit, het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning gebruik, zowel bij nieuwbouw, bestaande bouw, bouwwerken, evenementen en vuurwerkopslagplaatsen;
- Behandelen van klachten en meldingen over brandonveilige situaties.

Bij het toezicht op bestaande gebouwen en de controles van bedrijven en woongebouwen wordt bekeken of het gebouw en de inrichting aan de geldende voorschriften voldoet.

4.4.3 Milieu

Voor het behoud van een schone, gezonde en veilige leefomgeving moeten bedrijven voldoen aan milieueisen. Zoals eerder is vermeld, vindt de uitoefening van de VTH-taken op het vlak van milieu plaats door ODRU.

De gemeente overlegt over, stelt vast en volgt in haar milieutoezicht en -handhaving in grote lijnen de uitkomsten van de risicoanalyse, die door ODRU is uitgevoerd. Bij deze risicoanalyse wordt rekening gehouden met de diepgang van het uit te oefenen toezicht, de routinematige bezoeken, de controle van administratieve bescheiden en het onderzoek en verificatie van de eigen controlemaatregelen die door of ten behoeve van inrichtinghouders wordt uitgevoerd.

De daadwerkelijke inzet vanuit ODRU wordt elk jaar bepaald in het uitvoeringsprogramma van de gemeente dat in overleg met ODRU wordt opgesteld.

4.4.4 APV

Het gaat bij de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) veelal om onderwerpen en activiteiten die in de openbare ruimte plaatsvinden en waar burgers direct hinder van kunnen ondervinden.

De APV kent een grote diversiteit aan regels, welke in grote mate gericht zijn op het voorkomen c.q. beperken van hinder en overlast in de openbare ruimte.

Op basis van de APV wordt onder andere op de volgende aspecten gecontroleerd:

- Horeca (sluitingstijden, exploitatievergunning, controle schenktijden paracommercie).
- Reclame (weideborden, spandoeken, aanplakbiljetten, sandwichborden).
- Houtopstanden (controle van omgevingsvergunningen).
- Illegaal recreëren (wildkamperen).
- Standplaatsen, collecteren en venten.
- Gebruik van de weg (parkeerexcessen en het plaatsen van object(en) op of aan de weg plaatsen in strijd met de publieke functie van de weg).
- Evenementen.

Het toezicht op de APV heeft veelal betrekking op activiteiten in de leefomgeving die niet onder een vergunningplicht vallen. Het toezicht is daarom overwegend niet inrichtinggebonden. De APV heeft immers grotendeels betrekking op gedragsnormen voor de openbare ruimte. Als het gaat om inrichting gebonden toezicht dan heeft dat met name betrekking het onderdeel horeca en bepalingen ten aanzien van de paracommercie.

Het toezicht geschiedt overwegend naar aanleiding van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken van burgers, maar ook door waarnemingen van interne en externe partners. Naast de signalen die binnenkomen heeft de toezichthouder een vrije rol en oefent dan ook op eigen inzicht toezicht uit. Verhoudingsgewijs wordt daarom een groter deel van de beschikbare capaciteit gebruikt voor het controleren van regels waarvoor geen vergunningplicht geldt.

Het toezicht op de bepalingen uit de APV geschiedt dan ook vooral door buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's).

Toezicht op evenementen

Bij het houden van toezicht op evenementen wordt rekening gehouden met het gestelde in de Leidraad Utrechtse Heuvelrug evenementen uit 2014. In deze leidraad is aangegeven waar de gemeente toezicht op houdt bij evenementen (naleving vergunningsvoorschriften, drank- en drankgebruik, parkeren etc.). Ook de VRU houdt toezicht voorafgaand en tijdens evenementen. Waar en wanneer er gecontroleerd wordt, wordt afgestemd met de gemeente en met andere partners zoals politie en GGD/GHOR. De VRU houdt in het toezicht met name de aspecten brandveiligheid en ontvluchting in de gaten.

In de Leidraad is voorts bepaald dat zogenaamde C-evenementen de hoogste prioriteit hebben omdat dit de evenementen zijn die de grootste impact hebben op de omgeving en de veiligheid. In gevallen waarbij de veiligheid en gezondheid in het geding is alsmede bij overlast wordt er handhavend opgetreden. Hierbij wordt de sanctiestrategie (zie paragraaf 4.10.4) in acht genomen.

4.4.5 Alcoholwet

Sinds 1 januari 2013 is het toezicht en de handhaving op de Drank- en Horecawet (DHW) overgegaan van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit naar de gemeenten. Op 1 januari 2014 zijn opnieuw wijzigingen van de DHW in werking getreden, waaronder het verhogen van de leeftijdsgrens voor de verkoop van zwak- alcoholhoudende dranken van 16 naar 18 jaar. Per 1 juli 2021 is de DHW vervangen door de Alcoholwet.

Leeftijdsgrenscontroles

In lijn met het Preventie- en Handhavingsplan Alcohol Drugs en Jeugd 2018-2021 zet Utrechtse Heuvelrug primair in op het monitoren van de naleving van de leeftijdsgrenzen door alcoholverstrekkers, de daadwerkelijke naleving van de leeftijdsgrenzen en de inzet van mysteryshoppers. Hierbij wordt gefocust op zowel de alcoholverstrekkers als de jongeren. Dit betekent in de regel dat beide partijen gesanctioneerd kunnen worden in geval van overtreding. In lijn met het uitgangspunt dat preventieve handhaving leidend is, zullen sancties als uiterste middel worden toegepast.

Deze controles worden uitgevoerd bij de zogenaamde hotspots. Dit zijn de locaties waar veel jeugd bij elkaar komt en waar alcohol wordt verkocht, het gaat hier om evenementen, paracommercie, detailhandel en reguliere horeca. Het bepalen van de hotspots geschiedt op basis van alle informatie die bij de gemeente en haar partners, zoals politie en jongerenwerk beschikbaar is. Ook meldingen en klachten van derden worden meegenomen. De lijst met hotspots is een dynamische lijst. Dit houdt in dat deze lijst ieder jaar qua aantal en samenstelling kan wijzigen.

Basiscontroles

Daarnaast worden fysieke en administratieve controles uitgevoerd op de actualiteit van de drank- en horecaverunning (oud) en de Alcoholwetvergunning. Dit worden ook wel de basiscontroles genoemd. Naast de actualiteit van de vergunning, wordt ook gecontroleerd op voorschriften en overige ge- en verbodsbepalingen uit de Alcoholwet.

Regionale toezichthouderspool

Het toezicht op de naleving van de Alcoholwet is een taak die uitgevoerd wordt door BOA's (domein I). De BOA's die door of namens de gemeente deze taak uitvoeren hebben of moeten met goed gevolg het Alcoholwet – examen afgelegd/afleggen. Utrechtse Heuvelrug heeft een convenant afgesloten met 11 gemeenten waaruit een BOA-pool is ontstaan. Op deze wijze kan er nog gericht worden gemonitord en gehandhaafd.

4.5 Probleemanalyse toezicht en handhaving

Om de toezicht- en handavingsinspanningen te richten op die onderwerpen waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag het minst is een risicoanalyse uitgevoerd. Hiermee wordt sturing en prioriteit gegeven aan de toezicht- en handavingsinspanningen van de gemeente.

De essentie van toezicht & handhaving is om naleving op wet- en regelgeving te waarborgen. Het gaat hier dus onder andere om de regels die in vergunningen of meldingen zijn vastgelegd. De probleemanalyse voor toezicht & handhaving is uitgevoerd met behulp van de Risicomodule.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug werkt bij toezicht en handhaving risicogestuurd hetgeen inhoudt dat de capaciteit wordt ingezet waar de risico's (zowel negatieve effecten als slecht naleefgedrag) het grootst zijn. Naarmate de berekende risico's afnemen, neemt ook de inspanning (diepgangsniveau) af. Op deze wijze krijgt een intensievere toets van vergunningen tevens een intensiever toezichtsproces waarmee risico's beter worden beheerst en het publiekelijk belang wordt gewaarborgd.

Bij het houden van toezicht op verleende vergunningen en afgegeven meldingen is de wijze van toezicht als volgt:

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

Deze werkwijze is belangrijk voor het adequaat kunnen bijstellen van de Risicomodule (voornamelijk op naleving) omdat op deze manier beter inzichtelijk wordt waar inwoners en ondernemers wel/of niet naleven op beleid en wet- en regelgeving. Dit geldt voor zowel vergunningverlening als voor toezicht & handhaving.

De gemeente past deze werkwijze ook toe bij de ODRU voor het taakveld Milieu en de VRU voor het taakveld Brandveilig gebruik.

In bijlage II zijn de toezichtsprotocollen beschreven. Hierin is de diepgang van het toezicht op de diverse vergunningaanvragen weergegeven. Deze toezichtsprotocollen worden in deze planperiode verder geconcretiseerd waardoor nog duidelijker wordt op welke aspecten toezicht wordt gehouden en welke prioriteit daar aan wordt gegeven. Het aantal controles, en de diepgang daarvan, worden uiteindelijk in het uitvoeringsprogramma verwerkt aangezien het aantal controles en de aspecten waaraan binnen deze controles met name aandacht wordt besteed van jaar tot jaar kan verschillen.

4.6 Prioriteiten

De hierboven vermelde risicoanalyse vormt de basis voor het stellen van prioriteiten en het opstellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Bij het houden van toezicht en handhaving wordt voor de beleidsterreinen 'bouw', 'brandveilig gebruik' en 'APV en bijzondere wetten' aangehaakt bij de prioriteiten die onder vergunningverlening staan vermeld. Het verschil tussen de analyse voor vergunningverlening en de analyse voor toezicht & handhaving is dat bij toezicht & handhaving de kans op het negatieve effect mede bepalend is. In andere woorden, de kans [lees: naleving] op de regels bepaalt de mate waarin de negatieve effecten kunnen optreden en bepaalt daarmee het risico.

Voor het beleidsterrein 'milieu' is door de ODRU in overleg met de gemeente voor toezicht en handhaving de onderstaande risicoanalyse uitgevoerd.

Milieu

Beschrijving	effect	naleving	Totaal
Afvalstoffen	6,3	5,9	37,3
Overige industrie chemisch	7,5	4,9	36,8
Autosloperij	6,6	5,5	36,6
Tankstations met LPG	7,2	4,7	33,5
Garage met tankstation	6,3	4,9	31,3
Tankstations zonder LPG	5,6	5,3	29,9
Rioolwaterzuiveringsinstallatie	5,4	5,4	29,3
(Chemische) Wasserijen	5,2	5,6	29,1
Zwembaden	5,8	5,1	29,0
Veehouderijen varkens/kippen	5	5,8	29,0
Klasse	Opmaak	Van	tot en met
I	ZEER GROOT RISICO	37	60 punten
II	GROOT RISICO	28	36 punten
III	BEPERKT RISICO	19	27 punten
IV	KLEIN RISICO	10	18 punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	9 punten

De grootste risico's in het milieudomein komen voornamelijk voor bij afvalstoffen, chemische industrie en tankstations. Deze risicoprioritering is voor ODRU leidend voor toezicht en handhaving. Er wordt door ODRU ook in overeenstemming met aan de gemeente over gerapporteerd.

De prioritering is overigens niet bedoeld om een bepaalde volgorde in de handhaving aan te geven. De prioritering is bedoeld om de intensiteit van de handhaving aan te geven. Hoe hoger de prioriteit hoe actiever er gehandhaafd wordt.

Verder zal de gemeente naar aanleiding van (niet anonieme) meldingen aan de hand van de prioritering zoals beschreven in het uitvoeringsprogramma bepalen welke actie wordt ondernomen. Bij (formele) handhavingsverzoeken wordt conform de wettelijke eisen zoals bepaald in de Algemene wet bestuursrecht en daar op gebaseerde jurisprudentie actie ondernomen. Dat geldt des te meer als het bestuursrecht ingezet wordt ter ondersteuning van een strafrechtelijk aanpak om (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden.

Overigens behoudt de gemeente vanuit zijn rol als bevoegd gezag de mogelijkheid om gemotiveerd van de risicoanalyse af te wijken en een andere prioritering aan te houden.

4.7 Aandachtsgebieden

Het risicogestuurd houden van toezicht en handhaving heeft als voordeel dat de beperkte capaciteit doelmatig wordt ingezet, namelijk op de onderwerpen waar de berekenbare risico's het grootst zijn. Toch kan een gerichtheid op alleen de 'grootste' risico's leiden tot een tunnelvisie. Het is van belang dat de gemeente Utrechtse Heuvelrug blijft reflecteren op de hele fysieke leefomgeving en zich jaarlijks afvraagt wat er binnen de gemeentegrenzen gebeurt en wat dit betekent. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de 'straatervaringen' van toezichthouders, vergunningverleners en beleidsadviseurs alsmede van ervaringen van derden. Daarnaast kan er bestuurlijk aandacht worden gevraagd voor bepaalde situaties die zich voordoen.

De volgende aandachtsgebieden krijgen extra projectmatige toezicht- en handhavingsactiviteiten en extra juridische capaciteit:

Beschrijving aandachtsgebied	Aard van de aandacht	Beoogde actie(s)
<p><u>Archeologische waarden</u> De gemeente Utrechtse heuvelrug kent een bijzondere en lange bewoningsgeschiedenis. Overal zijn nog sporen uit een ver verleden te ontdekken en beleven. De aanwezigheid van deze archeologische vindplaatsen draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving. De verantwoordelijkheid voor bescherming van archeologisch erfgoed ligt conform de Monumentenwet, en in de toekomst de Omgevingswet, bij gemeenten. Toezicht op naleving van deze voorschriften is van belang. Archeologisch erfgoed is naast waardevol tevens erg kwetsbaar. Als het weg is, is het ook echt weg, herstellen in de oorspronkelijke vorm is niet mogelijk.</p>	Maatschappelijk	Als blijkt dat er behoudens-waardig archeologisch erfgoed in het geding is, moet dit of onaangetast in de grond blijven zitten, dit wordt behoud <i>in situ</i> genoemd, of worden opgegraven door deskundigen, dit wordt behoud <i>ex situ</i> genoemd. De archeologische waarden worden o.a. beschermd met het bestemmingsplan. Tijdens het vergunningstraject wordt hieraan actief getoetst. Maar ook daarna door toezichthouders.
<p><u>Fysieke kwaliteit bebouwde omgeving niet zijnde brandveiligheid, constructie, gezondheid, hinder en duurzaamheid</u> Tijdens de vergunningverlening en het toezicht daarop moet gelet worden op de kaders van het bestemmingsplan, beheersverordening, welstandnota, bouwverordening/nota afwijkingenbeleid etc. in verband met het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het 'aangezicht' van onze dorpen verdient aandacht.</p>	Maatschappelijk en Politiek	Toezichthouders kunnen tijdens het toezicht op de vergunningen en het afhandelen van handhavingsverzoeken/klachten en meldingen ook zelf (ambtelijk) overtredingen constateren. Bij ambtelijke constateringen van overtredingen hebben risico's op het gebied van brandveiligheid, constructie, gezondheid, hinder en duurzaamheid altijd prioriteit en worden handhavend opgepakt. De overige overtredingen worden jaarlijks geregistreerd. Afhankelijk van de naleefgedrag score van de verschillende activiteiten wordt één of meer aandachtsgebieden benoemd in het uitvoeringsprogramma. Met als doel het naleefgedrag te beïnvloeden. In het uitvoeringsprogramma is een activiteitenlijst opgenomen die voor toezichthouders als leidraad kan dienen.

<p>Leefbaarheid openbare ruimte De buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) waar de gemeente sinds 2014 over beschikt, zijn inmiddels vertrouwde gezichten in de dorpen en in de gemeentelijke organisatie. Ze zijn zichtbaar en treden zo nodig op om buurten en wijken leefbaar te maken en te houden. Hiermee worden de uitkomsten van de leefbaarheidsmonitor 2010 en 2014 serieus genomen.</p>	<p>Maatschappelijk en Politiek</p>	<p>De inzet van boa's is, buiten het toezicht op evenementen en drank en horecawet, gericht op de afhandeling van klachten en meldingen van inwoners/ bedrijven. Daarnaast geven ze prioriteit aan fout parkeren, afvaldumpingen, fietsen door voetgangersgebieden, overlast honden en basisregistratie personen i.v.m. opsporing fraude.</p>
<p>Illegale bewoning Op permanente bewoning van vakantieparken, kamerbewoning en overig illegaal gebruik wordt tot op heden nauwelijks gehandhaafd. Hier liggen echter wel risico's op het gebied van brandveiligheid, niet recreatief gebruik, druk op de natuurlijke omgeving, bereikbaarheid van hulpdiensten etc.</p>	<p>Maatschappelijk en Politiek</p>	<p>Thematische en cyclische aanpak van kamerverhuur, permanente bewoning en overig illegaal gebruik.</p>
<p>Asbestdaken Particulieren, bedrijven en (overheids)-instellingen mogen in 2024 geen asbestdaken meer bezitten. De maatregel moet gezondheidsproblemen door asbest voorkomen.</p>	<p>Maatschappelijk en Politiek</p>	<p>Door de provincie en ODRU is een inventarisatie gehouden naar het aantal asbestverdachte daken in Utrechtse Heuvelrug. Het gaat om 1895 asbestverdachte daken met een totale oppervlakte van 321.900 m². De komende jaren vraagt dit een piek in de capaciteit om deze opgave uit te voeren.</p>

Bestuurlijk-politiek gevoelige handhavingdossiers

De prioritering die voortvloeit uit de risicoanalyse en de aandachtsgebieden zijn niet 'in beton gegoten'. Er kunnen zich dossiers voordoen die politiek-bestuurlijk gevoelig kunnen liggen. Op basis hiervan kan van de prioritering worden afgeweken. Politiek gevoelige handhavingdossiers zijn zaken die:

- kunnen leiden tot substantiële weerstand waardoor:
 - o deze in de raad onderwerp van discussie wordt; en/of
 - o de nodige media-aandacht krijgen;
- door het college of een portefeuillehouder is aangemerkt als gevoelig.

4.8 Projecten

Kortheidshalve wordt voor de projecten verwezen naar paragraaf 3.9. waar nader wordt ingegaan op de projecten die in het Bestuursmodel zijn opgenomen. Dit zijn werkzaamheden die naast de reguliere taken worden uitgevoerd, maar welke wel een claim leggen op de VTH-formatie.

4.9 Indicatoren

Toezicht en handhaving beogen bij te dragen aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving door het houden van controles en, indien nodig, toepassen van sancties. Daarnaast wil het een bijdrage leveren aan de algemene doelstellingen die beschreven staan in paragraaf 2.3.3 met inachtneming van de algemene uitgangspunten die in paragraaf 4.2. staan vermeld en de specifieke uitgangspunten die in de paragrafen hieronder zijn beschreven.

Om na te gaan of deze doelstellingen worden bereikt, wordt gebruik gemaakt van indicatoren. Deze indicatoren zijn terug te vinden in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's aangezien ze grotendeels gekoppeld zijn aan de activiteiten die jaarlijks worden uitgevoerd. Indien nodig, worden de indicatoren verder uitgewerkt waardoor de benodigde informatie voor het toetsen aan de doelstellingen nader wordt geconcretiseerd. In het jaarverslag worden deze indicatoren als toetsingskader gebruikt. Het is van belang om in beeld te brengen of taken en doelstellingen worden behaald omdat hiermee de gepleegde inzet wordt verantwoord en er kan worden nagegaan of de inzet op de juiste aspecten geschiedt of bijstelling behoef. Tevens is het van belang om periodiek de risico's te actualiseren. Hiervoor is monitoring en registratie van groot belang (zie paragraaf 5.8).

4.9.1 Bouwen en Ruimtelijke Ontwikkeling

Onze doelstelling ten aanzien van de naleving is weergegeven in de onderstaande tabel. In de tabellen zijn aangegeven wat het percentage vergunninghouders is dat bij de 1^e controle c.q. 1^e hercontrole voldoet aan de voorschriften.

In de komende beleidsperiode zal in regionaal verband meer doelstellingen op het vlak van het naleefgedrag worden ontwikkeld. Hiervoor is gekozen omdat uit regionaal overleg is gebleken dat alle ge-

meenten worstelen met het formuleren van deze doelstellingen en het zinvol is om hierin gezamenlijk op te trekken.

Doelstelling Naleving 2021		
Prioriteitsklasse	Naleefpercentage 1 ^e controle	Naleefpercentage 1 ^e hercontrole
Zeer groot risico	70-80	90
Groot risico	70-80	90
Beperkt risico	80	90
Klein risico	90	95
Zeer klein risico	90	95

Beleidsuitgangspunten

- Toezichthouders bouw van de gemeente en de VRU voeren (wanneer gewenst gezamenlijk) brandveiligheidscontroles uit tijdens de bouw, waarbij specifiek wordt gelet op compartimentering, brandscheiding en vluchtwegmogelijkheden;
- Er wordt, op basis van de probleemanalyse, geprogrammeerd gebiedstoezicht georganiseerd;
- Er wordt integraal toezicht gehouden op bestaand gebruik (aansluiten bij controles VRU en ODRU);
- Er wordt, naar aanleiding van meldingen van toezichthouders van andere instanties, gecontroleerd (signaaltoezicht);
- Er vindt samenwerking plaats met andere handhavingpartners om het kennisniveau te verhogen, eenduidig toezicht te verkrijgen en de toezichtslast te verminderen.

Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden de volgende indicatoren toegepast voor het monitoren van de doelstellingen:

- aantal aangemaakte toezichtdossiers, totaal en per bouwwerktype;
- aantal afgesloten toezichtdossiers, totaal en per bouwwerktype;
- aantal gereed gemelde omgevingsvergunningen;
- aantal ingetrokken omgevingsvergunningen;
- aantal ingediende handhavingverzoeken;
- aantal afgeronde handhavingverzoeken;
- aantal afgewezen handhavingverzoeken;
- aantal toegewezen handhavingverzoeken
- aantal geaccepteerde sloopmeldingen
- aantal opgestarte en afgehandelde toezichtdossiers sloopmeldingen.

4.9.2 Doelstellingen APV – Bijzondere Wetten

Onze doelstelling ten aanzien van de naleving is weergegeven in de onderstaande tabel.

Doelstelling Naleving 2021		
Prioriteitsklasse	Naleefpercentage 1 ^e controle	Naleefpercentage 1 ^e hercontrole
Zeer groot risico	70	80
Groot risico	70	80
Beperkt risico	80	90
Klein risico	80	90
Zeer klein risico	80	90

Beleidsuitgangspunten

In de afgelopen jaren is er niet specifiek toezicht gehouden. De komende jaren zal daar ervaring mee worden opgedaan waarbij het volgende uitgangspunt wordt gehanteerd:

- er is specifieke aandacht voor evenementenvergunningen >100 personen en 50-100 personen. Voorafgaande aan het evenement vindt er tussen toezichthouders VRU en de politie afstemming plaats over de controles die moeten plaatsvinden. Na afloop volgt evaluatie.
- er zal constant gekeken worden naar de meest efficiënte vorm van toezicht om het naleefpercentage op minimaal het zelfde niveau te houden.

Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden de volgende indicatoren toegepast voor het monitoren van de doelstellingen:

- aantal in het kader van de Alcoholwet uitgevoerde basiscontroles + aantal overtredingen + soort overtreding;
- aantal uitgevoerde leeftijdsgrenzencontroles + aantal overtredingen;
- aantal waarschuwingen en sancties per soort overtreding
- aantal evenementenvergunningen en aantal daarvan gecontroleerde evenementen, onderverdeeld in categorie A-, B- en C-evenementen;
- aantal en type daarbij geconstateerde overtredingen;
- aantal uur boa-inzet op evenementen.

4.9.3 Doelstellingen Milieu

Onze doelstelling ten aanzien van de naleving is weergegeven in de onderstaande tabel.

Doelstelling Naleving 2021		
Prioriteitsklasse	Naleefpercentage 1 ^e controle	Naleefpercentage 1 ^e hercontrole
Zeer groot risico	70-80	90
Groot risico	70-80	90
Beperkt risico	70-80	90
Klein risico	70-80	95
Zeer klein risico	70-80	95

Beleidsuitgangspunten

- de componenten veiligheid, ketentoezicht, energie/duurzaamheid krijgen specifieke aandacht tijdens toezicht en handhaving;
- controles bij de categorie-4 bedrijven worden afgestemd met handhavingspartners als waterschap en veiligheidsregio;
- alle vuurwerkbedrijven voldoen elk jaar voor 100% aan de voorschriften (na controle en zo nodig een handhavingstraject);
- er vindt samenwerking plaats met andere handhavingspartners om het kennisniveau te verhogen en een eenduidig toezicht te verkrijgen.

Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. In het bedrijfsinformatiesysteem Squit XO worden gegevens (gepleegde overtredingen, naleefgedrag, etc.) verzameld en geanalyseerd. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden de volgende indicatoren toegepast voor het monitoren van de doelstellingen:

- aantal controles;
- aantal overtredingen;
- aantal ongedaan gemaakte overtredingen;
- aantal bestuursrechtelijke handhavingstrajecten;
- aantal controles op het in het betreffende jaar aangelegde gesloten bodemenergiesystemen;
- alle ingekomen energierapporten die in het kader van Energy Efficiency Directive zijn ingediend, zijn aan het eind van het betreffende jaar beoordeeld;
- de toegepaste erkende maatregelen uit de rapporten zijn in Squit ingevoerd;
- de nog uit te voeren maatregelen zijn vastgelegd in een aanschrijvingsbrief en na realiseren vastgelegd in squit;
- in het kader van gebiedsgericht toezicht wordt (door de ODRU) 100% van de vooraf afgesproken straten wordt geïnventariseerd, met daarin ongeveer 50 bedrijven;
- aantal bezochte en onderzochte propaantanks;
- aantal tanks die wel/niet voldoen aan de wettelijke eisen;
- aantal uitgevoerde geluidmetingen bij specifieke geluidsklachten.

Deze indicatoren worden geanalyseerd per taakveld (zoals beschreven in het uitvoeringsprogramma).

4.9.4 Doelstellingen Brandveiligheid

De VRU, waar de gemeente Utrechtse Heuvelrug deel van uitmaakt, werkt met de risicomodule Brandveiligheid. Periodiek rapporteert de VRU de voortgang van het naleefniveau op hoofdlijnen. Onze doelstelling ten aanzien van de naleving is weergegeven in de onderstaande tabel.

Doelstelling Naleving 2021		
Prioriteitsklasse	Naleefpercentage 1 ^e controle	Naleefpercentage 1 ^e hercontrole
Zeer groot risico	75-95	80-95
Groot risico	75-95	80-95
Beperkt risico	75-95	80-95
Klein risico	75-95	85-95
Zeer klein risico	75-95	85-95

Beleidsuitgangspunten

- de VRU realiseert een adequaat niveau van brandweezorg dankzij de samenhang tussen alle schakels van de veiligheidsketen (proactie-preventie-preparatie-repressie-nazorg);
- de uitvoering van de taak Preventie of Risicobeheersing bestaat uit de advies functie en de toezicht en handhavingstaak ten aanzien van brandveiligheid. Stimuleren van (brand) veilig gedrag en verhoging bewustwording en het bieden van handelingsperspectieven wordt uitgevoerd in het kader van het programma Stimulerende Preventie. Dit programma wordt in 2019 onderdeel van de vaste risicobeheersingstaken onder de naam Brandveilig Leven en richt zich met name op het geven van voorlichting, onderwijs en publiekscommunicatie;
- de bouwwerken waarin vermindert zelfredzame personen verblijven, krijgen specifieke aandacht op het gebied van bewustwording brandveiligheid. Voorbeelden hiervan zijn de Toolbox voor de zorginstellingen en de samenwerking met gemeenten alsmede thuiszorg en andere instanties voor verminderd-zelfredzame personen die zelfstandig wonen;
- bouwwerken die de norm overschrijden door ongewenste en/of onechte meldingen van een brandmeldinstallatie worden aan de gemeente overgedragen om een handhavingstraject te starten;
- er vindt samenwerking plaats met andere toezicht (handhaving)partners om het kennisniveau te verhogen en een eenduidig toezicht te verkrijgen.

Indicatoren

De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen zijn als volgt:

- alle risicovolle bedrijven (klasse I en II) voldoen voor 90% aan de voorschriften (na controle en zo nodig een handhavingstraject);
- aantal controles en hercontroles bij brandveiligheid;
- aantal in behandeling genomen handhavingzaken bij brandveiligheid;
- aantal door VRU in behandeling genomen meldingen over brandonveilige situaties.

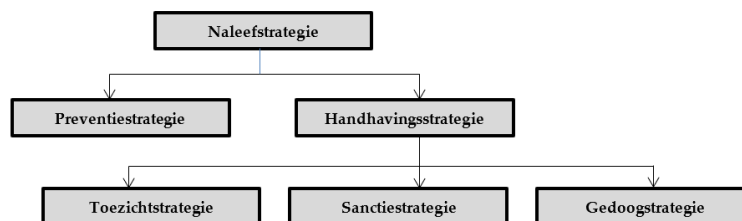
4.10 Naleefstrategie

4.10.1 Inleiding

Toezicht- en handhavingstaken zijn soms moeilijk met elkaar te vergelijken. De ene taak vraagt om een meer repressieve aanpak, terwijl de ander vraagt om een meer preventie aanpak.

De naleefstrategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die ontstaan bij het niet naleven van de voorschriften. De naleefstrategie is een onderling afgestemd geheel van deelstrategieën voor preventie, toezicht, sancties en gedogen.

Schematisch geeft dit het volgende beeld:



4.10.2 Preventiestrategie

Preventiestrategie is de strategie die primair ziet op het bevorderen van spontane naleving van wet- en regelgeving door het vergroten van de bewustwording. In paragraaf 4.2 is reeds op preventie als uitgangspunt bij het houden van toezicht en handhaving ingegaan. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

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.

De Tafel van Elf is een wetenschappelijk ontwikkeld model dat inzage geeft in de redenen waarom mensen de regels overtreden. Het model laat zien dat er vóór het daadwerkelijke sanctietraject voldoende mogelijkheden zijn om door middel van gerichte communicatie overtredingen te voorkomen, danwel helderheid over normen te verstrekken (mochten die onvoldoende helder zijn). In bijlage VI wordt de 'Tafel van Elf' verder uitgewerkt en toegelicht.

Om ervoor te zorgen dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden, zijn de volgende maatregelen doorgevoerd:

- de gemeente biedt een aantal mogelijkheden tot vooroverleg om zodoende de haalbaarheid van een initiatief al in een vroegtijdig stadium te beoordelen;
- de gemeente zorgt voor heldere, makkelijk te vinden beschrijvingen van wat we verwachten van gebruikers van de leefomgeving op de website van de gemeente en in het voorlichtingsmateriaal dat we aan hen ter beschikking stellen;
- er kan buurtbemiddeling worden ingeschakeld (bijvoorbeeld via Heuvelrug verbindt) of mediation. In geval van klachten kan buurtbemiddeling een sterkere oplossingskracht hebben dan de inzet van toezicht & handhaving;
- op 8 februari 2018 is het Preventie- en Handavingsplan Alcohol Drugs en Jeugd door de gemeenteraad vastgesteld waarin acties en maatregelen zijn opgenomen om het drugs- en alcoholgebruik onder jongeren te voorkomen en terug te dringen. Ter uitvoering van dit plan zijn budgetten ter beschikking gesteld voor onder meer toezicht en handhaving. In de uitvoeringsprogramma's voor de jaren 2019 en verder zal worden aangegeven waaraan deze budgetten worden besteed.

4.10.3 Toezichtstrategie

De gemeente is mede verantwoordelijk voor het bewaken van algemene belangen. Vertrouwen is het uitgangspunt, maar het blijft belangrijk dat toezicht wordt gehouden op het naleven van de regels. Wanneer regels niet (spontaan) worden nageleefd is ingrijpen noodzakelijk. De gemeente gaat dan vanuit haar toezichthoudende taak het gesprek aan over naleving van regels. Sanctioneren is daarbij een uiterste maatregel.

Toezicht vindt plaats op basis van de gestelde prioriteiten en doelen. Deze zijn vastgesteld op basis van de risicoanalyse. De prioritering is leidend voor de frequentie van het toezicht.

In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe de gemeente als bevoegd gezag het toezicht uitoefent.

Manier van werken bij toezicht en handhaving

Doordat we controles uitvoeren, kunnen we overtredingen en illegale activiteiten opsporen en vaststellen. Van de controle maken we een rapportage, die in het digitale systeem wordt opgeslagen. Als de toezichthouder bij de controle een overtreding vaststelt, dan handelt hij volgens de sanctiestrategie. Een algemene omschrijving van een controle staat in bijlage VII.

De werkwijze in Utrechtse Heuvelrug is gebaseerd op het beginsel dat toezicht in eerste instantie een preventieve werking moet hebben die eruit bestaat dat wettelijke voorschriften worden nageleefd zonder sanctionering. Overtredingen kunnen zo al in een vroegtijdig stadium worden voorkomen. In de praktijk blijkt dat in veel gevallen toezichthouders met aansporingen en waarschuwingen ervoor (kunnen) zorgen dat bestuursrechtelijke sanctie-instrumenten niet hoeven te worden ingezet. Daarbij staat de burger centraal, wat betekent dat onze dienstverlening altijd gericht is op klantvriendelijkheid richting de burger. Indien er, na afweging van alle belangen, niet hoeft te worden opgetreden doen we dat niet.

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

De ODRU verzorgt voor de gemeente de (milieu)controles. In verband met de grote verscheidenheid aan type bedrijven / activiteiten zijn in overleg met gemeente voor de inrichtingen waar de gemeente bevoegd gezag is, onderscheid gemaakt in 4 categorieën, waarbij categorie 1 het minst complex is en categorie 4 het meest complex. De complexiteit heeft invloed op de controlefrequentie.

- Cat. 1: Incidenteel controles uitvoeren (ca. 1x per 10 jaar) of als gevolg van veranderde relevante wet- en regelgeving en/of veiligheidsrisico's.
- Cat. 2: iedere 5 jaar een controle uitvoeren. Er wordt toezicht gedaan op de actuele relevante items. De controles worden zoveel mogelijk projectmatig en branchegericht uitgevoerd.
- Cat. 3: iedere 2 jaar een controle uitvoeren. Er wordt toezicht gedaan op de actuele relevante items. De controles worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd.
- Cat. 4: Bij deze groep bedrijven wordt ieder jaar een controle uitgevoerd. Er wordt toezicht gedaan op de actuele relevante items. In samenspraak met de gemeente en op basis van de risicoanalyse en de beleidsprioriteiten worden de controlefrequenties bepaald. De controles worden zoveel

mogelijk integraal uitgevoerd. Er wordt waar mogelijk bij cat. 3 en cat. 4 de bonus-malus regeling toegepast. De complexe en risicovolle cat. 4 bedrijven worden 2 x per jaar integraal gecontroleerd.

Preventief toezicht

De kwaliteit van de leefomgeving wordt onder andere 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. De surveillance kan door elke discipline worden uitgevoerd. Het gaat er dan om dat bevindingen bij de juiste handhavingspartner wordt gedeponereerd: 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 perceelcontroles. Dat geldt voor Wabo-gerelateerde taken en ook het toezicht in de openbare ruimte door BOA's vindt hierin plaats.

Actief toezicht 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 in overeenstemming met het vastgestelde beleid en de eventuele controlefrequentie. In geval van overtredingen wordt – afhankelijk van het beleid - de sanctiestrategie toegepast.

Actief gebiedsgericht toezicht

Een surveillance kan ook resulteren in een controle, op basis waarvan een handhavingstraject wordt opgestart. Vooral strijdig gebruik in het buitengebied is een overtreding welke naar verwachting aan de orde kan zijn door de veranderingen in de wetgeving per 1 november 2014 (het uitbreiden van het vergunningsvrij bouwen en de verruiming van de mogelijkheden tot planologisch afwijkend gebruik, ook buiten de bebouwde kom). Het belang van een tijdige signalering van deze situaties 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 wordt ingezet voor de taakvelden milieu, bouwen en openbare ruimte. Tijdens de controle heeft de toezichthouder specifiek oog voor één of meerdere controlepunten. Voorbeelden hiervan zijn bebouwing in voorerfgebied, gevelinventarisatie milieu of foutief parkeren. Met het afnemen van vergunningsplichtige 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.

Reactief toezicht naar aanleiding van klachten en/of verzoeken om handhaving

Niet alle klachten en/of verzoeken om handhaving resulteren in een controle. 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 over 'de beginselplicht tot handhaving' gevolgd.

Wraken

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. Hierin wordt de overtreder in kennis gesteld van de overtreding waarbij hij/zij op zijn/haar eigen verantwoordelijkheid wordt gewezen om de overtreding ongedaan te maken. Tevens wordt hiermee het recht uitgesproken om in de toekomst alsnog sanctionerend op te treden. Zodra in de uitvoering of beleidsmatig aan deze overtredingen meer prioriteit wordt gegeven, dan wordt bepaald of tegen die overtredingen alsnog wordt opgetreden.

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. Ook wordt hiermee tegemoet gekomen 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.

Verschillende handhavingpartners zijn actief in toezicht en handhaving in de leefomgeving zoals het waterschap, ODRU, de VRU, de provincie Utrecht en de politie.

Door informatie gestuurde handhaving en heldere werkafspraken zijn de volgende vormen van integraal toezicht mogelijk:

- *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 gekozen voor de meest effectieve en efficiënte manier van toezicht. Het streven is bij alle controles oog te hebben voor signaalpunten van andere taakvelden en/of bevoegd gezag. Hierbij wordt de lijn zoals in bijlage VII (standaard controle) gevolgd.

4.10.4 Sanctiestrategie

Als preventieve handhaving door middel van voorlichting en toezicht niet leidt tot het gewenste naleefgedrag en er geen sprake is van een gepaste oplossing, legalisatie of actief gedogen, dan past Utrechtse Heuvelrug andere maatregelen toe. De maatregel of het instrument dat wordt toegepast hangt af van een aantal aspecten zoals de potentiële schade, gevaar of hinder die de overtreding veroorzaakt of kan veroorzaken, de aard van de overtreding en de houding van de overtreder (hoe stelt de overtreder zich op? komt de overtreder zijn/haar afspraken na?).

In deze strategie staat beschreven welke instrumenten ingezet kunnen worden bij een geconstateerde overtreding.

Tegen geconstateerde overtredingen kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden opgetreden. Strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhavingstrajecten kunnen naast elkaar gebruikt worden (tweesporenbeleid). Het strafrecht wordt dan gebruikt om te straffen, terwijl het bestuursrecht wordt ingezet om de overtreding te beëindigen, de legale situatie te herstellen en de eventuele schade ongedaan te maken. Bovendien wordt een slecht nalevend bedrijf of gebruiker vaker gecontroleerd.

De sanctiestrategie is bepalend voor de wijze waarop de gemeente Utrechtse Heuvelrug – of de ODRU namens de gemeente - optreedt bij geconstateerde overtredingen. Uitgangspunt daarin is dat niet direct strafrecht wordt toegepast, maar dat het doel is om de overtreding weg te nemen en/of om herhaling te voorkomen.

De gemeente vindt duidelijkheid en eenduidigheid voor inwoners, ondernemers, verenigingen en instellingen van groot belang. Bij het toepassen van de sanctiestrategie wordt daarom gebruik gemaakt van de landelijke handhavingstrategie (LHS, versie 1.7 van 24 april 2014).

Bij het constateren van een overtreding, bijvoorbeeld naar aanleiding van een reguliere controle, een klacht of een verzoek om handhaving, is de interventiematrix uit de LHS leidend. Als de toezichthouder een overtreding heeft geconstateerd stelt hij of zij met behulp van de interventiematrix de sanctie vast.

Naast de corrigerende en straffende werking van de strategie kent de sanctiestrategie ook een preventieve rol. Het opleggen en uitvoeren van sancties kunnen zorgen voor betere naleving van regels bij anderen. In bijlage III is een toelichting op de handhavingsmatrix gegeven. In deze toelichting wordt ingegaan op het gebruik van de handhavingsmatrix en de verschillende interventiemogelijkheden. Ten aanzien van de interventie 'bestuurlijke waarschuwing', die door de ODRU wordt verzonden namens de gemeente, wordt, anders dan hetgeen in de LHS is opgenomen, geen hersteltermijn opgenomen teneinde de overtreding niet langer te laten voortbestaan en vanwege het uniformeren van de praktijk binnen de provincie Utrecht. In de 'bestuurlijke waarschuwing', die door de gemeente wordt verstuurd wordt evenwel een hersteltermijn gehanteerd.

Als gevolg van de ingediende zienswijzen kan er aanleiding bestaan voor een (extra) controlemoment voordat er overgegaan wordt tot het definitief opleggen van de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang. Redenen hiervoor kunnen zijn bijvoorbeeld het reeds ongedaan maken van de overtreding door de overtreder of onduidelijkheid over het (nog voort)bestaan van de overtreding.

Hoogte dwangsom

Indien de overtreder niet binnen de gestelde termijn de overtreding ongedaan maakt dan kan de gemeente een dwangsom verbeuren. De gemeente heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. Bij de hoogte van de dwangsom houdt de gemeente rekening met:

- de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken;
- de aard en de ernst van de overtreding;
- de omvang van de schade;
- de draagkracht van de overtreder;
- voordeel/opbrengst voor de overtreder;
- de waarde van de overtreding, bijv. de waarde van het illegale bouwwerk.

Om transparant te zijn naar de inwoners en ondernemers en willekeur tegen te gaan hanteert de gemeente bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsommen en de hersteltermijnen de *'Richtlijn dwangsombedragen en termijnen'* zoals deze in bijlage IV is opgenomen.

In de handhavingsbeschikking wordt de hoogte van de dwangsom gemotiveerd. Het vaststellen van de hoogte en de maximaal te verbeuren dwangsom is altijd afhankelijk van de overtredingssituatie. Aan de tabel kunnen dan ook geen rechten worden ontleend. In voorkomende gevallen kan het noodzakelijk zijn om, gezien de omstandigheden van een geval, een dwangsom vast te stellen in afwijking van de genoemde bedragen.

Begunstigingstermijn

Een begunstigingstermijn is de termijn die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen. De begunstigingstermijn is op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Dat houdt in, dat de termijn voldoende lang is om als overtreder de opgelegde verplichtingen uit te kunnen voeren en gezien de omstandigheden van de situatie redelijk is.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug verlengt in principe vastgestelde begunstigingstermijnen in handhavingsbeschikkingen niet. Er kan echter een gegronde reden zijn waarom de begunstigingstermijn wordt verlengd of opgeschort. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer:

- de overtreder zelf aangeeft meer tijd nodig te hebben om de overtreding op te heffen. Hierbij moet de overtreder de gemeente een concrete redelijke termijn geven waarbinnen hij de opgelegde last alsnog zal uitvoeren;
- bezwaar is ingediend en sprake is van bijzondere omstandigheden;
- een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend en sprake is van bijzondere omstandigheden.

Wanneer de begunstigingstermijn wordt verlengd, is dit een nieuw besluit waartegen voor alle belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat. Het indienen van bezwaar of instellen van beroep schort de werking van de handhavingsbeschikking niet op. Dit betekent dat de bezwaarmaker bij de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening moet indienen om bijvoorbeeld te voorkomen dat dwangsommen verbeuren. De begunstigingstermijn zal in de regel niet enkel worden opgeschort omdat een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend. De voorlopige voorzieningenrechter kan beslissen de begunstigingstermijn te schorsen tijdens bezwaar/ beroepsprocedures.

4.10.5 Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties wordt aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan het bestuursorgaan (op grond van een belangenafweging) van handhavend optreden afzien. Dit kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook 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 landelijke beleidskader op het gebied van gedogen opgesteld destijds door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Toezicht en Milieu en de Minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van deze paragraaf. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: 'Handhaven is goed, maar preventie is beter.' Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan in een dergelijke situatie het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

4.10.6 Privaatrechtelijke handhaving

In aanvulling op de hiervoor behandelde bestuurlijke handhavingsbevoegdheid heeft de gemeente ook privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden. De gemeente mag in beginsel 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 ten opzichte van 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.

4.10.7 Handhaving bij overtredingen door 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. Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van inwoners en ondernemers. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren en bedrijven, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de overheid.

Als een overtreding wordt geconstateerd bij de gemeente zelf, dan:

- reageert de toezichthouder volgens de beleidslijnen zoals beschreven in dit beleid;
- wordt een afschrift gestuurd van de interne e-mail of memo met de resultaten van de controle en eventuele hercontrole(s) naar de bestuurlijke portefeuillehouder voor de dienst en voor de handhaving. Ook wordt een afschrift gestuurd naar het Openbaar Ministerie.
- neemt het management of het bestuur maatregelen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en de schade te herstellen

Net zoals onze eigen organisatie moeten andere overheden ook het goede voorbeeld geven. De toezichthouder reageert dan even streng als in andere situaties.

Als een overtreding wordt geconstateerd bij een andere overheid, dan:

- reageert de toezichthouder volgens de hoofdlijnen zoals beschreven in dit beleidsplan; en
- wordt een afschrift gestuurd van de brief met de resultaten van de controle en eventuele hercontrole(s) naar het Openbaar Ministerie.

4.10.8 Strategieën aanverwant beleid

In de navolgende beleidsdocumenten zijn eveneens strategieën zijn opgenomen die in het kader van VTH van belang zijn. Samen met de strategieën in dit VTH-beleidsplan vormen zij het strategisch kader voor het Omgevingsrecht.

Strategie intrekken Omgevingsvergunning

De Wabo geeft de mogelijkheid om omgevingsvergunningen waarvan geen of niet langer gebruik wordt gemaakt, in te trekken. De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft een beleidsregel vastgesteld waarin wordt omschreven hoe de gemeente van deze intrekingsbevoegdheid maakt inzake bouwen. Samen met deze regeling in dat vergunningen waar binnen 104 weken geen start is gemaakt met de werkzaamheden kunnen worden introkken tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn om dit eerder te doen. Bij het stilleggen van de werkzaamheden kan een vergunning na 26 weken worden ingetrokken. De volledige strategie voor het intrekken van Omgevingsvergunningen is weergegeven in de *'Beleidsregel intrekken Omgevingsvergunning, 2012'*.

Strategie afwijkingenbesluitenbeleid

De strategie van dit beleid is om afwijkingen van een bestemmingsplan of beheersverordening makkelijker, sneller, zorgvuldiger en op een consistentere wijze te kunnen verlenen. Daarvoor is aansluiting gezocht bij de diverse beleidsnotities en beleidsuitgangspunten zoals die in de nieuwe bestemmingsplannen zijn opgenomen. Concreet gaat het om veel voorkomende omgevingsvergunningaanvragen die wél binnen de geactualiseerde regels (en de reikwijdte van artikel 4 van bijlage II van het Bor) vallen maar niet binnen de voor die locatie geldende verouderde bestemmingsplanregels. Daarnaast biedt het afwijkingenbeleid de mogelijkheid om mee te werken aan aanvragen die niet binnen (de afwijkingmogelijkheden van) de geactualiseerde regels passen. In die zin is er met dit afwijkingenbeleid tevens sprake van een extra mogelijkheid tot verruiming van de bouw- en gebruiksmogelijkheden. Het afwijkingenbeleid draagt bij aan een grotere gelijkheid voor inwoners en een consistentere en meer zorgvuldige besluitvorming. De strategie afwijkingen-besluitenbeleid is weergegeven in *'Nota planologische afwijkingen, 2016'*.

Integraal veiligheidsprogramma

In het Integraal Veiligheidsplan wordt aandacht besteed aan woninginbraken, overlast jeugd en kwetsbare groepen, ondermijning en de aanpak daarvan. In de context van dit VTH-beleidsplan zijn vooral de thema's jeugd en ondermijning van belang. In de uitvoeringsprogramma's wordt beschreven hoe en op welke aspecten het toezicht op de jeugd en activiteiten die vallen onder het begrip ondermijning (zoals fraude, hennepeteelten witwassen) wordt opgetreden. In het kader van ondermijning worden integrale controles opgenomen. Deze controles zijn gericht op hotspots, basisregistratie personen, overbewoning, brandveiligheid en strijdig gebruik van panden. De regie op deze controles ligt bij de adviseurs openbare orde en veiligheid.

5 Organisatie en kwaliteitsborging

5.1 Inleiding

Vergunningverlening, toezicht en handhaving draait om het beheersen van risico's voor de samenleving. De inwoners van Utrechtse Heuvelrug moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente de belangrijkste risico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te maken is het belangrijk dat de gemeentelijke organisatie op een adequaat niveau de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kan garanderen. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de gemeente zorgt dat ze het voorgenomen beleid kan uitvoeren en hoe daar verantwoording over wordt afgelegd, ofwel hoe de gemeente haar eigen uitvoeringskwaliteit borgt. Hierbij wordt een relatie gelegd met de landelijke kwaliteitscriteria op het gebied van de uitvoering van de VTH-taken waarin maatregelen staan beschreven die een adequate uitvoering van deze taken borgen.

5.2 Organisatie

De uitvoering van de VTH-taken op het gebied van de Wabo, APV, brandveiligheid en bijzondere wetten, is ondergebracht bij de thema omgeving. In de onderstaande tabel is de formatie die zich met de uitvoering van deze taken bezighoudt beschreven. Zoals in de aandachtsstreepjes onder de tabel is beschreven is deze formatie afgestemd op de werkzaamheden die naar verwachting in deze beleidsperiode moet worden uitgevoerd (zie het aandachtsstreepje over het beschikbaar gestelde budget in de kadernota 2017-2020). Indien blijkt dat de formatie bijstelling behoeft dan zal dit via de reguliere begrotingscyclus worden aangekaart.

Functie	Team	Formatie	Uren
Vergunningverlener	Omgevingsverzoeken	6,28 fte	8.478
Projectleider	Omgevingsverzoeken	4,67 fte	6.304
Toezichthouder Wabo	Omgevingstoezicht	5 fte	6.750
Toezichthouder Openbare Ruimte / boa	Omgevingstoezicht	5,5 fte	7.425
Jurist	Omgevingstoezicht	4,3 fte	5.805
Beleidsmedewerker	Omgevingstoezicht	0,5 fte	675
		26,25 fte totaal	35.437 totaal

- De beschikbare formatie voor projectleiders wordt gedeeltelijk ingezet op VTH-taken;
- Van de 5,5 fte toezichthouder Openbare Ruimte / boa, is 4 fte boa (=5400 uur) en 1,5 fte uitsluitend toezichthouder Openbare Ruimte (=2025 uur);
- Van de 4,3 fte jurist wordt ongeveer 3,3 fte ingezet op Wabo-handhaving, 0,5 fte op beroepsprocedures inzake omgevingsvergunningen en 0,5 fte aan handhaving regelgeving openbare ruimte;
- De beleidsmedewerker is ondergebracht bij het team Omgevingstoezicht, maar verricht beleids-taken voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving;
- Naast de weergegeven functies en formatie beschikken de teams Omgevingsverzoeken en Omgevingstoezicht over administratieve ondersteuning. Deze uren zijn niet weergegeven
- In het overzicht is rekening gehouden met het budget dat is vrijgemaakt in de kadernota 2017-2020 voor de intensivering van de handhaving. Van de € 375.000 die beschikbaar is gesteld, zijn 2 fte aan juristen in dienst genomen alsmede administratieve ondersteuning. Tevens is hiermee een aantal acties in gang gezet om te komen tot een adequate uitvoering van de VTH-taken (achterstand eindcontroles omgevingsvergunningen bouw wegwerken, complexe handhaving-verzoeken afhandelen, onderzoek naar kwaliteitscriteria, opstellen uitvoeringsprogramma, actualiseren VTH-beleid);
- In het overzicht is rekening gehouden met de € 87.000 die in de kadernota 2017-2020 is opgenomen voor de extra inzet van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's). Hiervoor zijn 2 BOA's voor aangetrokken.

De formatie is geborgd door vastlegging in de gemeentebegroting welke is gekoppeld aan de meerjarenbegroting. De geraamde uren en middelen van ODRU en VRU zijn vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten en zijn eveneens geborgd in de meerjarenbegroting.

5.3 Kwaliteitsborging

Zoals in paragraaf 1.4 reeds is beschreven, maakt dit beleidsplan onderdeel uit van de beleidscyclus zoals wettelijk vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht (Br). 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 17 mei 2018 door de raad vastgestelde *'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2018 gemeente Utrechtse Heuvelrug'*. In deze verordening is aangegeven dat de gemeente bij de uitvoering van de VTH-taken als uitgangspunt de kwaliteitscriteria 2.1 hanteert.

De kwaliteitscriteria 2.1 stellen eisen aan de medewerkers die de taken uitvoeren. Deze eisen richten zich op ervaring, deskundigheid en taakfrequentie en leggen een ondergrens voor het aantal medewerkers dat een bepaalde taak dient uit te voeren. Ook bepalen de kwaliteitscriteria 2.1 op welke wijze de gemeentelijke organisatie borgt dat de uitvoering van de VTH-taken structureel op een adequaat niveau plaatsvindt. Instrumenten om deze kwaliteit te borgen zijn bijvoorbeeld dit beleidsplan fysieke leefomgeving, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, werkprocessen, protocollen en monitoring en verslaglegging.

Om te achterhalen in hoeverre de gemeente Utrechtse Heuvelrug aan de kwaliteitscriteria 2.1. voldoet zijn analyses gehouden. Uit deze analyses blijkt dat de gemeente grotendeels voldoet aan de eisen die aan medewerkers en processen worden gesteld. Op een aantal onderdelen voldoet de gemeente (nog) niet. Het feit dat niet voldaan wordt aan alle kwaliteitscriteria betekent niet dat deze aspecten op een onvoldoende niveau worden uitgeoefend, maar dat de gestelde criteria niet letterlijk worden opgevolgd. Voor deze aspecten wordt op een andere wijze de kwaliteit geborgd. De verordening geeft deze mogelijkheid ook aangezien daarin is opgenomen dat gemotiveerd van de kwaliteitscriteria mag worden afgeweken. Hieronder wordt ingegaan op de afwijkingen.

5.3.1 Kwaliteit medewerkers

Uit de analyse naar de medewerkers blijkt dat alle medewerkers voldoen aan de kwaliteitseisen die gesteld zijn. Van de 26 zogenaamde deskundigheidsgebieden. (cluster van activiteiten) die er zijn onderscheiden in de kwaliteitscriteria wijkt de gemeente alleen voor de taakvelden *'juridische aspecten afwijkingsbesluiten'* en *'cultuurhistorie'* enigszins af van de kwaliteitscriteria. De gemeente heeft voor deze taakvelden niet het aantal medewerkers in dienst dat de kwaliteitscriteria hiervoor verlangen. Gezien de werkvoorraad voor deze taken in de gemeente Utrechtse Heuvelrug is het uit een oogpunt van gezonde bedrijfsvoering niet zinnig om de gevraagde capaciteit hiervoor vrij te maken. Bij deze 2 taken is bij het vaststellen van de verordening dan ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van de kwaliteitscriteria 2.1.

5.3.2 Kwaliteit processen

De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de gemeentelijke organisatie om te borgen dat de uitvoering van de VTH-taken structureel op een adequaat niveau plaatsvindt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde 'Big 8' waarin de volgende stappen in het beleidsproces worden onderscheiden:

1. Rapportage en Evaluatie
2. Strategisch Beleidskader
3. Operationeel Beleidskader
4. Planning en Controle
5. Voorbereiden
6. Uitvoeren
7. Monitoren.



Hieronder wordt kort ingegaan op de diverse stappen en wordt aangegeven of en in welke mate de gemeente afwijkt van de kwaliteitscriteria die gesteld zijn.

Rapportage en evaluatie

In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante ontwikkelingen en veranderingen op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor de vergunningen betreft dit met name een analyse van het huidige en toekomstige vergunningenbestand inclusief het aantal te verwachten vergunningen en de actualiteit van het milieudeel van de vergunningen (dit laatste aspect is met name voor ODRU van belang).

Voor het toezicht en de handhaving zijn dit bijvoorbeeld wijzigingen in het beleid, in het takenpakket of in het bestand van bedrijven en bouwwerken, dan wel de verbetering of verslechtering van het leefgedrag van bedrijven/inrichtingen of van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de regio.

Uit de analyse blijkt dat er nog geen bestuurlijk vastgestelde systematiek aanwezig/ontwikkeld is voor het intern en extern verantwoording afleggen over de processen van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de resultaten en effecten hiervan. In de planperiode zal hieraan gevolg worden gegeven. Zo is 2018 een uitvoeringsprogramma opgesteld waarin indicatoren zijn opgenomen die gebruikt zullen worden voor het leggen van verantwoording over welke resultaten met de uitvoering van de VTH-taken zijn geboekt en, indien mogelijk, tot welke effecten dit heeft geleid. Deze interne en externe verantwoording zal plaatsvinden in het jaarverslag 2018. In het vervolg zal elk jaar een verslag worden opgesteld dat in de reguliere gemeentelijke planning- en controlcyclus een plaats zal krijgen. Om dit te realiseren is de formatie onder meer voor dit doel uitgebreid.

Uit de analyse blijkt voorts, dat de gemeente in deze stap nog niet voldoet aan de eis dat de gemeente zichzelf moet vergelijken met andere gemeenten op basis van een hiertoe ontwikkelde systematiek. Hierbij wordt opgemerkt dat de gemeente hierbij afhankelijk is van andere partijen. De gemeente participeert wel actief in het regionale overleg (zie paragraaf 2.5.2). Dit overleg wordt benut voor het delen van ervaringen, het uitwisselen van kennis en het afstemmen van beleidstukken met andere gemeenten. Op deze wijze wordt op een indirecte wijze een vergelijking gemaakt met andere gemeenten. Dit overleg kan tevens worden benut als platform waarin gemeenten tot vergelijking overgaan.

Strategisch beleidskader

Deze stap richt zich op het voorbereiden en voorleggen van prioriteiten en meetbare doelstellingen aan het bestuur. Keuzes worden besproken met de politiek en besluiten worden genomen over de te stellen doelen op het gebied van vergunningverlening en handhaving. De uitgevoerde beleidsevaluatie legt voor deze stap de basis, waarbij output en outcome indicatoren gebruikt worden om de doelen te stellen.

Uit de analyse komt naar voren, dat de gemeente, mede door het vaststellen van dit VTH-beleidsplan, aan de gestelde eisen voldoet.

Operationeel beleidskader

In deze stap moeten prioriteiten en doelstellingen worden vertaald in concrete strategieën en objectieve criteria. Voor de vergunningverlening worden prioriteiten en doelstellingen vertaald in een set van objectieve criteria voor toetsing.

Voor de handhaving worden de prioriteiten en doelstellingen vertaald naar doelgroepen en in nalevingstrategieën (of indien reeds aanwezig het periodiek toetsen daarvan).

Uit de analyse blijkt, dat de gemeente grotendeels werkt met strategieën en objectieve criteria. De werkprocessen voor vergunningverlening en toezicht en handhaving heeft de gemeente ingebed in Squit.

Daarnaast zijn er checklists en werkinstructies in ontwikkeling om zodoende het verlenen van vergunningen en het houden van toezicht en handhaving te verbeteren en te borgen.

Planning en Control

Deze stap richt zich op het hebben van interne methoden waardoor de financiële en personele middelen geborgd zijn om de taken te kunnen uitvoeren. Daarnaast dient er gehandeld te worden op grond van een systematiek die garandeert dat de werkzaamheden consequent worden uitgevoerd.

Uit de analyse blijkt, dat vooral op het punt van kwaliteitsborging nog een slag moet worden gemaakt. Met het volgen van de beleidscyclus wordt in beginsel de gevraagde kwaliteit geborgd. Er is binnen de gemeente echter nog geen systematiek van interne borging gericht op het behouden en verbeteren van de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken. Met andere woorden het borgen van de uitvoering van de beleidscyclus dient, bijvoorbeeld via een kwaliteitshandboek, te worden georganiseerd. Hiermee wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de diverse stappen van de beleidscyclus. De gemeente zal in deze beleidsperiode, zo mogelijk in regionaal verband, een systematiek ontwikkelen, om de uitvoering van de kwaliteitsaspecten in de organisatie te borgen.

Vorbereiden

De essentie van deze stap is een goede voorbereiding van de af te geven vergunningen en het uitvoeren controlebezoek door eerst te kijken naar de resultaten van eerdere vergunningverleningsprocedures met gelijke initiatiefnemers en van eerdere controlebezoeken, de meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën et cetera.

Zowel de teams Omgevingsverzoeken en Omgevingstoezicht als de ODRU gebruiken de workflow applicatie Squit. Deze applicatie begeleidt de medewerkers door middel van verplichte processtappen, checklists en standaardbrieven. Het systeem voorziet in termijnbewaking en in monitoring van de werkvoorraad en de doelstellingen van dit beleidsplan en de daaruit voortkomende uitvoeringsprogramma's.

Daarnaast heeft de gemeente nog geen protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling. Deze protocollen omvatten:

- de communicatie over vergunningresultaten, toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
- het informatiebeheer van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
- de operationele informatie-uitwisseling intern en met andere handhavingsorganisaties van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
- de raadpleegbaarheid van ruimtelijke plannen in DURP en IMRO.

Binnen de systematiek voor kwaliteitsborging (zie paragraaf planning en control) zal eveneens aandacht worden besteed aan deze protocollen.

Uitvoeren

Deze stap betreft het hebben van uitvoeringsondersteunende voorzieningen die nodig zijn voor het verlenen van vergunningen en het controlebezoek (inclusief de hieruit volgende acties). Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld geautomatiseerde systemen voor planning en programmering en transportmiddelen.

De gemeente voldoet aan dit criterium doordat de planning en programmering is doorgevoerd in de eerdergenoemde applicatie Squit.

Monitoren

Deze stap betreft het handelen op grond van een systematiek van monitoring van het proces, de resultaten en voor zover mogelijk de effecten hiervan. De monitoring is relevant voor bijsturing in de operationele cyclus (bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde controles, het bestede aantal uren et cetera) of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio). In paragraaf 5.8 wordt dieper op de wijze van monitoring ingegaan.

Uit de analyse blijkt, dat op het vlak van monitoring nog enkele stappen gezet moeten worden. Zo ontbreken door het college van B&W vast te stellen richtlijnen over het gebruik van de monitor. Hierbij

dient aandacht besteed te worden aan het vaststellen van indicatoren, de frequentie van meten, het bespreken van resultaten en het checken van de kwaliteit van de data. Binnen de systematiek voor kwaliteitsborging (zie paragraaf planning en control) zal eveneens aandacht worden besteed aan deze richtlijnen.

Een belangrijke omissie daarnaast is het nog niet vervaardigen van een jaarverslag waarin verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van de VTH-taken in het betreffende jaar. Deze omissie wordt in 2018 rechtgezet. De gemeente zal over 2018 haar eerste jaarverslag opstellen waarin wordt terug geblikt op de uitvoering van de VTH-taken in 2018. De indicatoren zoals genoemd in het uitvoeringsprogramma zullen hierbij als primaire toetsingskader worden gebruikt.

5.4 Organisatorische condities

Teneinde de uitvoering van de taken op een objectieve en integere wijze te laten plaatsvinden en de dienstverlening te optimaliseren zijn de volgende organisatorische maatregelen doorgevoerd:

- een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau;
- het voorkomen van het ontstaan van (vaste/frequente) handhavingsrelaties;
- het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren;
- protocol interne klachtbehandeling gemeente Utrechtse Heuvelrug 2017.

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Binnen het thema Omgeving zijn de vergunningstaken belegd bij het team Omgevingsverzoeken en de toezicht- en handhavingstaken bij het team Omgevingstoezicht. Met uitzondering van het begeleiden van (hoger) beroepsprocedures is hiermee een functiescheiding op personeelsniveau aangebracht tussen de vergunningverlening enerzijds en toezicht & handhaving anderzijds. Dit geschiedt wel op zaak niveau.

Deze scheiding is ook doorgevoerd binnen de organisaties die VTH-taken voor de gemeente uitvoeren (ODRU en de VRU).

Het voorkomen van het ontstaan van (vaste/frequente) handhavingsrelaties

Integriteitsvragen kunnen zich bij de vergunningverlening en toezicht en handhaving voordoen. Het is daarom noodzakelijk dat de gemeente zich bewust is van bedreigingen van de integriteit en maatregelen neemt.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug hanteert een gedragscode voor integer handelen om hieraan tegemoet te komen. Daarnaast is er aandacht voor het rouleren van personeel. Hiermee wordt voorkomen dat dezelfde toezichthouder voortdurend wordt belast met het toezicht op dezelfde inrichtingen.

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren objecten/gebieden (vaste handhavingsrelatie) is in 2018 begonnen met het herverdelen van de toezichttaken en wordt er een nieuwe rayonindeling gehanteerd, waarbij de toezichthouders elke twee jaar van rayon wisselen.

De controles van milieu-inrichtingen worden uitgevoerd door medewerkers van ODRU die op grotere afstand van de gemeente Utrechtse Heuvelrug staan.

Het op schrift vastleggen van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

In zijn algemeenheid geldt dat voor alle medewerkers van de gemeente de taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in een toepasselijke functiebeschrijving en in het competentieboek.

Ten aanzien van een toezichthouder/BOA geldt dat er een wettelijke verplichting bestaat om zijn/haar bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden op schrift vast te leggen. Alle toezichthouders binnen het team Omgevingstoezicht, alsmede die van ODRU en de VRU zijn als zodanig aangewezen door het bevoegde bestuursorgaan (college van burgemeester en wethouders dan wel burgemeester), al dan niet onder mandaat. Bij de aanwijzingsbesluiten is vastgelegd ten aanzien van welke regelgeving zij de toezichthoudende bevoegdheden hebben.

De toezichthouders Alcoholwet zijn tevens beëdigd als buitengewoon opsporingsambtenaar. Het directe toezicht op het gebruik van opsporingsbevoegd-heden is belegd bij de korpschef van regionale eenheid Midden Nederland. Beëdiging (Ministerie van Justitie en Veiligheid) en indirect toezicht op het gebruik van opsporingsbevoegdheden vallen onder de verantwoordelijkheid van de (Hulp-) Officier van Justitie

Bereikbaarheid buiten kantooruren

Voor het melden van milieuklachten buiten kantooruren is een piketdienst ingesteld binnen ODRU. Het telefoonnummer kan worden geraadpleegd via de website www.ODRU.nl/milieuklachten/.

De gemeente is buiten kantooruren eveneens bereikbaar voor spoedsituaties op het gebied van openbare orde en veiligheid, bouwtoezicht en beheer openbare ruimte. Het telefoonnummer is raadpleegbaar via de website www.mijn-melding.nl/uhl/melding.php

Protocol interne klachtbehandeling gemeente Utrechtse Heuvelrug 2017

In dit protocol is de procedure beschreven die de gemeente Utrechtse Heuvelrug toepast bij schriftelijke klachten die zijn ingediend tegen medewerkers van de gemeente.

5.5 Overlegstructuur (intern en extern)

De interne organisatie is te kenschetsen als een organisatie met korte lijnen, waarin men elkaar makkelijk op zoekt. Intern is er op het vlak van vergunningverlening eens in de 6 weken het vergunningenoverleg waarin specifiek over nieuwe aanvragen en lopende zaken wordt gesproken. Daarnaast is er teamoverleg omgevingsverzoeken waarin allerlei meer algemene zaken aan de orde komen. Op het gebied van toezicht en handhaving is er maandelijks het teamoverleg omgevingstoezicht waarin alle zaken op het vlak van toezicht en handhaving worden besproken. Daarnaast hebben de juristen wekelijks overleg over alle lopende zaken.

Tevens is er elk week bijzonder plan overleg (BPO). Hierin bespreken de vergunninghouders en de adviseurs (op het gebied van bijvoorbeeld lucht of geluid) de nieuwe aanvragen. Toezichthouders sluiten aan bij dit overleg indien dit vanuit vergunningverlening of toezicht en handhaving wenselijk wordt geacht.

Extern is er het provinciaal milieu overleg. In dit overleg wordt op provinciaal niveau gesproken over de uitvoering van de Wabo VTH-taken. Tevens is er een structureel regionaal overleg waarin de provincie Utrecht, de Utrechtse gemeenten, de Utrechtse omgevingsdiensten en de VRU samenkomen met als doel om in gezamenlijkheid te komen tot een verbetering van de uitvoering van de VTH-taken.

Structureel is er ook overleg met de ODRU in het kader van het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap en de VRU over het uitvoeren van de advies- en toezichttaken ten aanzien van brandveiligheid.

Op ad hoc basis is er overleg met de ODRU en de VRU op dossierniveau en bij het opzetten van specifieke projecten waarin de inbreng van deze partijen gewenst is.

Met de politie en het openbaar ministerie vindt structureel overleg plaats in de zogenaamde 'driehoek'. In dit overleg komen de toezicht- en handavingsdossiers aan de orde die behalve bestuursrechtelijk ook strafrechtelijke aspecten kennen.

5.6 Opleiding

De bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving betrokken medewerkers zijn professionals. Zij zijn doordrongen van hun verantwoordelijkheid om de risico's voor de samenleving te beheersen. Onder professionaliteit verstaan wij hierbij minimaal dat men adequate kennis en ervaring bezit, voldoende taakfrequent bezig is en trots is op zijn of haar vak.

We initiëren de volgende activiteiten om onze medewerkers zo professioneel mogelijk te maken en te houden:

- selectie van nieuwe medewerkers die expliciet aan deze professionele basishouding voldoen;
- opleiding en training van iedere individuele medewerker, gebaseerd op de jaarlijkse gesprekscyclus als element van de standaard personeelscyclus;
- samenwerking in de regio waarin professionals bewust regelmatig interactie hebben en kunnen klankborden met collega's uit andere gemeenten;
- stimuleren en belonen van het vermogen van de medewerkers om verbeteringen te vinden en door te voeren in hun werk die ten goede komen aan de efficiency en effectiviteit van de VTH-inspanningen van de gemeente.

In de programmabegroting 2017-2020 van de gemeente is opgenomen dat de gemeente het van belang vindt, dat het personeelsbestand zich zodanig ontwikkelt dat de juiste kwaliteit en capaciteit in huis is. Om dit te realiseren wordt er gezorgd voor voldoende opleiding en ontwikkeling van competenties en vaardigheden voor de toekomst. Hiervoor worden er jaarlijks opleidingsbudgetten beschikbaar gesteld aan de diverse thema's binnen de gemeente.

5.7 Financiële verantwoording

De personeelsformatie en de financiële middelen die nodig zijn voor een adequate uitvoering van het VTH-beleid zijn vastgelegd in de begroting van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. In het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks aangegeven hoe de personele capaciteit wordt ingezet.

In de programmabegroting 2017-2020 zijn in de paragraaf 'Verbonden partijen' middelen opgenomen voor de VRU en de ODRU teneinde de taken die deze diensten namens de gemeente uitvoert te kunnen financieren.

5.8 Monitoring, rapportage en evaluatie

Monitoring

In paragraaf 5.3.2 is al even op de monitoring ingegaan.

Ten aanzien van monitoring is het daarnaast van belang te vermelden dat om de invloed en effecten van de inspanningen op gebied van vergunning, toezicht en handhaving te kunnen meten, wordt een

aantal gegevens (indicatoren) vastgelegd, zoals het aantal vergunningen per activiteit, uitgevoerde controles, en aantal en soort overtredingen. Niet alleen de VTH-taken die de gemeente uitvoert worden gemonitord, maar ook de uitbestede taken aan ODRU en de VRU.

Monitoring moet niet enkel gericht zijn op het vastleggen van aantallen, maar moet het achterliggende doel in beeld brengen. Dit betekent dat in de toekomst de focus wordt verlegd naar de zogenaamde outcome; de effecten van de toetsing en toezicht waarbij vooraf de beoogde effecten worden benoemd. Dit vormt de basis voor een betere sturing in output- en outcomedoelen.

De controles van activiteiten worden vastgelegd in een registratiesysteem. De gemeente Utrechtse Heuvelrug alsmede de regionale uitvoeringsdiensten (ODRU en VRU) hebben ieder een gescheiden registratiesysteem. Deze registratiesystemen moeten informatie opleveren om een goede balans te ontwikkelen tussen vergunningverlening en toezicht. Als organisatie kun je weinig invloed uitoefenen op het aantal vergunningaanvragen, maar wel op het toezicht. Omdat er drie verschillende registratiesystemen zijn, is het voor de gemeente Utrechtse Heuvelrug belangrijk om ook zicht te hebben op de gegevens van ODRU en de VRU om hierop te kunnen sturen en om te controleren of datgene dat geprogrammeerd is daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De gemeente Utrechtse Heuvelrug blijft bevoegd gezag voor het uitvoeren van vergunningen, toezicht en handhaving, ook voor de uitbestede taken aan ODRU en de VRU.

Evaluatie

Evaluëren is nodig om te beoordelen of het gevoerde beleid effectief is en of dit beleid uitvoering geeft aan de gestelde prioriteiten en doelen. Daarnaast kan een evaluatie ook gebruikt worden om het proces te beoordelen. Tevens is het van belang ontwikkelingen op het gebied van beleid, wet- en regelgeving, privatisering etc. mee te nemen in de evaluatie omdat dit het beleid alsmede het programma kan beïnvloeden. Gelet hierop wordt in de evaluatie op de volgende onderdelen gerapporteerd:

- De monitoringsresultaten van de indicatoren zoals genoemd in dit VTH-beleidsplan en in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en op basis daarvan een analyse op het voldoen aan de geformuleerde doelstellingen;
- Analyse van het huidige en toekomstige bedrijvenbestand met daarbij de te verwachten vergunningen;
- Inzicht in veranderingen in het naleefgedrag van inwoners en ondernemers met, indien mogelijk, het effect op de kwaliteit van de leefomgeving;
- Voorstellen voor eventuele bijstellingen van het beleid, prioriteringen of het takenpakket;
- Analyse van de behaalde prestaties ten opzichte van andere organisaties (afhankelijk van het initiatief dat vanuit de provincie hiertoe wordt ontwikkeld).

Rapportage

Het VTH beleid, het uitvoeringsprogramma, de rapportage met de evaluatie-uitkomsten worden bekend gemaakt aan de raad. Met het jaarverslag wordt aan de raad verantwoording afgelegd over de uitvoering van de taken. Aan de opbouw van het verslag zijn geen wettelijke eisen gesteld. Wel is gesteld dat rapportage plaatsvindt over de resultaten van het uitgevoerde beleid. In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast is aangegeven in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de vastgelegde doelstellingen. Een consistente opbouw vanuit de probleem-analyse, strategie, programmering en uitvoering is dus essentieel. Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde inspanningen worden beoordeeld.

5.9 Hardheidsclausule

In dit beleidsplan is een aantal beleidsregels geformuleerd die tot doel hebben te komen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van de VTH-taken. Dit zijn algemene uitgangspunten voor het handelen. Dit impliceert dat er bijzondere omstandigheden kunnen zijn die in een concreet geval tot een andere dan de hier beschreven aanpak leiden. Of, om het in de termen van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht te formuleren:

'Het bestuursorgaan handelt in overeenstemming met de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'

Een aantal elementen in deze formulering behoeft explicitering in dit beleidsplan:

Het bestuur handelt overeenkomstig dit beleidsplan

Het vastleggen van beleidsregels in dit plan heeft tot gevolg dat het college en de burgemeester elk voor hun eigen bevoegdheid, handelt overeenkomstig de uitgangspunten die in dit plan zijn geformuleerd en dat ook derden daarop moeten kunnen vertrouwen.

Behoudens bijzondere omstandigheden

Er kunnen altijd bijzondere omstandigheden zijn die bij toepassing van de beleidsregels in een concreet geval tot onevenredige hardheid kunnen leiden. Het is aan de overtreder of andere belanghebbenden om - bij de aanschrijving - deze bijzondere belangen aan de orde te stellen. Het bestuur gaat zelf niet actief naar dergelijke belangen op zoek. Een beroep op dergelijke bijzondere omstandigheden kan (vrijwel) nooit worden gedaan als de overtreder op voorhand al was meegedeeld welke consequenties zijn handelen zou hebben en hij/zij toch de overtreding heeft gepleegd.

Als uitkomst van een belangenafweging

De bijzondere belangenafweging moet tot de slotsom leiden dat de doelen die met de handhaving zijn gediend in geen verhouding staan tot de belangen die de overtreder heeft bij het voortduren van de illegale situatie. Het moet dus vrijwel per definitie om relatief ondergeschikte overtredingen gaan. Immers, als er sprake is van gevaarzetting, schade, hinder, overlast en dergelijke zal de belangenafweging al snel naar handhaving (moeten) leiden.

Beroep op de hardheidsclausule

In het algemeen kan alleen een beroep op de hardheidsclausule worden gedaan als er een combinatie is van:

- niet expliciet verwijtbaar handelen; met
- bijzondere omstandigheden die afweging vragen; en
- relatief ondergeschikte overtredingen.

Kan aan een van deze vereisten niet worden voldaan dan ligt een positief besluit naar aanleiding van een beroep op de hardheidsclausule niet in de rede.

Bijlage I Variabelenoverzicht Risicomodule

Risicomodule

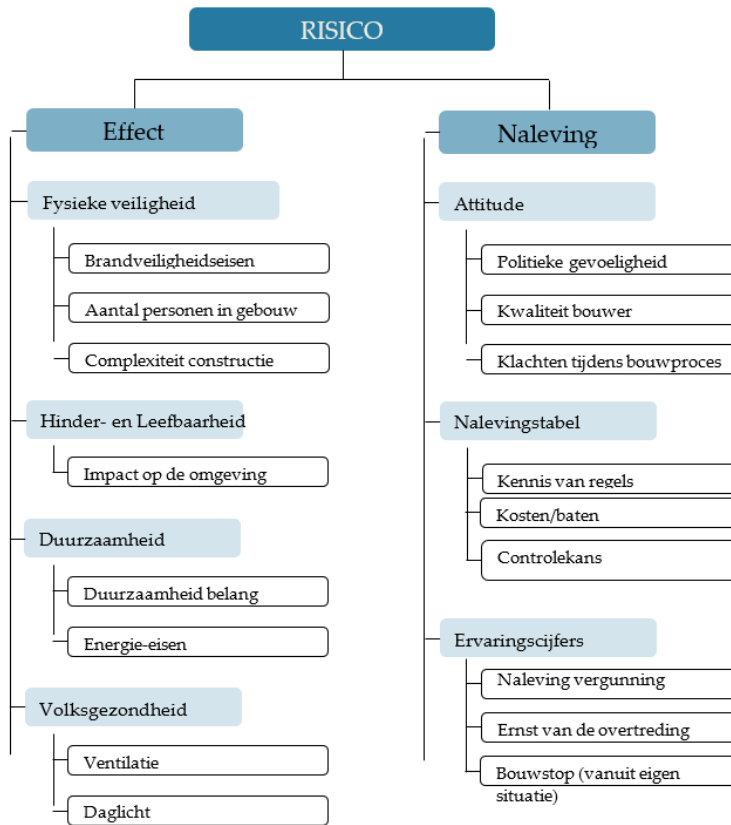
De Risicomodule is een objectief model dat inzicht verschaft in de risico's die kunnen optreden bij de activiteiten die uitgevoerd worden bij de verschillende taakvelden (bouw, milieu etc.).

Centraal in de systematiek van de Risicomodule staat de formule: **RISICO = (negatief) EFFECT x KANS (dat dit effect voorkomt)**. Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de aanwezige risico's en de daaruit voortvloeiende prioriteit. De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn ingevuld door middel van thema's en variabelen. In deze bijlage zijn de variabelen en thema's per taakveld weergegeven.

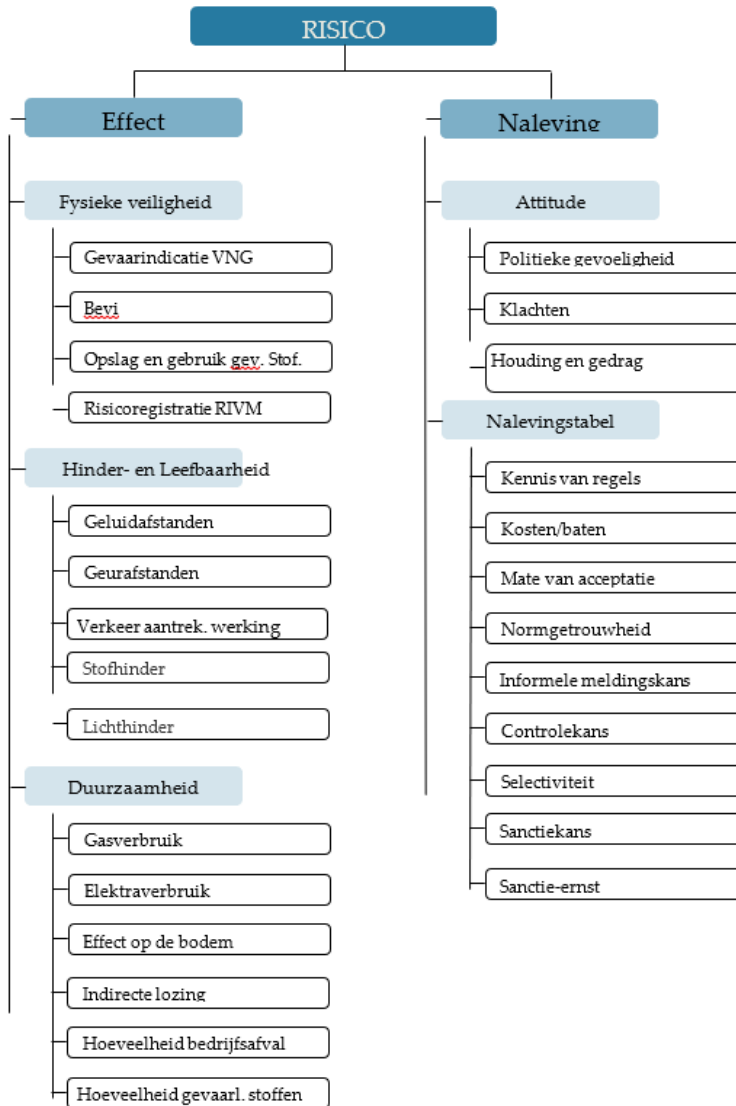
De thema's zijn standaard in deze methodiek, de variabelen zijn per taakveld verschillend. Aan de variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van een bepaalde taak of object. Per taakveld is de methodiek voor prioriteitsstelling gevuld met de specifieke gegevens van de gemeente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

De ODRU heeft de risico-module voor het onderdeel milieu opgesteld. De VRU heeft de risico-module voor het onderdeel brandveiligheid opgesteld.

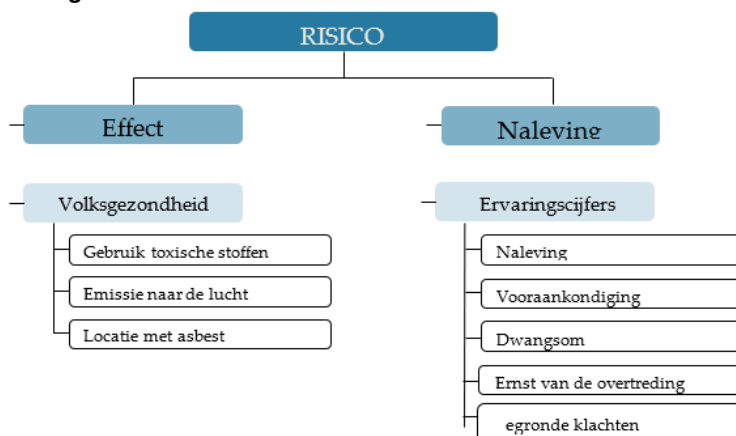
Risico Taakveld Bouwen



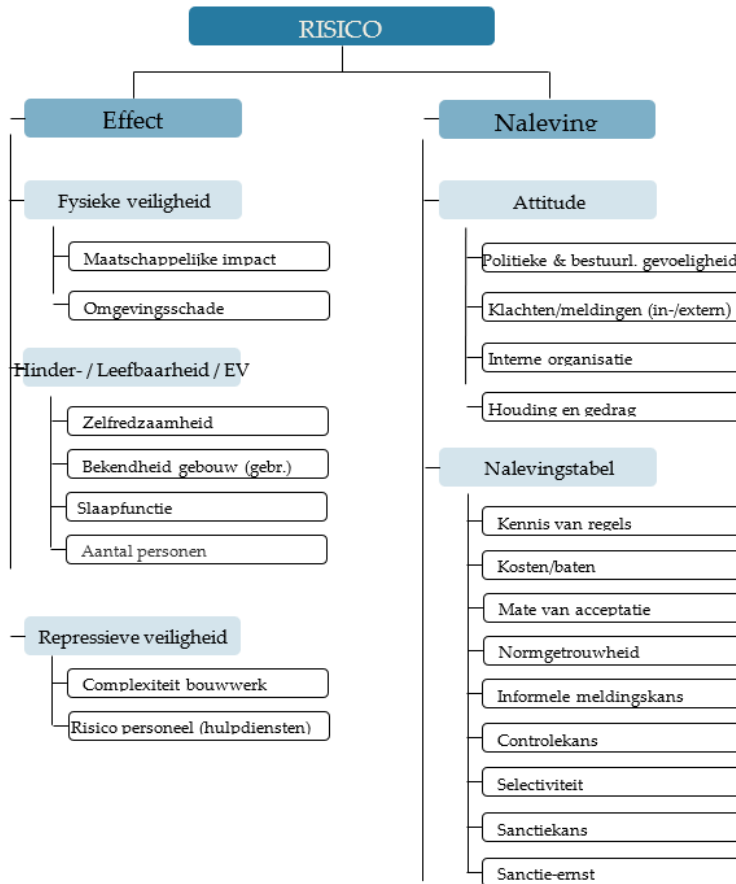
Risico Taakveld Milieu



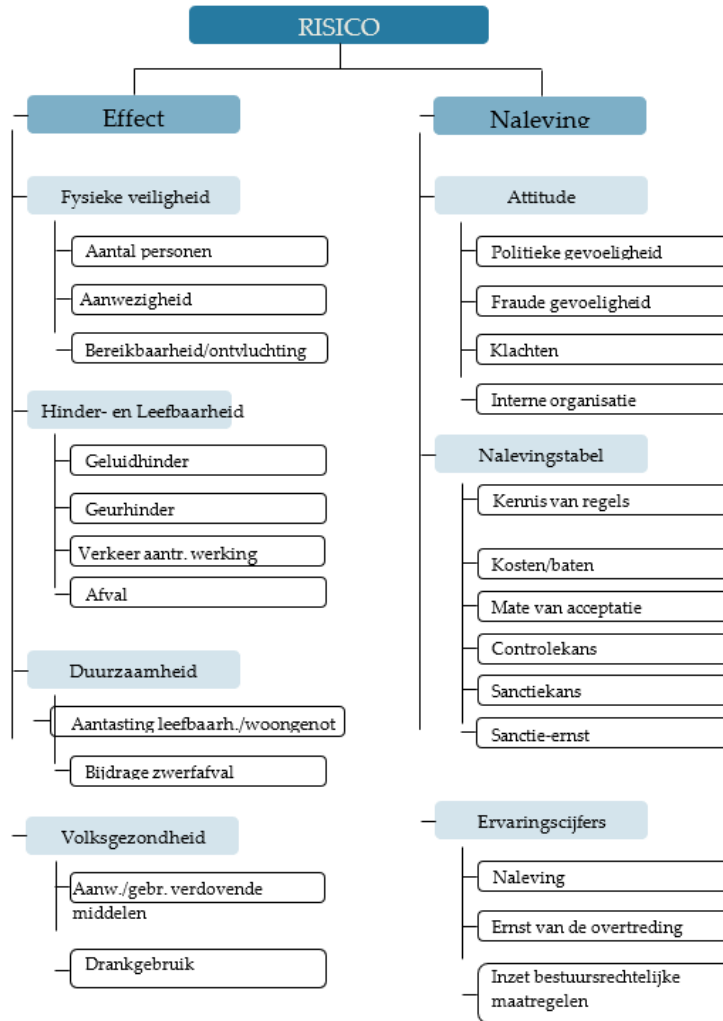
vervolg Milieu



Risico Taakveld Brandveiligheid



Risico Taakveld APV en Bijzondere wetgeving



Bijlage II Overzichten toetsings- en toezichtsprotocollen

TOETSINGSPROTOCOL VERGUNNINGVERLENING

Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Uren toetsing	Veiligheid		Gezondheid/Energiezuinigheid		Breedbaarheid		Installaties		Stapen	
	Bestuursmodel	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau
Wonen Cat. I < 100.000 eenworf	0:15	0:05	0:05	0:03	0:05	0:02	0:02	0:00	0:00	0:00	0:00
Wonen Cat. I < 100.000 complex	0:30	0:10	0:10	0:05	0:10	0:05	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	1:00	0:20	0:20	0:10	0:20	0:10	0:10	0:00	0:00	0:00	0:00
Wonen Cat. II > 1.000.000	1:15	0:25	0:25	0:15	0:25	0:10	0:10	0:00	0:00	0:00	0:00
Publiek Cat. I < 100.000	0:35	0:10	0:10	0:10	0:10	0:05	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00
Publiek Cat. II 100.000 - 1.000.000	1:15	0:25	0:25	0:15	0:25	0:10	0:10	0:00	0:00	0:00	0:00
Publiek Cat. III > 1.000.000	1:30	0:25	0:25	0:25	0:25	0:15	0:15	0:00	0:00	0:00	0:00
Bedrijf Cat. I < 100.000	0:35	0:10	0:10	0:10	0:10	0:05	0:05	0:00	0:00	0:00	0:00
Bedrijf Cat. II 100.000 - 1.000.000	1:15	0:25	0:25	0:15	0:25	0:10	0:10	0:00	0:00	0:00	0:00
Bedrijf Cat. III > 1.000.000	1:30	0:25	0:25	0:25	0:25	0:15	0:15	0:00	0:00	0:00	0:00
Bouwwerk openbaar gebied	0:15	0:15	0:15	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00

Nr.	Omschrijving toetsniveau
0	Geen toetsing (plannen worden ontvangen, maar niet getoetst);
1	Toetsen op uitgangspunten (sneltoets: toetsen op de aanwezigheid en compleetheid van de technische informatie);
2	Globaal (visueel: toetsen op de uitgangspunten conform de daarvoor gestelde normen zijn uitgevoerd);
3	Gemiddeld (representatief: toetsen of berekeningen correct zijn uitgevoerd);
4	Grondig (integraal: volledige toetsing op alle onderdelen).

-Constructieve toetsing

Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Uren constructieve toetsing*	Centrale uitgangspunt op de (bijzondere) belastingen	Hoofddraagconstructie stabiliteit	Gauichtverandering	Fundering incl. (grens)verdring	Creëerde verbindingspunten incl. uitbreidingen	Overstroomingsonderdelen van hoofddraagconstructie	Vloer op rand of met bovenkruisprisma	Verdijpingvloeren	(Platte) Dak	Balktrussen	Treppenbalktrussen	Gevals (niet vloerdrepend) met kooptent
		Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau
Wonen Cat. I < 100.000 eenworf	0:30	0:05	0:25	0:05	0:05			0:05	0:05	0:05			0:05
Wonen Cat. I < 100.000 complex	0:30	0:10	1:30	0:10	0:15			0:05	0:10	0:05			0:05
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	1:00	0:15	2:30	0:25	0:30	0:15	0:10	0:05	0:15	0:15	0:05	0:05	0:10
Wonen Cat. III > 1.000.000	1:15	0:30	6:00	1:00	1:30	0:45	0:45	0:30	1:30	0:30	0:30	0:45	0:45
Publiek Cat. I < 100.000	0:35	0:15	1:00	0:15	0:30	0:10	0:10	0:05	0:10	0:05	0:10		0:10
Publiek Cat. II 100.000 - 1.000.000	1:15	0:30	2:00	0:30	0:45	0:30	0:20	0:10	0:30	0:10	0:10	0:10	0:15
Publiek Cat. III > 1.000.000	1:30	0:30	8:00	1:30	2:30	1:30	0:30	0:30	2:00	0:30	0:30	1:00	1:00
Bedrijf Cat. I < 100.000	0:35	0:10	1:00	0:05	0:10	0:10		0:05	0:10	0:05			0:05
Bedrijf Cat. II 100.000 - 1.000.000	1:15	0:20	1:30	0:30	0:45	0:30	0:10	0:20	0:20	0:15	0:05	0:05	0:10
Bedrijf Cat. III > 1.000.000	1:30	0:30	5:00	1:00	1:45	1:45	0:30	1:00	1:30	0:30	0:30	0:30	0:30
Bouwwerk openbaar gebied	0:15	0:15	1:15	0:15	0:15								

* De tabel is ingevuld op basis van de door Bouwruimte inspectie van per toetsing, gebaseerd op eisen van de Gemeente Heuvelrug.

Nr.	Omschrijving toetsniveau
0	Geen toetsing (plannen worden ontvangen, maar niet getoetst);
1	Toetsen op uitgangspunten (sneltoets: toetsen op de aanwezigheid en compleetheid van de technische informatie);
2	Globaal (visueel: toetsen op de uitgangspunten conform de daarvoor gestelde normen zijn uitgevoerd);
3	Gemiddeld (representatief: toetsen of berekeningen correct zijn uitgevoerd);
4	Grondig (integraal: volledige toetsing op alle onderdelen).

-APV toetsing evenementen

Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Uren toetsing APV (evenementen)	Brandveiligheid (gevaarlijke situatie, beperking brand, Rook, Vluichtroutes, Bestrijding brand, overig)	Bouw/ milieu (constructieve toetsing, aanwezigheid gevaarlijke stoffen, externe veiligheid etc.)	Verkeer en vervoer (parkeren, wegafsluitingen, doormeldingen etc.)	Drank en Horeca (alcohol gebruik, leeftijdsgrenzen, voorzieningen, etc.)
type	Uren Besturingsmodel	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau
Evenementen melding	0:00	-	-	-	-
Evenementen A	12:05	03:00	01:00	02:00	01:00
Evenementen vergunning B	20:15	04:00	02:00	04:00	02:00
Evenementen vergunning C	33:54	06:00	03:00	05:00	02:00
Tijdelijke gebruiksvergunning	15:16	07:00	03:00	-	01:00

Nr.	Omschrijving toetsniveau
0	Geen toetsing (plannen worden ontvangen, maar niet getoetst);
1	Toetsen op uitgangspunten (sneltoets: toetsen op de aanwezigheid en compleetheit van de informatie);
2	Global (visueel: toetsen of de uitgangspunten conform de daarvoor gestelde normen zijn uitgevoerd);
3	Gemiddeld (representatief: toetsen of berekeningen correct zijn uitgevoerd);
4	Grondig (integraal: volledige toetsing op alle onderdelen).

TOEZICHTSPROTOCOLLEN

- Bouw

Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Uren toezicht Bouw	Veiligheid (Gelijkwaardigheid, brandveiligheid (excl. toets VFR), afscheidingen, overtroeging hoogtevesshellen, trap, heilingsbaan, sbrakkerendheid, Hoofdstuk 1 en 2 BB)	Gezondheid/Energiezuinigheid (Beschermt geluid, luchtverversing, spulvoorziening, toevoer van verbrandingsgas, sivoer van rook, daglicht, energieprestatie, Hoofdstuk 3 en 5 BB)	Bruikbaarheid (Verblijfsgebied, verblijfsruimte, toilet, badruimte, bereikbaarheid en toegankelijkheid, buitenbeging, buikruimte en opstelplaatsen, Hoofdstuk 4 BB)	Installaties (Electrische en noodstroom, verlichting, gasvoorziening, sivoer van afvalwater en sivoer van hemelwater, Hoofdstuk 6 BB)
Bouwverkytype	Uren Besturingsmodel	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau
Wonen Cat. I < 100.000 euroveerdig	11:05	10:25	1:00	1:00	0:10
Wonen Cat. I < 100.000 complex	12:20	11:25	1:15	1:00	0:10
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	13:30	16:30	2:45	1:55	0:40
Wonen Cat. III > 1.000.000	42:50	34:05	1:30	5:00	1:30
Publiek Cat. I < 100.000	12:50	10:25	0:30	1:15	0:40
Publiek Cat. II 100.000 - 1.000.000	21:30	16:30	0:45	1:10	1:10
Publiek Cat. III > 1.000.000	41:20	34:05	8:30	5:30	2:30
Bedrijf Cat. I < 100.000	12:50	10:25	2:00	1:15	0:40
Bedrijf Cat. II 100.000 - 1.000.000	21:30	16:30	3:45	2:25	1:10
Bedrijf Cat. III > 1.000.000	41:20	34:05	8:30	5:30	2:30
Aanslagvergunning lichteief wegen	1:00	1:00	0:00	0:00	0:00
Bouwwerk gena gebouw zijde	4:00	4:00	0:30	0:30	0:00
Vergoedingsverrij bouww	0:00	0:00	0:00	0:00	0:00
Sleep (aetiding + vergoeding)	1:00	0:00	0:00	0:00	0:00

Nr.	Omschrijving toetsniveau
0	Geen toetsing (plannen worden ontvangen, maar niet getoetst);
1	Toetsen op uitgangspunten (sneltoets: toetsen op de aanwezigheid en compleetheit van de technische informatie);
2	Global (visueel: toetsen of de uitgangspunten conform de daarvoor gestelde normen zijn uitgevoerd);
3	Gemiddeld (representatief: toetsen of berekeningen correct zijn uitgevoerd);
4	Grondig (integraal: volledige toetsing op alle onderdelen).

- APV evenementen

Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Uren toezicht APV (evenementen)	Brandveiligheid (gevaarlijke situatie, beperking brand, Rook, Vluichtroutes, Bestrijding brand, overig)	Bouw/ milieu (constructieve toetsing, aanwezigheid gevaarlijke stoffen, externe veiligheid etc.)	Verkeer en vervoer (parkeren, wegafsluitingen, doormeldingen etc.)	Drank en Horeca (alcohol gebruik, leeftijdsgrenzen, voorzieningen, etc.)
type	Uren Besturingsmodel	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau	Minimaal toetsniveau
Evenementen melding	0:00				
Evenementen A	0:00				
Evenementen vergunning B	2:30	00:10	00:10	00:10	02:00
Evenementen vergunning C	8:00	00:15	00:15	01:30	06:00

Nr.	Omschrijving toetsniveau
0	Geen toetsing (plannen worden ontvangen, maar niet getoetst);
1	Toetsen op uitgangspunten (sneltoets: toetsen op de aanwezigheid en compleetheit van de informatie);
2	Global (visueel: toetsen of de uitgangspunten conform de daarvoor gestelde normen zijn uitgevoerd);
3	Gemiddeld (representatief: toetsen of berekeningen correct zijn uitgevoerd);
4	Grondig (integraal: volledige toetsing op alle onderdelen).

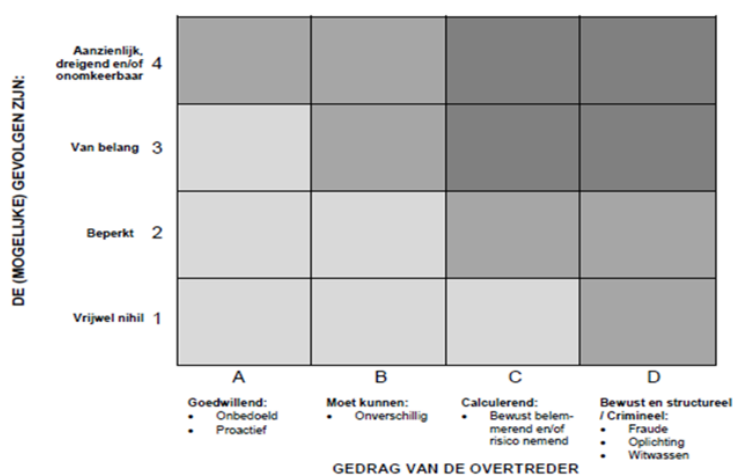
Bijlage III Toelichting interventiematrix

TOELICHTING INTERVENTIEMATRIX

Bij het constateren van een overtreding, treedt de sanctiestrategie in werking. De sanctiestrategie in de gemeente is integraal. Dit betekent dat bij overtredingen, onafhankelijk van het desbetreffende taakveld, op dezelfde wijze wordt opgetreden. Deze strategie is gebaseerd op de versie van de landelijke handhavingsstrategie zoals die door het algemeen bestuur van de ODRU in 2016 is vastgesteld. De landelijke handhavingsstrategie heeft tot doel om landelijk richtlijnen te geven voor het uitvoeren van de beginselplicht tot handhaven. Er worden handreikingen gegeven voor het passend interveniëren bij geconstateerde bevindingen, het in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en bij het toepassen van sancties consequent te handelen.

Hieronder is een stappenplan beschreven die wordt toegepast tijdens een bij het toezicht gedane bevinding⁶.

Stap 1 Positionering bevinding in de interventiematrix



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

Figuur 2: De interventiematrix

Stap 1A: Bepaal de (mogelijke) gevolgen

Kies voor het bijbehorende niveau op de verticale as van de interventiematrix

De toezichthouder beoordeelt de gevolgen van de overtreding(en) als:

1. vrijwel nihil
2. beperkt
3. van belang

Er is een aanmerkelijk risico dat de overtreding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft

4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Stap 1B: Bepaal het gedrag van de overtreder

Kies voor het bijbehorende niveau op de horizontale as van de interventiematrix. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

6) Bron: Landelijke handhavingsstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, d.d. 24 april 2014 van het IPO en het OM

<p><i>De toezichthouder typeert de overtreder als:</i></p> <p>A. Goedwillend</p> <p>goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen</p> <p>B. Moet kunnen</p> <p>onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud</p> <p>C. Calculerend</p> <p>is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controleurs, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend</p> <p>D. Bewust en structureel / crimineel</p> <p>bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen</p>
<p>Stap 1C: Bepaal of verzwarende argumenten van toepassing zijn</p> <p>Bij één óf meer verzwarende argumenten is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven.</p>
<p><i>De toezichthouder beoordeelt of verzwarende argumenten van toepassing zijn, hieronder valt in ieder geval:</i></p> <p>1. Herhaling van een overtreding</p>
<p>Stap 1D: Bepaal of verzachtende argumenten van toepassing zijn</p> <p>Bij één óf meerdere verzachtende argumenten is de verplaatsing één segment naar links en vervolgens één segment naar onder.</p>
<p><i>De toezichthouder beoordeelt of verzachtende argumenten van toepassing zijn, hieronder valt in ieder geval:</i></p> <p>1. Zicht op legalisatie</p> <p>Als legalisatie van de overtreding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen.</p>

Er kunnen omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van de vastgestelde gedoogstrategie (zie paragraaf 4.10.5). Er wordt dan op basis van een expliciet besluit van een bestuursorgaan niet handhavend opgetreden.

<p>Stap 2 Bepaal of verzwarende aspecten van toepassing zijn</p> <p>Hoe meer verzwarende aspecten van toepassing zijn hoe groter de reden is om ook strafrechtelijk op te treden.</p>
<p>1. Overtreder heeft financieel voordeel (winst of besparing)</p> <p>De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.</p> <p>2. Overtreder heeft een voorbeeldfunctie</p> <p>De overtreder is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.</p> <p>3. Een financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect</p> <p>Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculerd.</p> <p>4. Er is een combinatie met andere relevante delicten</p> <p>Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen</p> <p>5. Overtreder heeft medewerking gekregen van deskundige derden</p> <p>De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties</p> <p>6. Handhaving is nodig voor normbevestiging</p> <p>Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek.</p>

- | | |
|----|--|
| 7. | Waarheidsvinding
Strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden is nodig om de waarheid te achterhalen. |
| 8. | Herhaling van een overtreding |

Stap 3A Bepaal of overleg met de politie en OM nodig is over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht

Als overleg nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, worden apart door handhavinginstantie, politie en OM beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is.

Uit het overleg volgt hoe de overtreding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste vaak startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen om te overwegen, en ook de BSB als strafrechtelijk handhavingsmiddel.

- | | |
|----|--|
| 1. | Plaatsing in de interventiematrix A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3 of D4 Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk, tenzij de handhavinginstantie een BSB oplegt. |
| 2. | Plaatsing in de interventiematrix A1, A2, A3, B1, B2 of C1
Als in stap 2 verzwarende aspecten van toepassing zijn dan is overleg zinvol, tenzij de handhavinginstantie een BSB oplegt. |

Stap 3B Bepaal of aangifte nodig is

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

- | | |
|----|--|
| 1. | Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping. |
| 2. | Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie. |

Stap 4: Optreden met interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

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

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. Hieronder staan alle interventies van licht naar zwaar toegelicht.

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

Stap 5: Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden volgens de geldende procedure(s) vastgelegd.

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

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

INTERVENTIEMOGELIJKHEDEN

Aanspreken/informeren

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

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

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

Last onder dwangsom – LOD

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

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen. In het voornemen, dat door de ODRU wordt verzonden namens de gemeente, wordt geen hersteltermijn opgenomen. In het voornemen, dat door de gemeente wordt verstuurd, wordt evenwel een hersteltermijn gehanteerd.
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen. In het voornemen, dat door de ODRU wordt verzonden namens de gemeente, wordt geen hersteltermijn opgenomen. In het voornemen, dat door de gemeente wordt verstuurd, wordt evenwel een hersteltermijn gehanteerd.
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. De gemeente verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieuen Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan

het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikking-bevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingsstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

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

Stap 5: Werkwijze en vastlegging

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

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

Bij de samenloop van overtredingen wordt bij voorkeur voor alle overtredingen de strengste route gevolgd. Als dit zorgt voor technische of organisatorische onmogelijkheden, dan wordt maatwerk toegepast. Bij samenloop van overtredingen treden we niet lichter op.

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

Bij signalen, klachten en handhavingsverzoeken van derden over mogelijke overtredingen controleren we of er sprake is van een overtreding en handelen volgens de sanctiestrategie. Als blijkt dat er geen overtreding van regels is, of als we niet (meer) vast kunnen stellen dat er een overtreding was, dan vragen we aan partijen om met elkaar in gesprek te gaan over een mogelijke oplossing.

Bij een officieel handhavingsverzoek kan het voorkomen dat het vragen van een zienswijze en/of het toepassen van het passende middel uit de handhavingsmatrix niet haalbaar is binnen de termijn waarbinnen we een besluit moeten nemen op het handhavingsverzoek. In dat geval verlengen we indien mogelijk de termijn om hier wel genoeg tijd voor te hebben.

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage IV Richtlijn dwangsom-bedragen en termijnen

Als we een last onder dwangsom opleggen dan bepalen we per situatie de hoogte van de dwangsom. In de onderstaande tabel zijn voor de meest voorkomende overtredingen de maximale dwangsom bedragen 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. Uitgangspunt is dat we verbeurde dwangsommen invorderen. Dit doen we op tijd, want verbeurde dwangsommen kunnen verjaren.

Dwangsom en modaliteit

De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken om de overtreding tegen te gaan of te (laten) beëindigen. De dwangsombedragen dienen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belangen 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 Handhavingsstrategie. 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 toezichhouder	per overtreding	10.000	direct
	Ontbrekende onderzoek zoals preventieonderzoek, bodem-onderzoek, 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 milie u

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

	Gedragsvoorschriften niet naleven	per overtreding	2.000	direct
	In werking buiten gegunde 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 emissie-beperkende apparatuur (zoals (stof)filters, ontgeuringsinstallatie)	per overtreding	5.000	8 weken
	Geen keuring of onderhoud stook- of koelinstallatie	per week	2.500	8 weken
	Niet naleven voorschriften stook- of koelinstallatie	per week	2.000/install.	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
Vuurwerk	Opslag van vuurwerk niet conform de voorschriften en er kan direct aan de voorschriften worden voldaan	per overtreding	10.000	direct
Water	Illegale lozing	ineens	5.000	1 week
	Afscheider, controleput of zuiveringstechnische voorziening ontbreekt of niet conform voorschriften	per week	3.000	6 weken
Overig (milieu)	In werking zonder vergunning (milieu)	ineens	10.000	6 weken
	Geen melding (milieu)	ineens	3.000	4 weken
	Ongewoon voorval niet gemeld (milieu)	ineens	5.000	1 week

Overtredingen aanleg, bouw en sloop

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk	per overtreding	50.000	direct
	Aanleggen, bouwen of slopen in strijd met (planregels) 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, etc.	per week	20.000	6 weken
Bouwen	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning, kwalificatie licht: zoals erfafscheiding, tuinmeubilair, vlaggenmasten, schotelantennes, zonweringen, etc.	per week	10.000	8 weken
	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning, kwalificatie middel: zoals aanbouw aan bestaand hoofdgebouw, bijgebouw, overkapping, paardenbak, afwijking van vergunning t.a.v. woning of bedrijfsgebouw, etc.	per week	20.000	8 weken
	Bouwen zonder omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals een woning, bedrijfsgebouw, etc.	ineens	100.000	8 weken

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

Overtredingen planologisch gebruik

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

Overtredingen brandveiligheid

Taak- veld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Brand- veilig ge- bruik	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
Voor- schriften Bouwbe- sluit	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, verbindingswet, etc.	per week	6.000	4 weken
	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie zwaar: zoals ontruimingsinstallatie, bluswatervoorziening	per week	10.000	8 weken

Overtredingen Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Taak- veld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
---------------	-------------	------------	-----------	---------

Algemeen	Voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie (zoals bloembakken, borden, containers)	per overtreding	2.500	1 week
	Reclame(bord) zonder vergunning	ineens	3.000	1 dag
	Maken of veranderen van uitweg zonder vergunning	ineens	3.000	6 weken
	Langdurig parkeren van voertuigen zoals caravans, aanhangwagens, vrachtwagens	per overtreding	2.500	1 week
Evenementen	Evenement zonder of in afwijking van vergunning; klein evenement (tot 50 personen)	per overtreding	5.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van vergunning; middelgroot evenement (50-100 personen)	per overtreding	10.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van vergunning; groot evenement (100 of meer personen)	per overtreding	20.000	direct

Bijlage V Samenwerkingspartners

Een van de belemmeringen voor een effectieve en efficiënte handhaving is de versnippering van de uitvoering welke onder meer gepaard gaat met vrijblijvendheid in samenwerking tussen handhavingspartners. Hierdoor is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om problemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten.

Voor de realisatie van onze doelstellingen is de gemeente mede afhankelijk van andere partijen. Hieronder wordt kort stilgestaan bij de partijen waar het meest intensief mee wordt opgetrokken en wordt aangegeven hoe de samenwerking wordt gestructureerd.

Omgevingsdienst regio Utrecht

Met de omgevingsdienst Utrecht is regulier opdrachtgevers-opdrachtnemersoverleg waarin onder meer wordt gesproken over de taakuitvoering door de ODRU. Daarnaast is er overleg op dossierniveau en bij het opzetten van specifieke projecten waarin de inbreng van de ODRU gewenst is.

Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

In de VRU is onder meer de regionale brandweer ondergebracht. De brandweer heeft een adviserende functie bij vergunningverlening op het vlak van brandpreventie en externe veiligheid en houdt daarnaast toezicht bij bedrijven en instellingen op het naleven van brandpreventieve voorschriften.

Er is overleg met de VRU over het uitvoeren van de advies- en toezichttaken ten aanzien van brandveiligheid en er is op ad hoc basis overleg op dossierniveau en bij het opzetten van specifieke projecten waarin de inbreng van de VRU gewenst is.

Provincie Utrecht

De provincie is initiator van zowel het ambtelijk als bestuurlijk provinciaal milieu overleg (PMO). In dit overleg komen allerlei onderwerpen aan de orde die zich richten op de samenwerking tussen de provincie en de Utrechtse gemeenten op onder meer het vlak de uitvoering van de VTH-taken. Onderwerpen die hierbij aan de orde komen zijn onder meer het inbedden en verankeren van informatiegestuurd handhaven en ketenhandhaving, effectieve en efficiënte BOA-samenwerking in het buitengebied en het uniformeren van het VTH-beleid voor het verplichte basistakenpakket.

Samenwerking met andere gemeenten

In paragraaf 2.5.2 is reeds stilgestaan bij het ambtelijk overleg tussen de provincie Utrecht, de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU), de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUDU), de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en de Utrechtse gemeenten. Dit overleg wordt door de provincie Utrecht geïnitieerd en gefaciliteerd. Doelstelling van dit overleg is het streven naar formats voor de beleidsdocumenten die in het kader van de 'Big-8' opgesteld dienen te worden. De ODRU en de RUDU bieden een ondersteunende rol zodat het beleid en de producten aansluiten bij de uitvoering van de taken die bij de omgevingsdiensten liggen. Tevens wordt het overleg benut voor het delen van ervaringen, uitwisselen van kennis en afstemmen van beleidsstukken.

Politie en Openbaar ministerie

Bij de uitvoering van de VTH-taken kiest de gemeente bij geconstateerde overtredingen over het algemeen voor handhavingsinstrumenten uit het bestuursrecht. In uitzonderingsgevallen wordt, indien nodig in overleg met het OM, gekozen voor de inzet van het strafrecht.

Er is op ad-hoc basis overleg met de politie en het openbaar ministerie.

Met het openbaar ministerie is er daarnaast het zogenaamde driehoeksoverleg tussen gemeente (burgemeester), politie en OM. Dit overleg staat in het teken van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hier kunnen echter zonedig Wabo-zaken aan de orde worden gesteld. Als dat nodig is kan er incidenteel een extra driehoeksoverleg worden belegd. Dit overleg vindt op gemeentelijk niveau plaats op basis van behoefte en in regionaal verband elk kwartaal.

Daarnaast is er nog op ad-hoc basis overleg met de waterschappen Stichtse Rijnlanden en Vallei en Veluwe, de provincie Utrecht, Voedsel en Warenautoriteit en de Arbeidsinspectie

Bijlage VI Uitleg '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 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

Hieronder worden deze elf 'tafels' verder uitgewerkt en toegelicht.

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.	normge- trouwheid 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-over- heidscontro- le	De door de doelgroep ingeschatte kans op een positieve- of juist een negatieve sanctieering van hun gedrag. In deze categorie bevindt zich de bewuste overtreder met een calculerend gedrag.
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 geschat 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.
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, bijv. via het beleid van lik-op-stuk.

Bijlage VII Werkwijze bij een standaard controle

Een controle bestaat meestal uit drie fasen, namelijk het voorbereiden, het uitvoeren en het rapporteren. Per fase gaan we in op de werkwijze die we meestal hanteren.

Fase 1: Voorbereiding

De toezichthouder voert dossieronderzoek uit. De toezichthouder bestudeert het dossier met bijvoorbeeld de verleende vergunning(en) en eerdere correspondentie. Ook gaat hij na welke regelgeving (mogelijk) van toepassing is. Als dat nodig is stemt de toezichthouder het controlebezoek voordien af met interne vergunningverleners en andere toezichthouders. Dit past in de integrale aanpak waarbij toezichthouders op het terrein van bouw, brandveiligheid, milieu- en APV met elkaar samenwerken. In de praktijk betekent dit het hebben van een oog- en oorfunctie van de toezichthouders en het zo mogelijk combineren van controles (bijv. horeca en milieu).

Daarnaast wordt onderzocht hoe de toezichthouders kunnen samenwerken met andere toezichthouders en controleurs die op het grondgebied van de gemeente actief zijn zoals de politie, de voedsel- en warenautoriteit, de brandweer (VRU), de BAG- en GBA-controleurs en de WOZ-taxateurs. In dit verband worden er afspraken over de wijze van doormelding naar de verschillende instanties gemaakt.

Daarna maakt de toezichthouder, indien wenselijk, een afspraak met de contactpersoon voor de controle. Zo wordt voorkomen dat het voor een toezichthouder, op het moment dat hij langs komt, niet mogelijk is om een volledige controle uit te voeren. Van deze regel wordt afgeweken als een overtreding pas kan worden vastgesteld als de contactpersoon niet op de hoogte wordt gesteld. Dit kan het geval zijn bij ontvangen klachten, meldingen en handhavingverzoeken, vaak over het overtreden van gedragsregels.

Fase 2: Uitvoering

Na de voorbereiding voert de toezichthouder de controle uit. Bij aankomst bij de activiteit of het object meldt de toezichthouder zich bij de contactpersoon en legitimeert zich. Vervolgens geeft de toezichthouder het doel van de controle aan en vertelt hoe hij de controle wil uitvoeren. De toezichthouder voert, indien gewenst, het controlebezoek uit samen met de contactpersoon. De toezichthouder houdt zich aan de op het terrein geldende veiligheidsaspecten. De toezichthouder gebruikt zijn wettelijke bevoegdheden als dat nodig is en hij houdt zich aan de wettelijk gestelde regels hiervoor. Bijvoorbeeld bevoegdheden en regels voor het betreden van plaatsen, het nemen van monsters, etc. De toezichthouder toetst de aangetroffen situatie aan de voorschriften en legt deze vast in het digitale controlerapport.

Tijdens het bezoek kan hij ook bevindingen vastleggen met bijvoorbeeld het nemen van monsters en foto's. Tijdens het bezoek geeft de toezichthouder voorlichting over de regels die gelden en hij kan advies geven over niet verplichte zaken zoals niet verplichte (duurzame) maatregelen. Als de toezichthouder de controle heeft uitgevoerd bespreekt hij de bevindingen met de contactpersoon. De toezichthouder maakt afspraken over herstel van eventuele overtreding(en) waarbij de toezichthouder de sanctiestrategie toepast. In ernstige gevallen, bijvoorbeeld als de overtreding tot een gevaarlijke of hinderlijke situatie leidt of als de overtreding onomkeerbaar is, dan treedt de toezichthouder direct op. In minder ernstige gevallen of als alles in orde is dan vat de juridisch medewerker de bevindingen van het controlebezoek samen in een brief aan de contactpersoon of worden deze mondeling aan de contactpersoon medegedeeld waarbij de uitkomsten van de controle altijd in het digitale informatiesysteem worden opgenomen.

Fase 3: Rapportage

De rapportage met eventuele toegevoegde digitale foto's, bijlagen etc. dient als bewijs. Ook de vervolgspraken staan er in. De toezichthouder slaat deze rapportage na het bezoek op in het digitale informatiesysteem. Dit wordt bewaard om de omvang en diepgang van de controle en de gemaakte afspraken met de contactpersoon vast te leggen. Het controlerapport is belangrijk voor het vastleggen van de handhavingshistorie en voor de bewijsbaarheid in een eventueel strafrechtelijk en of bestuursrechtelijk vervolgetraject. De gemeente toont er ook mee aan dat voldaan wordt aan de toezichtstaak als er later onverhoopt ergens iets mis gaat. Niet alle rapportages zijn even omvangrijk. Een rapport van een hercontrole bevat alleen de aspecten die tijdens de vorige controle overtreden waren. Bij periodieke controles van bedrijven op het vlak van milieu worden de resultaten door de ODRU altijd schriftelijk of via e-mail bevestigd aan de contactpersoon. Bij alle andere controles worden de resultaten alleen schriftelijk of digitaal bevestigd als er een handhavingstraject is opgestart. In deze brief worden ook de afspraken over herstel van de overtreding(en) vastgelegd.

Fase 4: Vervolg

Voorde goede orde wordt nog opgemerkt dat indien bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen worden ingezet de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) wordt gevolgd. Dit komt in de praktijk meestal neer op het opleggen van een last onder dwangsom, of (minder vaak) het opleggen van een last onder bestuursdwang. Voordat een last onder dwangsom of bestuursdwang wordt opgelegd, wordt eerst het voornemen hiertoe bekend gemaakt.

In het taakveld milieu wordt daar waar mogelijk en zinvol de bestuurlijke strafbeschikking milieu (BsM) ingezet. Dit kan naast of ter ondersteuning van de bestuursrechtelijke handhaving worden ingezet.