

VTH-Beleid fysieke leefomgeving Oldenzaal

Bestuurlijke samenvatting

Voor u ligt het beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving fysieke leefomgeving Oldenzaal (VTH-beleid fysieke leefomgeving Oldenzaal). Dit beleid richt zich op vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving van de gemeente Oldenzaal. Daaronder vallen de taken op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten. Dit beleidsplan vervangt het in 2014 vastgestelde beleidsplan "Handhavingsbeleid Fysieke Leefomgeving 2015-2018".

In dit plan worden beleidsmatige keuzes gemaakt over de taken die de gemeente de komende jaren uitvoert en wordt inzicht gegeven in de middelen die de gemeente inzet om naleving van regels te bereiken en te bevorderen.

De algemene VTH-doelstelling sluit aan bij het VTH-beleid Twente (waarin het beleid is opgenomen voor de milieutaken die de omgevingsdienst Twente uitvoert) en het maatschappelijk doel van de Omgevingswet en luidt als volgt:

"Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels om, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies."

Dit algemene doel wordt, overeenkomstig de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht, in dit beleid nader uitgewerkt voor de volgende onderdelen:

- de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
- de dienstverlening en
- de financiën.

Ook hiervoor wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het VTH-beleid Twente.

In dit VTH-beleidsplan fysieke leefomgeving Oldenzaal gestelde prioriteiten worden jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Ook wordt er een jaarverslag met evaluatie gepresenteerd. Op basis van deze jaarlijkse evaluaties kan het beleid en de prioriteiten worden bijgesteld.

Een belangrijk kader voor dit plan wordt, naast de geldende wet- en regelgeving gevormd door het Coalitieakkoord 2018-2022, de Structuurvisie en andere reeds vastgestelde c.q. met deze nota van te stellen beleidsdocumenten.

Met de komst van de Omgevingswet (verwachte inwerkingtreding 2021) wordt getracht een goede balans te vinden tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit' is hierbij het motto. De nieuwe wet zorgt voor minder en overzichtelijke regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Met de introductie van deze wet wordt ook een nieuwe werkwijze van de overheid gestimuleerd. Daarbij wordt het steeds belangrijker tijdig te starten met het integraal kijken naar alle ruimtelijke ontwikkelingen met de daarbij behorende ruimtelijke vraagstukken. Steeds meer verschuift de rol van een besluitvormende naar een faciliterende co-creërende rol. Daarmee ontstaat er een nieuwe balans tussen overheid, maatschappelijk middenveld en de private sector, gekenmerkt door samenwerken in (nieuwe) netwerken. Dit gaat gepaard met privatisering, deregulering en verschuiving van verantwoordelijkheden

In het VTH-beleidsplan fysieke leefomgeving Oldenzaal wat nu voorligt wordt een start gemaakt met deze veranderende rol en wordt een start gemaakt met het meer integraal benaderen van alle VTH-taken. Dit in aanloop naar de Omgevingswet.

1. Inleiding

1.1 Kaders voor vergunningverlening toezicht en handhaving.

1.1.1 Algemeen

Voor u ligt het Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving fysieke leefomgeving Oldenzaal (VTH-beleidsplan fysieke leefomgeving Oldenzaal). In dit beleidsplan wordt het beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving voor de komende periode beschreven. Hieronder vallen de vergunning-

verlening-, toezicht- en handhavingstaken die voortvloeien uit de wet- en regelgeving op het gebied van milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten. Dit beleidsplan vervangt het in 2014 vastgestelde beleid 'handhavingsbeleid Fysieke Leefomgeving 2015-2018'.

Voor het onderdeel milieu is¹ afzonderlijk VTH-beleid Twente vastgesteld.

1.1.2 Aanleiding

Versillende wetswijzigingen volgen elkaar snel op. De Wet verbetering Vergunningverlening Toezicht en Handhaving, de Wet private kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet vragen opnieuw om invulling te geven aan de veranderende maatschappij. Met het VTH beleidsplan fysieke leefomgeving Oldenzaal legt het college en de burgemeester de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken.

Met het vaststellen van dit beleid wordt de uitvoering van de VTH-taken geactualiseerd en afgestemd op de nieuwe uitvoeringssituatie. Het beleid heeft merendeels een sterk operationeel karakter. Het is gericht op uitvoeringsbeleid en maakt keuzes hoe de gemeente de aspecten, in het kader van wet en regelgeving, uitvoert. Er moeten in relatie hiermee (bestuurlijke) keuzes worden gemaakt voor een nadere prioritering van taken. Deze prioritering en keuzes worden toegelicht in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht en Handhaving.

Het VTH-beleid is gebaseerd op verschillende uitgangspunten zoals:

- voldoen aan de geldende regelgeving, met name de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht² en de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht³;
- gebaseerd op de kwaliteitscriteria 2.1 (op hoofdlijnen);
- risico gestuurde aanpak en toepassen cyclisch systeem van de 'Big 8';
- voldoen aan de Landelijke Handhaving strategie (LHS);
- rekening houden met de Structuurvisie en het Coalitieprogramma 2018-2022⁴;
- rekening houden met de aanstaande Omgevingswet;
- zoveel mogelijk aansluiten op het VTH-beleid Twente⁵ en
- rekening houden met onze gemeentelijke servicenormen.

1.1.3 Wat is nieuw?

Nieuw in dit beleidsplan is het onderdeel vergunningen (en meldingen). Dit is een nieuwe verplichting vanuit de wet VTH. Ook nieuw is de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht, waarbij onder andere kwaliteitscriteria en kwaliteitsdoelen zijn vastgesteld. Verder is nieuw dat de uitvoering van een aantal belangrijke (milieu)taken door omgevingsdiensten moet worden gedaan. De gemeente Oldenzaal maakt onderdeel uit van de omgevingsdienst Twente (ODT) en deze wordt op 1 januari 2019 operationeel. Voor de taken die de ODT uitvoert is/wordt afzonderlijk en uniform VTH-beleid vastgesteld.

1.2 Bevorderen van de naleving is keuze maken

De gemeente heeft de taak om de fysieke leefomgeving veilig, gezond, aantrekkelijk en duurzaam te houden. Om dit te realiseren zijn wetten opgesteld waaraan gebruikers van de leefomgeving zich dienen te houden. De belangrijkste daarvan zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Woningwet, de Monumentenwet, de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), de Drank- en Horecawet en de op deze wetten gebaseerde Algemene Maatregelen van Bestuur zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Bouwbesluit 2012 en Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen. Daarnaast heeft de gemeente eigen beleidskaders die regels geven over hoe de leefomgeving wel en niet mag worden gebruikt. Het beleid van de gemeente is onder andere vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de bouwverordening, de bestemmingsplannen, structuurvisie, het welstandsbeleid, Erfgoedverordening en het milieubeleid.

1) Voor het zogenaamde "Takenpakket ODT variant 4 milieu breed d.d. 28 november 2017, bijlage 1.

2) Artikel 7.2 van het Bor.

3) Raadsbesluit van 19 december 2016.

4) De structuurvisie (raadsbesluit d.d. 10 maart 2014, nr. 409) geeft ruimte voor ondernemerschap en zelfrealisatie en wil ontwikkelaars/initiatiefnemers verleiden om samen met de gemeente te bouwen aan de toekomst van Oldenzaal Het Coalitieprogramma 2018-2022 "Verbinden door los te laten" gaat uit van "we doen het samen". Uitgangspunt is dat je in Oldenzaal samen met je familie en vrienden fijn kunt wonen, werken en leven. In het programma is bepaald dat we samenwerken aan de ontwikkeling van onze stad in al haar facetten. Om goed te kunnen samenwerken is wederzijds vertrouwen een voorwaarde. We doen wat we zeggen en zeggen wat we doen. Iedereen moet zich overal in Oldenzaal veilig voelen. Daar zijn we samen verantwoordelijk voor.

5) Voor taken die door de Omgevingsdienst Twente worden uitgevoerd is uniform VTH beleid Twente vastgesteld.

De regels die in deze wetten en beleidsdocumenten zijn vastgelegd richten zich op de gebruikers van de leefomgeving. Zij worden geacht al deze regels na te leven. Dit gaat niet altijd vanzelf. Regels zijn soms onbekend, te complex om direct te begrijpen of vragen investeringen van betrokkene om na te volgen. Van de gemeenten wordt daarom verwacht dat zij, als (mede)uitvoerder van de wetten en makers van het beleid een inspanning leveren om naleving van de regels te stimuleren. De gemeente kan echter nooit alles vooraf toetsen of controleren en zo alle risico's van niet-naleving neutraliseren. Dat kost te veel tijd en geld. Ook de overlast die toezicht en handhaving voor de gebruikers oplevert stelt grenzen aan de wijze waarop en de mate waarin naleving wordt gestimuleerd. De gemeente moet dus keuzes maken met betrekking tot hoe men de beschikbare mensen en middelen het beste denkt te kunnen inzetten.

Keuzes maken houdt in dat men de risico's van niet-naleving tegen elkaar afweegt en vervolgens bepaalt welke risico's meer en minder aanvaardbaar zijn. Op basis hiervan kunnen prioriteiten worden gesteld die bij vergunningverlening, het toezicht en handhaving door de gemeentelijke organisatie worden gehanteerd. Welke mate van risico's aanvaardbaar zijn en daarmee welke prioriteiten worden gesteld is een bestuurlijke keuze. In dit beleidsplan zijn voor de komende beleidsperiode deze keuzes vastgelegd. De keuzes die zijn gemaakt geven een prioriteit aan de rechtmatigheid en richten zich vervolgens op de mate van impact van de niet-naleving.

1.3 Het VTH-beleidsplan als formeel document.

Het opstellen van dit beleidsplan is primair ingegeven door het feit dat de meest recente beleidskaders, vastgelegd in het Handhavingsbeleid Fysieke Leefomgeving 2015-2018, ruim 4 jaar oud zijn. Sindsdien zijn er diverse ontwikkelingen geweest die het werkveld van vergunningverlening, toezicht en handhaving ingrijpend hebben veranderd of nog zullen veranderen:

- De deelname van de gemeente Oldenzaal in de omgevingsdienst Twente (ODT).
- De ingevoerde VTH wet die onder andere veel hogere eisen stelt aan de kwaliteit van uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), met daaraan verbonden het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor). Deze vraagt van de overheid een professionele, integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Het transparant formuleren en uitvoeren van vergunningen, toezicht en handhavingsbeleid is daarbij een belangrijke opgave.
- De mogelijk invoering van de Wet kwaliteitsborging bouw waarbij de preventieve bouwtechnische toets (Bouwbesluit 2012) door de overheid bij de vergunningverlening en het bouwtoezicht gefaseerd bij de private sector wordt neergelegd.
- De komst van de Omgevingswet (2021) betekent tevens dat er veel verandert. De wet bundelt een veelvoud aan wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur.

De verschillende ontwikkelingen die gezamenlijk het VTH-werkveld ingrijpend hebben veranderd maken het stellen van (nieuwe) prioriteiten extra noodzakelijk. De vergunningverleners, toezichthouders en handhavers van de gemeente maken dagelijks keuzes die voor een steeds groter deel niet meer worden gedekt door de oorspronkelijke bestuurlijke vastgestelde kaders. Het VTH-beleidsplan fysieke leefomgeving Oldenzaal moet hierin verandering brengen.

Daarnaast wordt met deze nota invulling gegeven aan een aantal criteria die landelijk aan VTH-organisaties worden gesteld. Deze criteria zijn deels in het Besluit omgevingsrecht (Bor) vastgelegd. Op grond van artikel 7.2, eerste lid, Bor stelt het bestuursorgaan uitvoerings- en handhavingsbeleid vast, met daarin aan zichzelf gestelde doelen. De eisen zijn breder uitgewerkt in de Kwaliteitscriteria versie 2.1. Daarin staat de dubbele cyclus van beleidsvorming en van uitvoering, de Big -8 Cyclus.



Figuur: Big-8

De Big-8 is een dubbele plan-do-check-act cyclus waarbij beleid en uitvoering met elkaar verbonden worden. De bovenste regelkring betreft beleidskeuzen, strategie, het opstellen van een programma en beleidsevaluatie. De onderste regelkring betreft het uitvoeringsprogramma en de professionele werkwijze, uitvoering en monitoring. Zowel in dit beleidsplan, maar ook in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt deze cyclus en werkwijze binnen beleid en uitvoering uitgewerkt en wordt toegelicht hoe Oldenzaal hiermee omgaat. Daarmee wordt invulling/uitvoering gegeven aan de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht.

1.4 Afbakening beleidsplan

Dit beleidsplan gaat in principe over alle VTH-taken met betrekking tot de fysieke leefomgeving die volgens de wet en het gemeentelijke beleid aan de gemeente zijn opgedragen. Zoals eerder gesteld gaan de uitgangspunten die met dit beleidsplan worden vastgesteld niet over aan welke regels gebruikers van leefomgeving zich dienen te houden, maar over de prioriteiten die de gemeente stelt bij het uitvoeren van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving en hoe deze prioriteiten tot stand komen. Het VTH-beleid is daarmee alleen kader stellend voor de gemeente Oldenzaal zelf als bevoegd gezag. Daarnaast kent de gemeente ook ambities om, zonder terug te vallen op dwingende regels, haar inwoners te stimuleren de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Deze stimulatie richt zich vooral op het 'verder gaan dan de normen waaraan wordt getoetst'. Deze uitwerking van de beleidsdoelstelling en de ambities hierin worden onderbouwd in het uitvoeringsprogramma.

2. Strategisch beleidskader

In dit hoofdstuk worden de missie en visie van de gemeente Oldenzaal beschreven die leidend zijn voor het VTH-beleid. Een goed VTH-beleid begint met besef van de vraagstukken die we met het beleid willen sturen. De risico's die de veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid van de Oldenzaalse leefomgeving bedreigen vormen de kern van deze uitdaging waarvoor de gemeente als uitvoerder van het VTH-beleid staat.

2.1 Gebiedsbeschrijving en probleemanalyse

Oldenzaal is een unieke Twentse gemeente. Binnen de gemeente Oldenzaal kennen we één kern, de stad Oldenzaal.

Het gemeentelijk profiel van Oldenzaal per 1 januari 2018 ziet er, globaal, als volgt uit

| | |
|---|---------------|
| Oppervlakte gemeente | 2.195 hectare |
| Aantal inwoners | 32.000 |
| Aantal woonruimten | 14.425 |
| – Cap. Bijz. woongebied | 545 |
| – Woningen | 14.402 |
| – Woonwagens | 10 |
| – Recreatie woningen | 55 |
| Aantal milieu gerelateerde bedrijven | Circa 773 |
| Horeca inrichtingen | Circa 110 |
| A B C evenementen > 150 pp ⁶ | Circa 145 |
| Meldingen evenementen < 150 pp | Circa 52 |
| Bestemmingsplannen per 12-09-2018 | 78 |
| Aantal geregistreerde honden | Circa 2200 |
| Aantal gebruiksvergunningen /meldingen | Circa 198 |

De gemeente kan worden onderverdeeld in een aantal type gebieden, die ieder hun eigen kenmerken hebben, te weten:

1. Historisch compact stadscentrum (wonen, winkels, horeca, markt en evenementen);
2. Schil (gebied tussen stadscentrum, Rondweg, spoorlijn en de Haerstraat, met diverse functies);
3. Woonwijken (Zuid Berghuizen, De Thij, De Essen en De Graven Es);
4. Diverse oude en nieuwe bedrijventerreinen en
5. Stadsrandgebied c.q. buitengebied (relatief gering van omvang; eind 2009 is het bestemmingsplan Buitengebied in werking getreden).

Een analyse op basis van het profiel van de gemeente is opgenomen in bijlage 2. Een globaal overzicht van de door de gemeente onderscheiden VTH-taken fysieke leefomgeving is opgenomen in bijlage 3. Deze worden jaarlijks op actualiteit gescreend bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma.

De veelzijdigheid van Oldenzaal vraagt een passend VTH-beleid. De Oldenzaalse aanpak laat zich goed omschrijven als een combinatie van een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak waarbij rekening wordt houdend met, voor de gebiedsgerichte aanpak, de type gebieden en bijbehorende kenmerken die Oldenzaal uniek maken. Binnen de persoonsgerichte aanpak ligt de nadruk meer op het individu als ook de verschillende doelgroepen. In het uitvoeringsprogramma wordt dit uitgewerkt en in de risicoanalyse verwerkt.

2.2 Beleid in Oldenzaal

Hieronder staan de missie en visie beschreven ten aanzien van de VTH-taken die door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Daarbij wordt aangesloten bij het VTH-beleid Twente.

Missie

Met het vaststellen van dit beleid willen we de volgende missie uitwerken:

Een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

Visie

In de gemeente Oldenzaal wordt er gewerkt aan optimale bescherming en duurzame benutting van de fysieke leefomgeving; veilig wonen, werken en leven. Kwaliteit staat centraal in ons werken. Professionele medewerkers maken hierbij het verschil. Ze zijn deskundig, weten wat er speelt en zijn uitstekend bereikbaar en benaderbaar. We werken continu aan de verbetering van de dienstverlening, waarbij we aansluiten bij de dienstverleningsprincipes van de Omgevingswet (snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent).

Naast de onder 1.1.2 genoemde uitgangspunten is ons beleid gebaseerd op het volgende:

- er is vertrouwen in de burgers, bedrijven en instellingen van Oldenzaal;

6) Het aantal evenementen >150 pp is opgenomen in verband met het invoeren van het Besluit Brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen waarbij een grens van 150 pp wordt gehanteerd.

- de gemeente wil graag meedenken met de wensen en behoeften van burgers en ondernemers. Het credo is “ja, mits” in plaats van “nee, tenzij”;
- bij vergunningverlening ligt de nadruk op veiligheid en gezondheid;
- toezicht en handhaving dient op professionele wijze te worden uitgevoerd met beperking van toezichtdruk;
- toezicht en handhaving geschiedt op basis van duidelijke prioriteiten met nadruk op veiligheid en gezondheid;
- vergunningverlening, toezicht en handhaving dragen bij aan klantgerichtheid en transparantie en leiden tot een goed product;
- vergunningverlening en toezicht en handhaving gebeurt slim en samen.

De gemeente beseft dat vergunningverlening, toezicht en handhaven iets is dat als onprettig kan worden ervaren. De aanvraag van een vergunning is niet vrijblijvend, controles zorgen soms voor overlast en handhaving wordt al ongewenst ervaren. De gemeente voert deze activiteiten uit omdat zij haar inwoners, instellingen en bedrijven een veilige, gezonde en duurzame leef-, woon, en werkomgeving wil bieden. Het is echter onmogelijk om in onze samenleving alle risico's uit te sluiten. Het absoluut voorkomen van risico's door vergunningverlening of toezicht en handhaving is dus niet voor 100% mogelijk. Er zullen prioriteiten moeten worden gesteld.

2.3 Risicoanalyse

Bij de keuzes die worden gemaakt en de prioriteiten die worden gesteld staat de inschatting van het risico voor de leefomgeving centraal. Risico is daarbij de kans dat niet-naleving tot ongewenste effecten leidt en schade voor de leefomgeving oplevert (kans x effect). Hoe groter de kans op niet-naleving en schade voor de leefomgeving hoe meer de gemeente zal sturen op naleving.

Om de risico's te kunnen inschatten wordt ambtelijk jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd, in ieder geval voor toezicht en handhaving. De risicoanalyse vormt de basis voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Voor de jaarlijkse risicoanalyse wordt gebruik gemaakt van een risicoanalysemodel dat transparant is en zo mogelijk aansluit op hetgeen in de regio wordt toegepast. Per taakveld worden de wettelijke taken door de teams in beeld gebracht. Vervolgens wordt per taak het negatieve effect bepaald. Het negatieve effect dat het niet uitvoeren van een taak kan hebben, is bepaald aan de hand van de aspecten:

- Fysieke veiligheid en gezondheid
- Hinder/leefbaarheid

Er is gekozen voor alleen deze aspecten omdat deze het beste aansluiten bij de visie en deze het meest objectief zijn.

De keuze voor deze aanpak van de VTH-taken betekent tevens:

- Niet alles wordt getoetst en/of gecontroleerd. Incidenten kunnen zich voordoen, mogelijk juist op die terreinen en onderdelen die minder prioriteit hebben gekregen op basis van het VTH-beleid. Dit kan betekenen dat correctie achteraf nodig blijkt en hiervoor meer tijdsinvestering nodig is.
- Partijen die zich aan de regels houden worden positief beloond en krijgen minder aandacht
- Niet over elke geconstateerde overtreding wordt naleving afgedwongen ook al heeft Oldenzaal in beginsel een handhavingsplicht. Structurele evaluatie geeft hierover inzicht en kan tevens aanleiding zijn tot bijstellen van de prioriteiten.

De gegevens van de risicoanalyse worden elk jaar gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma worden voor het betreffende jaar de prioriteiten bepaald. Voor wat betreft de milieutaken in ODT verband wordt de risicoanalyse geactualiseerd. Aansluitend daarop wordt ook de risicoanalyse voor de achterblijvende gemeentelijke taken geactualiseerd en vóór 1 januari 2021 ingevoerd.

Steeds meer zal deze systematiek ook doorontwikkeld kunnen worden voor het onderdeel vergunningen (toetsingsniveau afhankelijk van risico's). Binnen het jaarlijkse uitvoeringsprogramma kan dit uitgewerkt worden.

2.4 Sturen op naleving

Oldenzaal ziet het beheersen van de risico's die de leefomgeving bedreigen als gedragssturing. Er wordt geprobeerd het gedrag van gebruikers van de fysieke leefomgeving te beïnvloeden zodat zij zich aan de verschillende geldende regels houden. Binnen het VTH-beleid staan diverse instrumenten ter beschikking om gedrag te beïnvloeden en naleving af te dwingen. De in te zetten instrumenten zijn daarbij breder dan alleen vergunningverlening, de controles en de juridische dwangmiddelen die kunnen worden ingezet in het geval een overtreding wordt geconstateerd. Ook bij het opstellen van regels en de voorlichting daarover liggen kansen om de gebruikers van de leefomgeving het gewenste gedrag te laten vertonen. Een schematisch overzicht van mogelijke instrumenten waarmee Oldenzaal werkt is weergegeven in het volgende figuur:



De volgende uitgangspunten zijn hierover vastgesteld:

- Oldenzaal gaat ervan uit dat het overgrote deel van de gebruikers van de leefomgeving uit zichzelf bereid is de verschillende normen na te leven. De benadering van de doelgroep is daarom gebaseerd op het vertrouwen in hun goede bedoelingen. Niet-naleving wordt daarbij in eerste instantie gezien als een gevolg van onbekendheid met de regels en/of obstakels bij naleving.
- Daar waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van instrumenten en middelen die recht doen aan de goede bedoelingen van de doelgroep, zoals voorlichting.
- Alleen bij bewuste niet-naleving zal de gemeente de haar ter beschikking staande juridische sanctiemiddelen inzetten om het gewenste naleefgedrag af te dwingen.
- Oldenzaal neemt de gebruikers en hun bedoelingen serieus, maar verwacht ook een eigen verantwoordelijkheid. Daarbij geldt dat hoe professioneler de gebruiker is hoe meer er wordt verwacht van zijn eigen professionaliteit en verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels, hoe strikter Oldenzaal zal optreden bij het toetsen aan deze regels.
- De gemeente geeft de voorkeur aan een pragmatische aanpak boven een principiële aanpak: De mate waarin risico's aanvaardbaar zijn is belangrijker dan het principiële van de regels.

2.5 Streefniveaus naleefgedrag

Wil de gemeente de capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk inzetten, dan is het van belang dat het risico niveau van niet-naleving dat de gemeente durft en kan accepteren bekend is. Een middel daarbij is het bepalen van streefniveaus, voor de verschillende categorieën. Welk niveau wil Oldenzaal bereiken met de vergunningverlening, toezicht en handhaving en op welk niveau moet het naleefgedrag van gebruikers van de fysieke leefomgeving zich bevinden. De benoeming en monitoring van deze streefniveaus is juist bedoeld om de VTH inspanningen beter te kunnen richten op de beheersing van de risico's die daar binnen Oldenzaal het meest om vragen. Binnen het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt dit uitgewerkt.

2.6 Regionale samenwerking

De gemeente Oldenzaal werkt niet alleen aan een veilige en gezonde leefomgeving. Een deel van de werkzaamheden wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst Twente (ODT), de Veiligheidsregio Twente en het Waterschap Vechtstromen. Deze samenwerkingen zijn veelal gebaseerd op een opdrachtgever-, opdrachtnemer- relatie. Uitvoeringspartners hebben ook eigen wettelijke bevoegdheden en taken. Samenwerking bestaat bij die taken onder andere uit het voor elkaar uitvoeren van een 'signaaltoezicht'. Door regelmatig overleg en afstemming op bestuurlijk en ambtelijk niveau bouwt Oldenzaal voortdurend aan de relatie en onderlinge verbanden met deze partners. Afspraken over procedures en verantwoordelijkheden wordt zo nodig vastgelegd in (dienstverlening) overeenkomsten. In overleg met de uitvoeringspartners worden dan jaarlijkse werkprogramma's opgesteld, zodat Oldenzaal ook hier kan sturen

op prioriteiten. De gemeente moet, mede door wetgeving, stijgende kwaliteitseisen en strakkere financiële kaders steeds meer regionaal samenwerken bij de uitvoering van de VTH-taken. Dit betekent dan ook dat de autonomie van de gemeente om zelf het VTH-beleid te bepalen de komende jaren naar verwachting verder zal afnemen.

2.6.1 Omgevingsdienst Twente

Op 1 januari 2019 gaat de Omgevingsdienst Twente (ODT) van start. De ODT gaat voor de Twentse gemeenten en de provincie Overijssel de Wabo gerelateerde milieutaken uitvoeren op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke verplichting om in ieder geval de zogenaamde basistaken te laten uitvoeren door een omgevingsdienst. Onder de basistaken (BTP) wordt verstaan: de vergunningen, het toezicht en de handhaving van de omgevingsvergunningen milieu, meldingen activiteiten besluit milieubeheer en de beschikkingen in het kader van de Wet bodembescherming. (art. 7.1 Bor) In Twente is dit BTP uitgebreid tot het milieu brede takenpakket⁷. Daarvoor is een uniform VTH-beleid Twente vastgesteld.

2.6.2 Veiligheidsregio Twente

De Veiligheidsregio Twente is een regionaal samenwerkingsverband tussen hulpdiensten en de veertien Twentse gemeenten. Het doel van deze Gemeenschappelijke regeling is het behartigen van de belangen van de aangesloten gemeenten op het terrein van de brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisatie en de rampenbestrijding, met daarnaast het realiseren van een gecoördineerde inzet van organisaties, instellingen en diensten die bij zware ongevallen en rampen zijn betrokken.

Onderdeel van de Veiligheidsregio is de brandweer. Dit betekent dat voor een deel van het proces voor de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op dit samenwerkingsverband. Het gaat hierbij om advies in het voortraject. Voor toezichtcontroles kan een beroep worden gedaan op dit samenwerkingsverband.

2.7 Verordening kwaliteit VTH

De Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de VTH-taken op het gebied van de Wabo. De gemeenteraad heeft deze verordening op 19 december 2016 vastgesteld.

In de verordening is een verplichting opgenomen om voor wat betreft de zogenaamde basistaken (die door de ODT moeten worden uitgevoerd) te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1 van KPMG. Voor wat betreft de overige Wabo-taken ("betrokken wetten"), geldt "alleen" een zorgplicht met de kwaliteitscriteria als principe uitgangspunt. Het gaat daarbij om het principe van "comply or explain" (pas toe of leg uit) waarbij afwijkingen worden gemotiveerd. Daarover vindt horizontale verantwoording plaats aan de raad en interbestuurlijk toezicht van de provincie op afstand. Over de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de APV-taken die niet Wabo-gerelateerd zijn en de bijzondere wetten zegt de verordening niets. Ook in die gevallen wordt aansluiting gezocht bij de doelen uit de verordening en vindt verantwoording plaats aan de raad door middel van het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag.

Op basis van de Verordening moeten zowel voor de vergunningverlening, toezicht en uitvoering van de basistaken als de betrokken wetten doelen worden uitgewerkt op de navolgende onderwerpen:

- Uitvoeringskwaliteit
- Dienstverlening
- Financiën.

Zoals onder 2.6.2 al is vermeld, is dit uitgewerkt in het VTH-beleid Twente voor wat betreft de taken die door de ODT worden uitgevoerd.

Voor de taken die bij de gemeente blijven vindt de uitwerking van deze doelen plaats in hoofdstuk 3.

2.8 Omgevingswet

De Omgevingswet is in juli 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en de verwachting is dat de wet in 2021 in werking treedt. Deze wet is niet alleen nieuw maar betekent ook een cultuurverandering en een andere manier van werken.

De Omgevingswet integreert een groot aantal wetten en AMvB's in het fysieke domein om zo meer integraal te kunnen werken, kosten te reduceren en procedures te bekorten of overbodig te maken. De Omgevingswet is een zogenaamde 'Kaderwet', wat betekent dat veel zaken nog uitgewerkt moeten worden in besluiten (AMvB's). De verwachting is dat door het vergunningsvrij maken van veel activiteiten de toezicht- en handhavinglast zal toenemen.

7) Takenpakket ODT variant 4 milieu breed d.d. 28 november 2017 (bijlage in bedrijfsplan).

3. Doelen vergunningen, toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk staat het algemene doel van VTH en worden de doelen volgens de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht beschreven en uitgewerkt. Een nadere uitwerking en aanscherping van taken vindt plaats in het uitvoeringsprogramma.

3.1 VTH doelstelling

De algemene VTH-doelstelling sluit aan bij het VTH-beleid Twente en het maatschappelijk doel van de Omgevingswet en luidt als volgt:

“Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels om, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.”

Dit algemene doel wordt, overeenkomstig de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht, nader uitgewerkt voor de volgende onderdelen:

- de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
- de dienstverlening en
- de financiën.

Ook hiervoor wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het VTH-beleid Twente.

3.1.1 Uitvoeringskwaliteit

De uitvoeringskwaliteit is de mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen, de inhoudelijke kwaliteit, te weten:

- Fysieke veiligheid: Bij veiligheid praten we over het borgen van de veiligheid in de brede zin van het woord. Bouwveiligheid, brandveiligheid, maar ook milieu gerelateerde veiligheid. Waar mogelijk wordt ruimte geboden aan eigen verantwoordelijkheid. Doen zij dat niet, dan wordt opgetreden. Op gebied van veiligheid worden geen concessies gedaan.
- Omgevingskwaliteit: de kwaliteit van de omgeving gaat over belevings-, gebruiks-, en toekomstwaarde. Dit heeft te maken met welstand maar ook een prettige leefomgeving voor inwoners en bedrijven. Dit betekent dat geprobeerd wordt hinder, overlast en ergernissen zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan geluidsoverlast, parkeeroverlast, dumpen van afval en bodemverontreiniging.
- Duurzaamheid: Duurzaamheid in ons vakgebied gaat over het bevorderen van het gebruik van duurzame materialen in de bouw, het stimuleren van energiebesparende maatregelen bij bedrijven en innovatie. De komende jaren zal hieraan steeds meer prioriteit worden toegekend.
- Gezondheid: Gezondheid als het vermogen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven.

Voor wat betreft “gezondheid” merken wij op dat deze taak met name bij de GGD ligt en het sociale domein. Wel vindt waar nodig en mogelijk uitwisseling van kennis en het delen van informatie plaats.

Daarnaast zijn de volgende onderdelen belangrijk voor de uitvoeringskwaliteit:

- Vakbekwaamheid.
- Proces (registreren, analyseren en evalueren).

De doelen die aan de uitvoeringskwaliteit hangen zijn hierna op hoofdlijnen uitgewerkt.

Een nadere uitwerking vindt plaats in het uitvoeringsprogramma. Dit is een groeiproces en de verantwoording vindt plaats in het jaarverslag.

3.1.1.1 Beleidsdoelen uitvoeringskwaliteit

- We beschikken over een actueel inrichtingenbestand.
- De vergunningen zijn actueel.
- De kwaliteit van de afgegeven vergunningen is zodanig dat ingeval van het instellen van beroep deze ongegrond worden verklaard.
- Meldingen worden geregistreerd en geanalyseerd.
- De landelijke handhavingsstrategie (LHS) wordt gehanteerd. Afwijkingen worden gemotiveerd.
- Er is een hoog spontaan naleefgedrag van regels.
- De opvolging van het eerste controlebezoek is hoog.
- De gemeente Oldenzaal kent aan duurzaamheid een prioriteit toe. Binnen het VTH-proces wordt dit aspect meegenomen.

- De medewerkers zijn vakbekwaam en deskundig, zij beschikken over juiste en actuele kennis.
- Binnen het proces wordt zoveel mogelijk digitaal gewerkt.
- We streven ernaar om zoveel mogelijk aan te sluiten bij landelijke protocollen. Er is inzicht in de wijze van geplande toetsing en toezicht in relatie tot het landelijke toets- en toezichtsprotocol.

3.1.2 Dienstverlening

Hierbij gaat het om de manier waarop in communicatie, snelheid en service de gemeente Oldenzaal met haar inwoners, bedrijven en instellingen omgaat.

3.1.2.1 Beleidsdoelen dienstverlening

- De organisatie is goed bereikbaar.
- De verzender krijgt snel antwoord na schriftelijk verzoek via brief of mail.
- Klanten zijn tevreden en daarop vindt monitoring plaats.
- Beschikkingen en meldingen worden tijdig afgehandeld.
- Klanten hebben inzicht in het proces van vergunningverlening of handhaving.
- Meldingen worden behandeld en er vindt communicatie met de indiener plaats.
- Er is aandacht voor mediation.
- In vervolg op de aangezeggang wordt een passend besluit genomen.

De gemeente Oldenzaal wil een hoogstaande dienstverlening leveren. Daaronder verstaat zij een dienstverlening die klantgericht, vriendelijk, tijdig en kwalitatief goed is. Hiervoor heeft de gemeente servicenormen. Deze normen worden gehaald.

In het jaarlijks uitvoeringsprogramma worden deze doelen nader uitgewerkt.

3.1.3 Financiën

Hierbij gaat het om de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

3.1.3.1 Beleidsdoelen financiën

- Er wordt begroot op basis van input en/of output.
- Er worden kostendekkende leges geheven.

In het jaarlijks uitvoeringsprogramma wordt dit uitgewerkt.

4. VTH strategieën

Het in hoofdstuk 3 beschreven doel van het VTH-beleid houdt in: "Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies". Het bereiken en in stand houden hiervan is niet vanzelfsprekend. De gemeente Oldenzaal gaat uit van vertrouwen en rekent in eerste instantie op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, bedrijven en instellingen. In praktijk is dit echter niet altijd voldoende. Oldenzaal is van mening dat voorkomen beter is dan genezen.

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving. De wettelijke grondslagen van een nieuw stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo. De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH-beleid.



4.1 Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's door het geven van voorlichting, zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar inwoners, bedrijven en instellingen zich aan moeten houden.

Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door het vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijven en instellingen en, in algemene zin, belanghebbenden. Het vroegtijdig betrekken en waar mogelijk samenwerken met partners is belangrijk. Het vraagt een integrale behandeling van aanvragen, overtredingen, klachten en overige maatschappelijke vraagstukken en daarbij ook nog oog te hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

Expliciet wordt ingezet op preventie vanuit een goede voorlichting, communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Oldenzaal houdt er rekening mee dat naleefgedrag wordt beïnvloed door de volgende factoren:

| | |
|------------------------|--|
| Kennis van de regels | de bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving |
| Kosten/baten | de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen |
| Mate van acceptatie | de mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt; |
| Gezagsgetrouwheid | de mate van bereidheid om zich te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat |
| Informeel controle | de kans op ontdekking en sanctionering van het gedrag door niet-overheidsinstanties |
| Informeel meldingskans | de kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door overheidscontrole |
| Controlekans | de kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding |
| Detectiekans | de kans op constatering van de overtreding als door de overheid wordt gecontroleerd |
| Selectiviteit | de (verhoogde) kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden |
| Sanctiekans | de kans op een sanctie als na controle en opsporing een overtreding is geconstateerd |
| Sanctie-ernst | de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging |

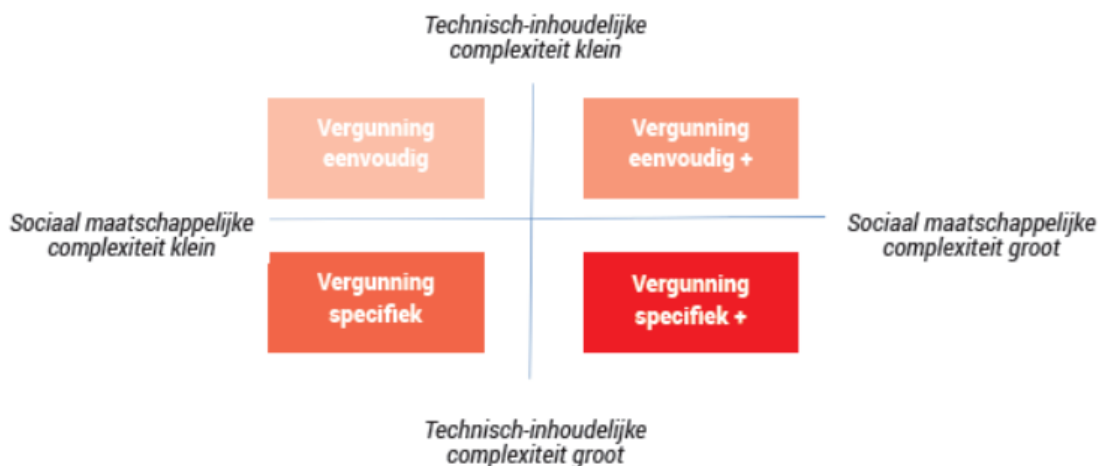
In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als beperking: voor zover dat binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. Uitgangspunt is een klantvriendelijke en klantgerichte benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Daarbij is ook aandacht voor mogelijke bemiddeling (mediation).

4.2 Vergunningen

In het omgevingsrecht wordt onder vergunningverlening verstaan het beoordelen en toetsen van aanvragen aan de geldende wet, en regelgeving. Uiteindelijk moet dit resulteren in een kwalitatief goed besluit, eventueel onder voorwaarden en met voorschriften, binnen de hiervoor geldende procedure tijd.

4.2.1 Strategie

Vergunningen leveren een bijdrage aan het reguleren, verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor het bepalen van de kwaliteit van de leefomgeving worden de verschillende belangen rondom vergunningen tussen de voorgenomen activiteiten enerzijds en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving anderzijds zorgvuldig afgewogen. Onderdeel van het nieuwe stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving is het formuleren van een strategie voor de uitvoering, de vergunningenstrategie. Oldenzaal kiest ervoor om hierbij wederom zoveel mogelijk aan te sluiten bij het VTH-beleid Twente. Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt schematisch weergegeven, waarbij 4 kwadranten worden gebruikt.



Samengevat komt het erop neer dat hoe groter de technisch-inhoudelijke complexiteit, hoe zorgvuldiger en specifiekere de toetsing dient plaats te vinden. En hoe groter de sociaal-maatschappelijke complexiteit, hoe zorgvuldiger het proces dient plaats te vinden (afstemming, overleg etc). Vergunningen en meldingen waarbij het niet naleven van de voorschriften leidt (of kan leiden) tot grote schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur worden intensiever behandeld dan aanvragen waarbij dat minder het geval is.

Deze gekozen vergunningenstrategie is algemeen van opzet en biedt kaders en uitgangspunten voor het taakveld vergunningen en biedt ruimte voor keuzemomenten hierin. Daarnaast verkleint een gedegen uitvoering het risico op bezwaar en beroep en op uitvoeringsproblemen bij toezicht en/of handhaving. Daarnaast wordt bij de behandeling van vergunningaanvragen, meldingen en ontheffingen de volgende aspecten in acht genomen: omgevingsgerichtheid, transparantie, differentiatie, professionaliteit en samenwerking. Met de toepassing van deze vergunningenstrategie is het instrument vergunningverlening maximaal in te zetten voor het bereiken van bestuurlijke ambities en beleidsdoelen voor de omgeving. Waar het gaat om de overgedragen milieutaken is een gerichte samenwerking met de ODT noodzakelijk. Uitgangspunt hierbij is dat met een efficiënte werkwijze een kwalitatief hoogwaardig product wordt geleverd.

4.2.2 Keuze in uitvoering

In het uitvoeringsprogramma dat jaarlijks wordt gemaakt zal de uitwerking van de vergunningenstrategie worden opgenomen. Het hierboven toegevoegde schema waarin de 4 kwadranten benoemd zijn is hierbij uitgangspunt. Zoals vermeld is het onderdeel vergunningen nieuw in dit beleidsplan. Dit houdt in dat de uitwerking in het uitvoeringsprogramma voor wat betreft dit onderdeel het jaar 2019 zal gelden als een overgangsjaar. Vanaf 2020 wordt de vergunningenstrategie als vast onderdeel opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

4.3 Toezicht

Onder toezicht wordt verstaan de uitvoering van controles en het, naar aanleiding van een klacht of melding, beoordelen of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Toezicht is bedoeld om te zorgen dat regels worden nageleefd zonder inzet van verdere handhavingsmiddelen; anders gezegd: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

Er zijn twee hoofdvormen van toezicht te onderscheiden, namelijk preventief toezicht en repressief toezicht.

- Preventief toezicht is het controleren van wettelijke bepalingen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving.
- Repressief toezicht is gebaseerd op aanwijzingen van niet-naleving van gestelde regels.

Daarnaast omvat het toezicht een breed scala aan activiteiten, bij preventief toezicht zal dat vaak worden uitgevoerd in de rol van voorlichting, meedenken en adviseren, bij repressief toezicht worden deze rollen uitgebreid met controleren.

Toezicht heeft dus een preventieve werking, zorgt ervoor dat regels beter worden nageleefd en is nodig voor het opsporen van overtredingen. We benadrukken daarbij dat elke controle een momentopname is en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd.

4.3.1 Strategie

Toezicht gebeurt op basis van een risicoanalyse (zie paragraaf 2.3) waarbij de gemeente Oldenzaal haar toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk inzet en waardoor het (geplande) toezicht plaats vindt op basis van vooraf gemaakte keuzes. Daarnaast dienen zich ook ongewone voorvallen of klachten aan waarbij niet gepland toezicht noodzakelijk is.

De gemeente Oldenzaal wil "slim en samen" integraal toezicht uitoefenen, waarbij voldoende kwaliteit van de controles is gewaarborgd en waarbij de klant centraal staat. Dit wordt vormgegeven door middel van "gecoördineerd toezicht" onder regie van de casemanager/teamleider handhaving. Dat betekent dat per situatie wordt gekozen voor de meest efficiënte en klantvriendelijke werkwijze, gelet op de mogelijkheden en beperkingen binnen de gemeente Oldenzaal.

Gecoördineerd toezicht (onder regie van de casemanager of teamleider) betekent:

- altijd signaleren voor elkaar;
- daar waar mogelijk controleren voor elkaar
- daar waar mogelijk controleren met elkaar en
- daar waar nodig en/of het niet anders kan: controleren na elkaar.

Daarbij wordt het volgende in acht genomen:

| | |
|-------------------------------|---|
| Kwaliteit | Voor het toezicht op de complexe regelgeving op het gebied van bouwen en milieu is specialistische kennis vereist en die dient te zijn gewaarborgd. |
| Klantgerichtheid | De toezichthouders zijn volwaardige gesprekspartners voor de burgers en bedrijven. Er worden niet meer controles gehouden dan nodig is. |
| Mogelijkheden | Er wordt op efficiënte wijze gebruik gemaakt van de aanwezige en noodzakelijke kennis, ervaring en capaciteiten van de toezichthouders. |
| Verskillende toezichtmomenten | Bodemtoezicht vindt plaats vóór aanvang van de bouw, bouwinspecties meestal ook tijdens de bouw en milieu-inspecties (ODT) hoofdzakelijk ná voltooiing van de bouw. Er kan dus (vaak) niet worden volstaan met één inspectiemoment. |

Kanttekening hierbij is de samenwerking met de omgevingsdienst Twente waar het milieutoezicht per 1 januari 2019 wordt ondergebracht. Als integraal toezicht wordt opgepakt tussen bijvoorbeeld bouwen en milieu is er veel afstemming nodig om dat het om verschillende organisaties gaat. Ook hierbij wordt nogmaals het belang onderstreept om een, zoveel mogelijk, eenduidig uniform VTH beleid vast te stellen.

Frequentie, soort en wijze van toezicht

De gemeente Oldenzaal koppelt de frequentie en wijze van toezicht aan de prioriteit die aan een bepaalde handhavingstaak wordt toegekend. Hoe hoger de prioriteit, hoe actiever en diepgaander het toezicht. Daar waar sprake is van geen of weinig risico, wordt minder (diepgaand) gecontroleerd, steekproefsgewijs gecontroleerd of alleen op basis van het zogenaamde "piepsysteem" (meldingen/incidenten/signalen). Dat laatste is vooral gebaseerd op vertrouwen in het naleefgedrag en gebeurt uit oogpunt van efficiëntie en klantgerichtheid (verminderen toezichtlast).

| Prioriteit | Mate van toezicht |
|-------------------|---|
| Heel hoog | Proactief toezicht. Er wordt actief toegezien op het naleven van de regels. Dit toezicht vindt programmatisch plaats, op basis van een vastgesteld werkprogramma. Daarin wordt bijvoorbeeld de frequentie van de controles aangegeven. Daarnaast wordt actief gezocht naar overtredingen, door o.a. administratieve controles en algemene controlerondes. |
| Hoog | Actief toezicht. Er wordt toezicht gehouden op basis van een vastgesteld werkprogramma. |
| Gemiddeld | Het toezicht is minder intensief en vindt vooral steekproefsgewijs plaats op basis van in het programma nader te benoemen criteria dan wel door (gebiedsgerichte) algemene controlerondes. |
| Laag en heel laag | Er is sprake van passief toezicht. Dit is het zogenaamde "piepsysteem" en er wordt gecontroleerd op naleving van de regels bij handhavingverzoeken of meldingen. |

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's wordt dit uitgewerkt voor de verschillende taakvelden. De mate van diepgang van de controles wordt bepaald door het mogelijke risico dat aan een bepaalde activiteit verbonden is. Veiligheid en gezondheid staan voorop. Daarbij wordt echter ook uitgegaan van de verantwoordelijkheid van de burgers en bedrijven zelf.

Daarnaast zet de gemeente Oldenzaal met het VTH-beleid in op een slimmere en meer integrale aanpak van de risico's die de fysieke leefomgeving kunnen bedreigen. Dit is een ontwikkelproces waarbij de gemeente structureler en directer van haar interventies en de effecten op het naleefgedrag wil leren. Een van de uitdagingen hierbij is door keuzes van typen toezicht en combinaties hiervan een doelmatige en doeltreffende werkwijze vast te stellen voor de uitvoering van deze taken. Bij de realisatie en vaststelling van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma worden deze keuzes toegelicht.

4.4 Naleving, handhaving(sanctie) en gedogen

De gemeente moet een nalevingsstrategie vaststellen. Hierin worden de noodzakelijke afspraken opgenomen over de manier waarop we vorm geven aan de handhaving. Om hieraan een goede uitvoering te geven wordt (opnieuw⁸) aangesloten bij de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). De LHS is een beleidskader voor de bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Door het implementeren van de LHS betekent dat de handhavende instanties in Nederland op eenzelfde manier optreden bij geconstateerde overtredingen op het gebied van de Wabo.

4.4.1 Handhavingsstrategie

Met het overnemen en invoeren van de LHS wordt aangesloten bij de landelijke ontwikkelingen op het gebied van de kwaliteitscriteria op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-kwaliteitscriteria) voor Wabo bevoegde overheden.

De gemeente Oldenzaal erkent dat belang, mede gelet op de wettelijke verplichtingen en de samenwerking met o.a. de ODT. De gemeente Oldenzaal past dan ook de landelijke handhavingsstrategie toe voor de gehele fysieke leefomgeving. In bijlage 4 is de LHS opgenomen.

De overheid, waaronder de gemeente zelf, heeft een voorbeeldfunctie en daarvoor wordt geen uitzondering gemaakt. Bij overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van inwoners, bedrijven en instellingen, in de procedure wordt transparant en openbaar gehandeld ten behoeve van een democratische controle.

In Oldenzaal wordt, overeenkomstig bestendig beleid, waar mogelijk gekozen voor een last onder dwangsom en niet voor een last onder bestuursdwang, omdat dit het meest klantvriendelijk en efficiënt is. Op het gebied van APV/bijzondere wetten wordt waar mogelijk gekozen voor "lik op stuk" (de bestuurlijke strafbeschikking). Het huidige beleid wordt voortgezet om geen gebruik te maken van het instrument, "bestuurlijke boete", gelet op de daaraan gekoppelde administratieve lasten en de beperkte toepasbaarheid van dit instrument.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat bij een afwijking/overtreding dient te worden onderzocht of sprake is van een rechtvaardigingsgrond als bedoeld in artikel 5:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij een rechtvaardigingsgrond ("overmacht") heeft het college geen recht/bevoegdheid handhavend op te treden. Verder wordt in de jurisprudentie vorm en inhoud gegeven aan de "beginselplicht" tot handhaven. Daarbij is bepaald dat in bepaalde situaties zelfs moet worden afgezien van handhaving.

Voor wat betreft het onderdeel 'bouwen' wordt als kanttekening opgemerkt dat de dagelijkse praktijk soms afwijkt van de theorie. Daarnaast kent elk gebied zijn lokale aandachtsgebieden (deze worden in het uitvoeringsprogramma genoemd). De praktijk is weerbarstiger zit vol verassing. Bij vrijwel elke controle kan wel een afwijking worden geconstateerd. Daarvoor zijn doorgaans verschillende redenen voor te aan te geven. Voor Oldenzaal heeft handhaving geen prioriteit als er sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Daarbij dient echter wel te worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Het door de betreffende rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd;
- Het betreft een ondergeschikte wijziging ten opzichte van de aanvraag/vergunning/ontheffing
- Indien nodig wordt door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/ge-realiseerde oplossing gelijkwaardig is;
- Er mag geen situatie ontstaan die is gelegen onder het wettelijk minimum niveau;
- De veiligheid en gezondheid zijn gewaarborgd;
- Belangen van derden worden niet geschaad;

8) Overeenkomstig het Handhavingsbeleid Fysieke Leefomgeving 2015-2018

- Er mag geen hinder of overlast voor derden ontstaan;
- Het algemeen belang wordt niet geschaad
- Er worden geen andere rechtsregels overtreden.

Omdat de praktijk zich niet tot in detail laat beschrijven en een opsomming nooit volledig is, dient in dergelijke gevallen nadere afstemming plaats te vinden tussen medewerkers toezicht/handhaving onderling en, indien nodig, ook met vergunningverleners. Als er sprake is van een gelijkwaardige oplossing, dan wordt in principe volstaan met een aantekening in het dossier en eventueel een vrij-waringsbrief. De belangen van derden blijven gewaarborgd, nu belanghebbenden altijd de mogelijkheid houden een verzoek tot handhaving in te dienen.

4.4.2 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kan een overtreding gedoogd worden.

De LHS zegt over gedogen:

‘Er kunnen omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota ‘gedogen in Nederland’ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.’

Oldenzaal volgt, overeenkomstig de LHS, het landelijke kader voor gedogen voor overtredingen op het gebied van de gehele fysieke leefomgeving.

Kort samengevat komt het hierop neer:

- Gedogen alléén in uitzonderingsgevallen plaatsvindt, mits het geval tevens beperkt is in omvang en tijd;
- Gedogen altijd expliciet en na zorgvuldige en kenbare afweging plaatsvindt. Altijd in de vorm van een beschikking en
- Ook gedogen aan controle is onderworpen. Ook op een gedoogbeschikking vindt controle plaats.

4.4.3 Handhavingsverzoeken en meldingen

Oldenzaal ontvangt regelmatig handhavingsverzoeken, meldingen en/of signalen van burgers en bedrijven. Het college vindt het belangrijk dat inwoners betrokken zijn en blijven bij een gezond, veilig, en leefbaar Oldenzaal. Handhavingsverzoeken, meldingen en signalen worden tijdig en zorgvuldig behandeld. Daarbij wordt duidelijk gecommuniceerd wat men van de gemeente wel of niet kan verwachten. In principe wordt binnen de wettelijke termijn een beslissing genomen op een officieel handhavingsverzoek. Voor meldingen/signalen wordt gestreefd naar een eerste contact binnen 5 werkdagen. Anonieme meldingen worden niet in behandeling genomen tenzij de veiligheid of gezondheid in het geding is.

Bij de behandeling van handhavingsverzoeken, meldingen of signalen is de gemeente transparant, betrokken en onpartijdig. Geconstateerde overtredingen worden opgepakt en handhavingstrajecten worden gestart volgens de LHS. Registratie vindt plaats.

In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma worden keuzes gemaakt in het tijdig en zorgvuldig behandelen van handhavingsverzoeken waarbij prioriteit wordt gelegd bij de uitgangspunten van veiligheid en gezondheid.

Vanzelfsprekend wordt ook van de inwoners, bedrijven en instellingen verwacht dat zij hun eigen verantwoordelijkheid nemen en bij hinder of overlast onderling geprobeerd wordt hiervoor een bevredigende oplossing te vinden.

5. Kaders voor uitvoering (kwaliteitsborging) en voorlichting

5.1 Algemeen

Als inwoners, instellingen en bedrijven weten waaraan zij moeten voldoen en ook weten wat de gemeente van hen verwacht, dan kunnen veel misverstanden bij voorbaat worden vermeden.

Kortom, voor een goede uitvoering van het VTH-beleid en het daaruit voortvloeiende jaarlijkse uitvoeringsprogramma is een goede uitvoeringsorganisatie onontbeerlijk. Dit betekent dat de gemeente bij de inrichting van haar organisatie rekening moet houden en voorwaarden moet scheppen om een goede borging van een effectieve en efficiënte uitvoering mogelijk te maken en tevens kan voldoen aan de eisen zoals gesteld in de kwaliteitscriteria 2.1.

Om deze kwaliteit te borgen worden voor een goede uitvoering de volgende instrumenten ingezet:

- Communicatie en voorlichting

- Samenwerken met andere organisaties
- Monitoring en registratie
- Verslaglegging

5.2 Communicatie en voorlichting

Het coalitie akkoord gaat uit van een grote verantwoordelijkheid van inwoners, bedrijven en instellingen. In de ambitie van het college komt dit ook naar voren waarbij zij de intentie uitspreken en iedereen uitnodigen om samen te werken aan de ontwikkeling van de stad in al haar facetten. Om initiatieven en ideeën de ruimte te geven moet de gemeente Oldenzaal het lef hebben om los te laten.

Dit duidt op het streven naar spontane naleving van regels en daarmee het bewerkstelligen van gewenst gedrag. Om dit te bewerkstelligen zullen de communicatie en voorlichting een vooruitgeschoven rol moeten krijgen. Vaak is onwetendheid en onbekendheid met de regels de oorzaak van niet naleving van die regels.

Kennis van wet- en regelgeving is belangrijk als er geen 'persoonlijk belang' is om regels vanzelf na te leven. Een goed naleefgedrag kan dan vaak alleen worden bereikt als men op de hoogte is van deze wet- en regelgeving maar ook het belang daarvan onderschrijft. Dit is ook van belang voor de legitimiteit oftewel 'bestaansrecht' van de overheid en draagt bij aan de geloofwaardigheid daarvan.

Daarbij is het van belang, dat communicatie op de juiste moment plaatsvindt en aansluit bij de doelgroep. Ook moet een afweging worden gemaakt wanneer welke communicatiemiddelen het beste kunnen worden ingezet. Buiten de formele communicatie momenten, voortvloeiend uit de Algemene wet bestuursrecht, wordt daar waar mogelijk ook gecommuniceerd op de volgende momenten:

- Bij het vaststellen van nieuwe wet en regelgeving;
- Bij het vaststellen van jaarprogramma's en/of jaarverslagen
- Bij afgifte of weigeren van een vergunning
- Bij uitvoering van toezicht

Waar mogelijk en gewenst vindt gerichte doelgroep-communicatie plaats

5.3 Samenwerken met andere organisaties

In het kader van efficiëntie, klantvriendelijkheid en wet en regelgeving zal steeds meer samen worden gewerkt met andere handhavende instanties die actief zijn op het grondgebied van de gemeente.

Daarbij kan de samenwerking inhouden:

- Samen controleren
- Afstemmen controles
- Uitwisselen informatie
- Signaalfunctie

In de uitvoering van VTH-taken dient samenwerking met andere organisaties binnen de bestaande mogelijkheden een duidelijke plaats te krijgen. Dit wordt uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma.

5.4 Monitoring en registratie

In algemene zin is het moeilijk om de effectiviteit van inspanningen meetbaar te maken. Dit geldt, in deze context, even zeer voor het meetbaar maken van de effectiviteit van handavingsinspanningen, maar ook de effectiviteit van voorlichting en communicatie. Om toch na te kunnen gaan of de beleidsdoelen en de hieruit voortvloeiende werkzaamheden zijn uitgevoerd en deze inspanningen zijn gehaald is het belangrijk dat er monitoring en registratie plaatsvindt. Onder monitoring wordt verstaan: het systematisch verzamelen, analyseren, gebruiken en communiceren van informatie over de voortgang van een project of activiteit. De betekenis van registratie spreekt voor zich. Getallen zeggen op zich niet zoveel over de effectiviteit van de inspanningen, maar ze maken het proces wel inzichtelijk.

Daarnaast worden niet enkel de individuele cijfers beoordeeld, maar vooral de verhoudingen tussen deze cijfers en de ontwikkelingen over een lange periode geven een beeld en een uitkomst. In het jaarverslag worden de gemaakte keuzes vanuit het uitvoeringsprogramma (cijfermatig) toegelicht en worden de resultaten van het afgelopen jaar vastgelegd. Voor de monitoring en registratie wordt gebruik gemaakt van de beschikbare geautomatiseerde systemen.

5.5 Verslaglegging

In het jaarverslag wordt het jaarprogramma zoals vastgelegd in het uitvoeringsprogramma geëvalueerd en wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van het VTH-beleid. Naast de inhoudelijke verslaglegging geeft het jaarverslag ook een beoordeling van de organisatie en worden nieuwe ontwikkelingen benoemd die aanleiding kunnen geven tot het bijstellen van het VTH-beleid. De ontwikkelingen waarbij aan moeten worden gedacht zijn bijvoorbeeld wijzigingen in wet- en regelgeving, wijzigingen

van taken, bestuurlijke- en ambtelijke visies en ambities. Het jaarslag wordt ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden en opgestuurd naar de provincie in het kader van interbestuurlijk toezicht.

Bijlage 1 – Takenpakket ODT variant 4 milieu breed (bijlage in bedrijfsplan)

28 november 2017

Vergunningverlening/meldingen (alle inrichtingen):

- Vooroverleg (milieu deel, zowel vakinhoudelijk als juridisch)
- Reguliere omgevingsvergunning (Milieu neutraal, OBM of ambtshalve wijziging)
- Uitgebreide omgevingsvergunning (Oprichten, verandering, revisie of ambtshalve wijzigen)
- Toets actualisatie omgevingsvergunning (op verzoek BG of op advies ODT)
- (gedeeltelijk) intrekken omgevingsvergunning
- (vormvrije) m.e.r.-beoordeling
- Melding activiteitenbesluit
- Maatwerkvoorschriften activiteitenbesluit
- Advisering t.b.v. zienswijzen (UOV), bezwaarschriften, (hoger) beroep en voorlopige voorzieningen (vakinhoudelijk en juridisch).

Toezicht (alle inrichtingen):

- Opleveringscontrole
- Periodieke controle (initiële controle)
- Themacontrole
- Hercontrole
- Administratieve audit en controle
- Behandelen/controle n.a.v. klacht/melding, handavingsverzoek, handhavingstraject of ketentoezicht
- Toezicht voorschriften aangehaakte toestemming natuur (Wnb)

Handhaving (alle inrichtingen):

- Opstellen (deel)handhavingsbeschikking
- Advisering t.b.v. bezwaar en (hoger)beroep (incl. advisering op verweerschrift, pleitnota, besluit op bezwaar)

Toezicht en handhaving bodemsaneringen (ook niet inrichtinggebonden):

- (Vervolg) toezicht Wbb-sanering
- (Vervolg) toezicht BUS-sanering/zorgplicht/niet ernstig
- Toezicht nazorg
- Handhaafbaarheidstoets
- Toezicht melding bbk
- Toezicht melding/vergunning AMvB bodemenergie
- Illegale sanering/ongewoon voorval
- Incidenten en ongewone voorvallen Wm en Wbb buiten inrichtingen

Specialisme Externe Veiligheid (wabo gerelateerd)

- Advies vooroverleg
- Advies ontvankelijkheid
- Beoordelen rapportages
- Overwegingen en voorschriften
- Advisering t.b.v. zienswijzen en beroep
- Bijhouden risicokaart op basis van vergunning
- Bijhouden risicokaart n.a.v. periodieke toetsing
- Inhoudelijk beoordelen QRA

Specialisme Afval (inrichting en niet-inrichtinggebonden)

- Beoordelen ontvankelijke aanvraag
- Advies (ontwerp)besluit
- Advies status afvalstof
- Advies t.b.v. bezwaar en beroep
- Afhandelen en toezicht meldingen Besluit mobiel breken van bouw – en sloopafval
- Behandelen van een verzoek om ontheffing voor het verbod artikel 10.2 WM voor GS
- Toezicht op de bepalingen hoofdstuk 10 Wm afvalstoffen buiten inrichtingen

Specialisme Afvalwater (indirecte lozingen):

- Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Specialisme Bodem, bouwstoffen en water

- Beoordeling melding bbk
- Beoordelen onderzoeksopzet/historisch onderzoek

- Beoordelen verkennend bodemonderzoek
- Beoordelen BUS-melding
- Beoordeling NO
- Opstellen conceptbeschikking EUT/SP (incl. NO)
- Beoordelen vergunningen en meldingen AMvB bodemenergie
- Beoordelen saneringsverslag van BUS-evaluatie
- Opstellen concept beschikking saneringsverslag/nazorgplan
- Beoordelen nazorgrapportage/monitoring (WBB en WM)
- Verificatieonderzoek
- Technische toets

Specialisme Geluid (wabo gerelateerd):

- Advisering vooroverleg, ontvankelijkheid, zonebeheer, zienswijzen, bezwaar/beroep en afwijking grenswaarden
- Beoordelen akoestisch onderzoek en klachten
- Toets geluidsnormering
- Uitvoeren geluidsmetingen

Specialisme Luchtkwaliteit (lucht en geur)(wabo gerelateerd):

- Advisering vooroverleg, ontvankelijkheid aanvraag en zienswijzen en beroep
- Beoordelen rapportages
- Overwegingen en voorschriften
- Onderzoek luchtkwaliteit
- Opstellen onderzoeksopdracht

Specialisme Asbest (inrichting en niet-inrichting gebonden):

- Controle (projectmatig) asbestverwijdering
- PV van bevindingen bij asbestverwijdering
- Behandelen sloopmelding
- Beoordelen asbestinventarisatierapport

BOA (domein2):

- Bestuurlijke strafbeschikking
- Verkort PV
- Bestuurlijke rapportage n.a.v. onderzoek van de politie

Ketentoezicht (inrichting en niet-inrichting gebonden):

- Begeleiden ketenprojecten
- Uitvoeren ketencontroles
- Interventatie strategie
- Plan van aanpak (projectplan)

Specialistisch Advies brandweer/veiligheidsregio m.b.t.:

- Externe Veiligheid
- Vuurwerkbesluit
- Ontploffbare stoffen
- Omgevingsvergunning/melding

Facultatieve taken (niet volledig):

- *Advisering (milieu breed) bij niet Wabo gerelateerde plannen en Beleids-)ontwikkelingen.*
- *Advisering inzake Groen en Ecologie*
- *Verzorgen van (pre-) mediation*
- *Juridische aspecten afwijkingsbesluit*
- *Invoeren en beheren BIS-systeem*
- *Advisering over Groen en Ecologie*
- *Zorgplichtbepalingen WM en Wbb voor activiteiten buiten inrichtingen.*
- *Behandelen van een verzoek om ontheffing van artikel 10.2 Wm voor B en W*
- *Nazorg stortplaatsen (niet VTH-activiteiten)*
- *Advisering bodem niet-inrichting gebonden*

Bijlage 2 – Analyse naar profiel gemeente Oldenzaal per 1 januari 2018

Lokale situatie

Oldenzaal is een unieke Twentse gemeente. Binnen de gemeente Oldenzaal kennen we één kern, de stad Oldenzaal. Het gemeentelijk profiel van Oldenzaal per 1 januari 2018 ziet er, globaal, als volgt uit

| | |
|--|-------------------------|
| Oppervlakte gemeente | 2.195 hectare |
| Aantal inwoners | 32.000 |
| Aantal woonruimten | 14.425 |
| – Cap. Bijz. woongebied | 545 |
| – Woningen | 14.402 |
| – Woonwagens | 10 |
| – Recreatie woningen | 55 |
| Aantal milieu gerelateerde bedrijven | Circa 773 ⁹ |
| Horeca inrichtingen | Circa 110 ¹⁰ |
| A B C evenementen > 150 pp ¹¹ | Circa 145 |
| Meldingen evenementen < 150 pp | Circa 52 |
| Bestemmingsplannen per 12-09-2018 | 78 |
| Aantal geregistreerde honden | Circa 2200 |
| Aantal gebruiksvergunningen /meldingen | Circa 198 |

De gemeente kan worden onderverdeeld in een aantal type gebieden, die ieder hun eigen kenmerken hebben, te weten:

1. Historisch compact stadscentrum (wonen, winkels, horeca, markt en evenementen);
2. Schil (gebied tussen stadscentrum, Rondweg, spoorlijn en de Haerstraat, met diverse functies);
3. Woonwijken (Zuid Berghuizen, De Thij, De Essen en De Graven Es);
4. Diverse oude en nieuwe bedrijventerreinen en
5. Stadsrandgebied c.q. buitengebied (relatief gering van omvang; eind 2009 is het bestemmingsplan Buitengebied in werking getreden).

Volgens de toezichhouders speelt/spelen per gebied met name de volgende problematiek c.q. mogelijke risico's een rol. Bij de jaarlijkse risicoanalyses wordt daarmee rekening gehouden.

Stadscentrum:

- Horeca (o.a. brandveilig gebruik, alcoholverkoop aan minderjarigen)
- Grootchalige evenementen
- Illegale sloop
- Aantasting monumenten
- Gebruik openbare weg/uitstallingen/terrassen
- Verkeers- en parkeeroverlast
- Geluid- en geuroverlast
- Leegstaande panden
- Zwerfafval en graffiti
- Aanbieden afval
- Illegale reclames
- Hangjongeren

Schil

- Illegale sloop
- Illegaal gebruik in/bij woningen en de overlast en hinder voor de directe omgeving
- Detailhandel in strijd met het bestemmingsplan
- Bouwen zonder vergunning, zichtbaar vanaf de openbare weg
- Aantasting monumenten

9) In Squit zitten 773 locatiedossiers milieugerelateerd.

10) Het bestand is in 2018 geactualiseerd en nu gelijk aan locatiedossiers.

11) Het aantal evenementen >150 pp is opgenomen in verband met het invoeren van het Besluit Brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen waarbij een grens van 150 pp wordt gehanteerd.

- Illegaal gebruik/bouw op gemeentegrond
- Zwerfafval
- Illegale reclame

Woonwijken

- Gevaar LPG-tankstations
- Illegaal bouwen van bijgebouwen en erfafscheidingen, zichtbaar vanaf de openbare weg
- Illegaal gebruik/bouw op gemeentegrond
- Illegaal gebruik in/bij woningen en overlast/hinder voor de directe omgeving
- Geluidsoverlast bij kleinschalige evenementen
- Parkeren
- Hennepkwekerijen

Bedrijventerreinen:

- Strijd met milieuregelgeving
- Illegale bebouwing op met name de oudere industriegebieden
- Illegale detailhandel
- Illegaal gebruik/bouw op gemeentegrond
- Invulling kantoren en bedrijfswoningen op industrieterrein
- Illegale reclame
- Geluid- en geuroverlast
- Parkeren

Stadsrandgebied

- Grootschalige evenementen
- Bouwen van bijgebouwen/erfafscheidingen zichtbaar vanaf de openbare weg
- Leegstaande panden
- Illegale reclame
- Illegale aanleg

Algemeen

De volgende zaken spelen in alle gebieden:

- Bouwen in afwijking van een verleende vergunning
- Illegale bouw
- Hondenpoep en loslopende honden

Bijlage 3 – Globaal overzicht gemeentelijke VTH-taken fysieke leefomgeving

Er bestaat geen totaaloverzicht van alle gemeentelijke taken op het gebied van toezicht/handhaving en vergunningverlening fysieke leefomgeving. Er zijn vele, vele landelijke wetten en natuurlijk ook gemeentelijke wetgeving (verordeningen). Zonder volledig te kunnen zijn volgt hieronder een globaal overzicht van de taken.

Bouwen/ruimtelijke ordening

Relevante wet- en regelgeving

- Woningwet
- Bouwbesluit 2012
- Wet ruimtelijke ordening
- Monumentenwet
- Algemene plaatselijke verordening
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Besluit omgevingsrecht, Ministeriele regeling omgevingsrecht
- Asbestverwijderingsbesluit 2005
- Bouwverordening
- Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (Brandveiligheidsverordening)
- Erfgoedverordening
- Algemeen plaatselijke verordening
- Bestemmingsplannen

Globaal overzicht (meest relevante) vergunningtaken :

- Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning activiteit bouw
- Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning activiteit planologisch strijdig gebruik
- Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning activiteit brandveilig gebruik
- Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning activiteit aanleg
- Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning activiteit monument
- Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning activiteit reclame (APV/Wabo)
- Beoordeling aanvraag vergunning inrit/uitrit, uitweg (APV/Wabo)
- Beoordeling aanvraag omgevingsvergunning kappen (APV/Wabo)
- Beoordeling aanvraag vergunning/ontheffing kamperen
- Beoordeling ontvangst sloopmelding Bouwbesluit
- Beoordeling ontvangst melding brandveilig gebruik

Globaal overzicht (meest relevante) toezichts- en handhavingstaken:

- Controleren omgevingsvergunning activiteit bouw
- Controleren omgevingsvergunning activiteit planologisch strijdig gebruik
- Controleren omgevingsvergunning activiteit brandveilig gebruik
- Controleren omgevingsvergunning activiteit aanleg
- Controleren omgevingsvergunning activiteit monument
- Controleren omgevingsvergunning activiteit reclame (APV/Wabo)
- Controle vergunning inrit/uitrit, uitweg (APV/Wabo)
- Controleren omgevingsvergunning kappen (APV/Wabo)
- Controleren her-plantplicht kappen (APV/Wabo)
- Controleren naleving vergunning/ontheffing kamperen
- Controleren sloopmelding Bouwbesluit
- Controle op melding brandveilig gebruik
- Controle vergunningen/meldingen Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen
- Controle beheersbaarheid van brand
- Controle gelijkwaardigheid in het kader van het Bouwbesluit
- Controle op inrichting zonder omgevingsvergunning activiteit gebruik/melding
- Toezicht opsporing en voorkomen illegale bouw
- Toezicht bestaande bouw (eisen Woningwet/Bouwbesluit)
- Toezicht gebruik in afwijking bestemmingplan/illegaal gebruik
- Toezicht voorkomen illegale sloop
- Toezicht Monumentenbescherming
- Toezicht Permanente bewoning/illegaal gebruik recreatiewoningen
- Toezicht illegale reclame
- Toezicht illegale werken
- Toezicht illegaal kamperen
- Toezicht vergunningsvrije bouwwerken

- Toezicht excessen welstandsnota
- Toezicht afloop tijdelijke omgevingsvergunning activiteit bouw/strijdig gebruik
- Reageren op handhavingsverzoeken/meldingen/signalen
- Toezicht evenementenvergunningen (geluid, constructies, veilig vluchten, brandveiligheid)

Milieu (hetgeen niet behoort tot het Takenpakket ODT variant 4 milieu breed)

Relevante wet- en regelgeving

- Wet Milieubeheer
- Activiteitenbesluit
- Wet bodembescherming
- Besluit bodemkwaliteit
- Algemene plaatselijke verordening
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Globaal overzicht (meest relevante) vergunningtaken :

- Invoeren en beheren Bodeminformatiesysteem (BIS)
- Advisering bodem niet-inrichting gebonden
- Advisering (milieu breed) bij niet Wabo gerelateerde plannen en (beleids)ontwikkelingen
- Advisering inzake Groen en Ecologie
- Behandelen van een verzoek om ontheffing ex artikel 10.2 Wet milieubeheer
- Nazorg stortplaatsen (niet vth-activiteiten)

Globaal overzicht (meest relevante) toezichts- en handhavingstaken:

- Toezicht op naleving zorgplichtbepalingen Wet milieubeheer en Wet bodembescherming voor activiteiten buiten inrichtingen

APV/bijzondere wetten

Relevante wet- en regelgeving

- Algemene plaatselijke verordening
- Drank- en Horecawet
- Winkeltijdenwet
- Opiumwet
- Wet op de Kansspelen
- Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (Brandveiligheidsverordening)
- Zondagswet
- Wegenverkeerswet
- Wet Bibob
- Wet milieubeheer
- Marktverordening
- Afvalstoffenverordening

Globaal overzicht (meest relevante) vergunningtaken :

- Verkeersbesluiten
- Beoordeling aanvraag evenementenvergunning
- Beoordeling aanvraag vergunningen/meldingen Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen
- Beoordeling aanvraag vergunning terrassen
- Beoordeling aanvraag ontheffing bezigen vuurwerk
- Beoordeling aanvraag vergunning Drank- en horecawet
- Beoordeling aanvraag vergunning uitstalling op straat
- Beoordeling aanvraag ontheffing paasvuren/kampvuren
- Beoordeling aanvraag vergunning marktplaatsen/standplaatsen
- Beoordeling aanvraag ontheffing vuur stoken
- Beoordeling aanvraag ontheffing tijdelijk schenken alcoholische dranken
- Beoordeling aanvraag ontheffing geluidshinder
- Beoordeling aanvraag inzamelen geld of goederen
- Beoordeling aanvraag vergunning organiseren betogingen
- Beoordeling aanvraag speelautomatenvergunning
- Beoordeling aanvraag plaatsen spandoeken?
- Beoordeling aanvraag vergunning afleveren vuurwerk??
- Beoordeling aanvraag organiseren loterij/kansspel
- Beoordeling Routering gevaarlijke stoffen
- Beoordeling aanvraag ontheffing sluitingstijden Winkeltijdenwet

Globaal overzicht (meest relevante) toezichts- en handhavingstaken:

- Controle wegen en verkeer
- Parkeren, betaald parkeren
- Controle evenementenvergunning
- Controle vergunning terrassen
- Toezicht parkeerexcessen
- Toezicht vergunning reclame (Wabo)
- Controle marktverordening
- Toezicht hinderlijk gedrag in/bij gebouwen e.a.
- Toezicht hondenpoep
- Controle vergunning circus
- Controle ontheffing bezigen vuurwerk
- Toezicht verkeerd aanbieden van afval afvalstoffenverordening
- Controle vergunning Drank- en horecawet
- Toezicht illegaal vervoer e.a. van zaken voor bekladden e.a.
- Toezicht illegaal vervoer e.a. van inbrekerswerktuigen
- Toezicht verbod loslopende honden
- Toezicht zwerfafval
- Controle vergunning uitstalling op straat
- Controle verkeersbesluit
- Controle ontheffing paasvuren/kampvuren
- Toezicht opsporing illegale activiteiten/openbare ruimte
- Toezicht overtreding verbod ordeverstoring bij evenement
- Toezicht strijdig gebruik weg
- Controle vergunning marktplaatsen/standplaatsen
- Controle ontheffing vuur stoken
- Toezicht illegale straatartiest e.a.
- Toezicht hinderlijk gedrag op of bij de weg
- Controle exploiteren seksinrichting/escort
- Controle geluid- en lichthinder festiviteiten
- Controle sluitingsuur horecabedrijven
- Controle ontheffing tijdelijk schenken alcoholhoudende dranken
- Toezicht illegaal carbidschieten
- Controle kampeertrein
- Controle vergunningen/meldingen Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen
- Toezicht drugshandel op straat
- Toezicht plakken en kladden
- Controle ontheffing geluidshinder
- Controle illegaal collecteren, standplaatsen e.a.
- Toezicht overtreding verbod natuurlijke behoefte doen
- Controle gevaarlijke honden
- Controle vergunning organiseren betogingen
- Controle spandoek plaatsen
- Controle speelautomatenvergunning
- Controle vergunning afleveren vuurwerk
- Loterij/kansspel organiseren
- Routering gevaarlijke stoffen
- Toezicht verkeerd afval in container
- Controle vergunning inzameling goederen
- Toezicht illegaal verspreiden drukwerk
- Controle diverse ontheffingen/vvgb
- Toezicht overtredingen m.b.t. crossterreinen
- Toezicht illegaal snuffelmarkten, inzamelen e.a.
- Controle maatregelen tegen ontsiering
- Controle Winkeltijdenwet
- Controle illegaal gebruik gemeentewapen
- Controle illegaal aanleggen/wijzigen weg
- Overtreding verbod ontsieren, hinderlijke verlichting e.a.
- Toezicht illegaal aantasting groenvoorziening door voertuigen
- Toezicht speelgelegenheden vergunning inzameling geld of goederen
- Reageren op handhavingsverzoeken/meldingen/signalen

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
- 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) ¹ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving ²;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

¹ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

² De Tijd is Rijp, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten³. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven⁴. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁵. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM*. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

Positionering

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie

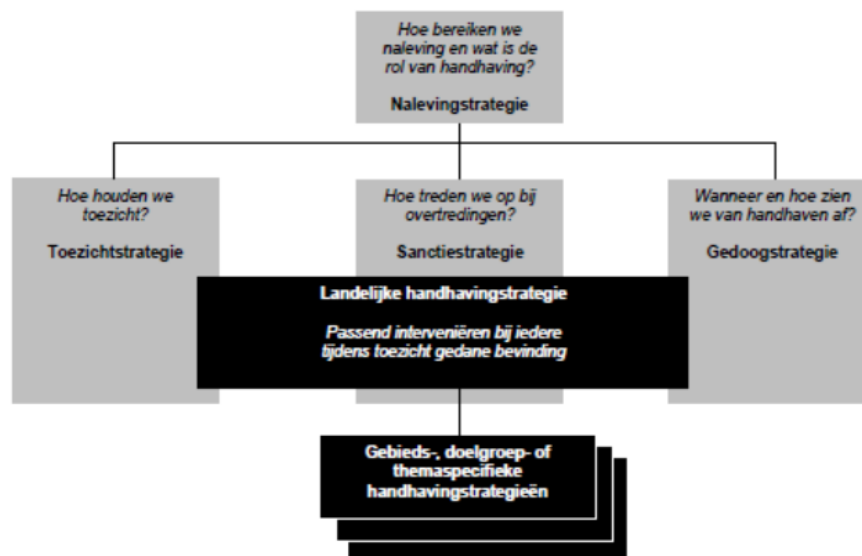
³ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is. Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

⁴ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet ⁶.

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhavingstrategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten ⁷ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁶ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

⁷ Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁸ Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste⁹ kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven¹⁰. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten

⁹ Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹¹. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

¹¹ Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

| | | | | | |
|-------------------------------|--|--|---|---|---|
| DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN: | Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4 | | | | |
| | Van belang 3 | | | | |
| | Beperkt 2 | | | | |
| | Vrijwel nihil 1 | | | | |
| | | A | B | C | D |
| | | Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief | Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig | Calulerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend | Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen |
| | | GEDRAG VAN DE OVERTREDER | | | |

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

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert¹² door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

¹² Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

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

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

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

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

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'¹³ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet.

¹³ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten redenen zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

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

derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

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

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

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de 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:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens 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 bestrafing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

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

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

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

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

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavinginstanties 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.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavinginstantie 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 1 – Begrippen

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

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

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

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

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

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

Last onder dwangsom – LOD

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

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 met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder 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 handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

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

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

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

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

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf 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 strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties