

Uitvoerings- en handhavingsstrategie Gemeente Oisterwijk 2024 – 2027

Het college en de burgemeester van de gemeente Oisterwijk, ieder voor zover het zijn bevoegdheid betreft;

Gelet op het bepaalde in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 13.5, eerste lid van de Omgevingswet;

BESLUITEN

1. Vast te stellen de 'Uitvoerings- en handhavingsstrategie Gemeente Oisterwijk 2024 – 2027' inclusief de bijbehorende bijlagen, onder gelijktijdige intrekking van het 'Integraal handhavingsplan gemeente Oisterwijk 2020 – 2023', inclusief bijbehorende bijlagen en onder intrekking van het 'Vergunningenbeleid'.
2. De 'Uitvoerings- en handhavingsstrategie gemeente Oisterwijk 2024 – 2027' treedt in werking op het tijdstip dat de Omgevingswet in werking treedt.

Samenvatting

De 'Uitvoerings- en handhavingsstrategie gemeente Oisterwijk 2024-2027' bevat de beleidsmatige grondslag voor de handhaving van regels met betrekking tot gedrag van mensen in relatie tot de fysieke omgeving. Deze strategie biedt een basis voor de sturing van de uitvoering op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Voorheen werd dit het VTH-beleid genoemd.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie wordt vastgesteld voor de periode 2024-2027. Het is een dynamisch document. In ieder geval na vier jaar wordt het beleid geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Maar jaarlijks vindt ook een evaluatie plaats van de taken op het gebied van VTH. Ook dit zijn geschikte momenten om eventuele aanpassingen aan dit beleid door te voeren.

De wettelijke basis voor dit beleid is gelegen in de nieuwe landelijke wet- en regelgeving die geldt per 1 januari 2024, in het bijzonder de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en de bijbehorende AMvB's. Belangrijke ontwikkelingen als de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen hebben invloed op de VTH-taken.

In deze uitvoerings- en handhavingsstrategie worden doelstellingen benoemd die de komende vier jaar worden nagestreefd. Het is onmogelijk om continue en overal op de naleving van alle regels toe te zien en alle taken uitputtend uit te voeren. Er worden prioriteiten gesteld om keuzes te maken in de taken die we uitvoeren. Een risicoanalyse en prioritering is tot stand gebracht met behulp van een risicomatrix en evaluatie.

De prioriteiten voor de periode 2024 – 2027 zijn:

<i>Bouwwerken in gevolgklasse 1 (GV1)</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Incomplete melding bouwactiviteit en van start gaan met bouw	Hoog
Tijdens melding bouwactiviteit afwijkingen met OPA-vergunning geconstateerd	Hoog
Incomplete gereedmelding	Hoog
Kwaliteitsborger heeft zich teruggetrokken/geen kwaliteitsborger	Hoog

<i>S trijdigheid Bbl , nieuw en bestaande bouw</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Bouwen zonder of in afwijking van de vergunning	Hoog
Bouw, sloop, brand en constructieve veiligheid (afdelingen 3.2, 4.2 en hoofdstuk 7)	Hoog
Gezondheid (afdelingen 3.3 en 4.3)	Gemiddeld
Duurzaamheid (afdelingen 3.4 en 4.4)	Gemiddeld
Bruikbaarheid (afdelingen 3.5 en 4.5)	Laag
Toegankelijkheid, bereikbaarheid vanaf de weg (afdelingen 3.6 en 4.6)	Laag

Bouwwerkinstallaties (afdelingen 3.7 en 4.7)	Laag
Bouwtechnische regels vergunningsvrij bouwen	Laag

<i>Gebruik in strijd met Omgevingsplan (OP)</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Bouwen in strijd met Omgevingsplan	Hoog
Overbevolking van woningen en illegaal bewonen van gebouwen	Hoog
Illegale appartementen, woningsplitsing, kamerbewoning	Hoog
Illegaal wijzigen monument	Hoog
Strijdig gebruik woonbestemming (illegale activiteiten)	Gemiddeld
Illegaal aan-/uit-/bijgebouwen dakkapel, gevelwijziging aan de voorzijde	Gemiddeld
Geluidsoverlast door warmtepompen en installaties	Gemiddeld
Permanente bewoning recreatieparken	Gemiddeld
Illegaal aan-/uit-/bijgebouwen, dakkapel, gevelwijziging aan de zijkant/achterkant	Laag
Strijd met kantoor/detailhandel/bedrijf/horeca/maatschappelijke bestemming	Laag
Strijd met verkeer/groen bestemming	Laag
Illegale bouwwerken geen gebouwen zijnde (airco's, schotels, reclame)	Laag

<i>Groen, grijs en blauw</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Verwijderen of beschadigen van waardevolle bomen	Hoog
Aanleg van uitritten/wegen	Gemiddeld
Het zonder vergunning uitgraven van gronden	Gemiddeld
Dempen van sloten	Gemiddeld
Lozen van (vervuild)water door particulieren	Gemiddeld
Verwijderen of beschadigen van gemeentelijk groen	Laag
Het opslaan van zaken op gemeentegrond	Laag

<i>Alcoholwet</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Verbod verkoop aan 18-	Hoog
Verbod van genotsmiddelen	Hoog
Afwezigheid leidinggevende	Hoog
Geen vergunning/ontheffing schenken alcohol	Hoog
Alcoholbezit 18-	Gemiddeld
Para commercieel	Gemiddeld
ID-fraude	Laag
Administratieve vergunning eisen	Laag
Openbare dronkenschap	Laag

<i>APV en drugs</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Artikel 13B Opiumwet	Hoog
Gebruik en verkoop soft- of harddrugs	Hoog
Dumping drugsafval	Hoog
Evenementen (Verkeersoverlast, verkoop lachgas, zwerfvuil, beschadiging terrein)	Hoog
Vandalisme	Hoog
Zwerfafval	Gemiddeld
Dumping afval	Gemiddeld

Hondenbeleid	Gemiddeld
Kappen bomen buitengebied	Gemiddeld
Overlast door hangjongeren	Laag
Voorwerpen op of aan de openbare weg	Laag
Parkeerexcessen	Laag
Kliko's	Laag
Overschrijding openingstijden Winkeltijdenwet	Laag

<i>Milieu</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Geluidsoverlast van evenementen, horeca en bedrijven	Hoog
Geuroverlast	Gemiddeld
Geluidsoverlast algemeen (zoals muziekoverlast, geluidsoverlast van bouwwerkzaamheden, geluidsoverlast in openbare ruimte)	Laag
Lozingen van afvalwater/afvalstoffen die niet direct op het oppervlakte-water uitkomen maar in het riool.	Laag

De doelstellingen voor de periode 2024 – 2027 zijn:

Doelstelling	Uitvoering
De Uitvoerings- en handavingsstrategie en wettelijke regels vormen de basis voor professionele vergunningverlening, toezicht en handhaving.	<ul style="list-style-type: none"> – VTH-medewerkers passen de U&H-strategie, met bijbehorende strategieën en protocollen correct toe – Er wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria – Wkb- en Omgevingswetproof werken – Inzetten op tijdige en volledige vergunningverlening
De risicoanalyse bepaalt de prioriteit	<ul style="list-style-type: none"> – Klachten en meldingen worden geprioriteerd – Afhandeling vindt plaats op basis van prioriteit – Capaciteit en middelen worden inzichtelijk gemaakt
Er is sprake van een goede afstemming tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving, waarbij de scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving is gewaarborgd	<ul style="list-style-type: none"> – Regelmatig VTH-overleg – Afstemming V, T en H en beleid (op het gebied van veiligheid en ruimte)
Versterken integrale samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> – Tijdig betrekken interne en externe partners – Integrale controles
Borgen van afspraken en processen, zowel intern als extern	<ul style="list-style-type: none"> – Opstellen procesbeschrijvingen – Volledigheid dossiers – Juist gebruik van de VTH-applicatie

Hoofdstuk 1 Inleiding

Voor u ligt de Uitvoerings- en handavingsstrategie 2024-2027 van de gemeente Oisterwijk. Het voorliggend beleid vormt het kader waarbinnen de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden uitgevoerd. Dit beleid is een actualisering van het 'Integraal handavingsplan Gemeente Oisterwijk 2020-2023'. De wettelijke basis voor dit beleid is gelegen in de vanaf 1 januari geldende Omgevingswet, de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) en de bijbehorende AMvB's.

Omgevingswet en Wkb

De gemeente Oisterwijk is al enkele jaren bezig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wkb. Deze wetten hebben een aantal consequenties voor de uitvoering en handhaving op gemeentelijk niveau. Hierop wordt in het beleid ingegaan.

Dynamisch document

De Uitvoerings- en handhavingsstrategie is geldig voor de komende vier jaren (2024 tot en met 2027). Dit document wordt als een 'dynamisch' document beschouwd. De inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wkb leidt immers tot nieuwe wet- en regelgeving. Ook op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een groot deel dat de basis hiervoor vormt, het Omgevingsplan, is nog in ontwikkeling. De gefaseerde invoering en aanvullingen van het Omgevingsplan leiden ertoe dat na vaststelling van dit beleid behoefte is aan flexibiliteit zodat aanpassingen of veranderingen in de uitvoeringspraktijk snel kunnen worden doorgevoerd. Jaarlijks vindt een monitoring en evaluatie plaats van de taken op het gebied van vergunningverlening, handhaving en toezicht. Dit zijn geschikte momenten om eventuele aanpassingen van dit beleid door te voeren. Indien omstandigheden hiertoe aanleiding geven kan dit ook op een ander moment mogelijk zijn.

1.1 Doel

Het doel van dit beleid is tweeledig:

1. Transparant maken van de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Burgers, bedrijven, instellingen en de overheid zelf moeten zich houden aan regels en voorschriften. Het is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat burgers, bedrijven en instellingen weten op welke wijze bevoegde bestuursorganen gebruik maken van hun bevoegdheden. Dat vraagt om transparant beleid.
2. Dit beleid vormt de grondslag om te komen tot een effectieve en efficiënte inzet van middelen van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

1.2 Reikwijdte

Dit beleid heeft betrekking op vergunningverlening, toezicht en handhaving van wet- en regelgeving tot gedrag van mensen in relatie tot de fysieke leefomgeving. Binnen deze omschrijving valt een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelgeving. Denk hierbij aan de bouwregelgeving, milieuregelgeving, regelgeving met betrekking tot natuur en monumenten en regelgeving met betrekking tot openbare orde.

Voor milieuregelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen basistaken en verzoektaken. Het basistakenpakket is het minimale pakket aan taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving dat door een omgevingsdienst moet worden uitgevoerd. Dit is bepaald in artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit. Daarnaast kunnen extra taken door de omgevingsdienst worden uitgevoerd. Dit zijn zogenoemde verzoektaken.

De Omgevingsdienst Midden-West-Brabant (hierna: OMWB) voert voor de gemeente Oisterwijk de taken uit op het gebied van milieu. De 'Uitvoerings- en handhavingsstrategie gemeente Oisterwijk 2024 – 2027' ziet wel op de verzoektaken, niet op de basistaken. Voor de basistaken is door de OMWB een gemeenschappelijk uitvoeringskader opgesteld. Een geactualiseerd kader wordt begin 2024 ter vaststelling aan het college voorgelegd, tot die tijd is het huidige kader van toepassing.

Wettelijke regels en vergunningvoorschriften zijn onder andere gericht op de bescherming van gezondheidsrisico's, veiligheidsrisico en milieurisico's. Vanuit maatschappelijk belang is het noodzakelijk dat deze regels worden nageleefd. Gemeenten beschikken over wettelijke instrumenten ter bevordering en bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het is een gemeentelijke taak en bevoegdheid om vergunningen te verlenen en hierin voorschriften op te nemen ten behoeve van de veiligheid, het milieu en/of de leefbaarheid. Gemeenten zien toe op de naleving van deze regels en beschikken over bevoegdheden om indien nodig handhavend op te treden.

Wij richten ons met dit beleid op vergunningverlening, toezicht en handhaving vanuit een integrale aanpak. Dat betekent dat we ons richten op de fysieke leefomgeving in brede zin. Daaronder verstaan we het omgevingsrecht, maar ook openbare orde en veiligheid en bijzondere wetten, zoals de Alcoholwet.

1.3 Leeswijzer

Deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie bestaat uit zeven hoofdstukken en vijf bijlagen. Na de inleiding wordt in hoofdstuk 2 aandacht besteed aan de kwaliteitseisen ter uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de bestuurlijke visie van onze gemeente en bijbehorende uitgangspunten. Hoofdstuk 3 beschrijft de lokale en landelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de doelen, keuzes, prioriteiten en uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving binnen onze gemeente. In hoofdstuk 4 worden de kaders voor toezicht en handhaving beschreven. Hoofdstuk 5 beschrijft vergunningverlening in het algemeen. In hoofdstuk 6 komt het onderdeel participatie aan bod en wordt ingegaan op de wijze waarop met andere partijen wordt samengewerkt. Hoofdstuk 7 beschrijft de middelen die nodig zijn voor het uitvoeren van strategieën en het bereiken van doelen en de manier waarop monitoring en evaluatie plaatsvindt.

Op een aantal punten wordt dit beleid nader uitgewerkt in bijlagen, te weten:

Bijlage 1. De Nalevingsstrategie Gemeente Oisterwijk 2024 – 2027;

Bijlage 2. De Handhavingsprotocollen Gemeente Oisterwijk 2024 – 2027;

Bijlage 3. De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht' (LHSO), met bijlagen;

Bijlage 4. De Leidraad dwangsommen en termijnen veelvoorkomende overtredingen Oisterwijk;
Bijlage 5. Sanctietabel Alcoholwet en aanverwante overtredingen.

Hoofdstuk 2 Programmatisch werken en visie

Goede en professionele uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) vindt programmatisch plaats. In hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit zijn kwaliteitseisen gesteld ten aanzien van de uitvoering van deze taken. De kwaliteitseisen schrijven een programmatische, strategische en integraal afgestemde uitvoering voor. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de visie op VTH en de hieruit voortgekomen uitgangspunten.

2.1 Procescriteria

Om programmatisch, strategisch en integraal uitvoering te kunnen geven aan de taken op het gebied van VTH, moet een aantal processtappen worden genomen. De processtappen zijn opgenomen in twee cycli die met elkaar de 'Big 8' vormen. De elementen uit de 'Big 8' zijn in het Omgevingsbesluit als kwaliteitseisen verplicht gesteld.



De beleidscyclus bestaat uit de volgende stappen:

1. Prioriteiten en doelen: we beslissen wat we willen bereiken met de uitvoerings- en handhavingstrategie en stellen daarvoor prioriteiten en doelen vast.
2. Strategieën: we bepalen de strategieën waarmee we de doelen willen bereiken: een nalevingstrategie, een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
3. Programmering van de activiteiten: onder meer wordt bepaald hoeveel personeelscapaciteit noodzakelijk is om het beleid uit te voeren en hoe de organisatie wordt ingericht. Hierbij wordt rekening gehouden met de middelen die in de begroting zijn vastgesteld. Indien doelen en de daarvoor beschikbare capaciteit niet overeenkomen, moet het college de keuze maken om de doelen bij te stellen, de capaciteit te vergroten en/of de organisatie anders in te richten.
4. Werkwijze: in het uitvoeringsprogramma nemen wij de voorgenomen activiteiten voor het jaarprogramma op. Voor de specifieke wijze waarop wij de activiteiten en bijbehorende informatiestromen uitvoeren hanteren wij toezichtprotocollen, werkinstructies, checklists en geautomatiseerde werkprocessen. Op deze wijze borgen wij de uniformiteit en kwaliteit.
5. Daadwerkelijke uitvoering: de in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten voeren wij uit volgens de daarvoor opgestelde protocollen, werkinstructies en werkprocessen. Wij zorgen dat daarvoor voldoende hulpmiddelen beschikbaar zijn.
6. Monitoring: om na te gaan of de uitvoering de gewenste resultaten oplevert is continue monitoring essentieel.

7. Evaluatie: periodiek wordt geëvalueerd hoe het staat met de realisatie van de doelen, de programmering en de wijze van uitvoering. Afhankelijk van de uitkomsten worden de doelstellingen en prioriteiten aangepast en wordt de regelkring opnieuw doorlopen.

2.2 Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving

- De taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden gezien als een instrument om bij te dragen aan een veilige, leefbare en schone stad. Vertrouwen, veiligheid, verantwoordelijkheid en betrokkenheid zijn daarbij belangrijk.
- Bij de totstandkoming van regelgeving en beleid let de gemeente Oisterwijk op de noodzaak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels en voorschriften.
- Daar waar normen gelden, verdienen die te worden nageleefd. We streven ernaar dat de normen duidelijk zijn, zodat burgers, bedrijven, instellingen en overheden hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zich overeenkomstig de voor hen geldende regels te gedragen. Voorkomen van handhaving verdient prioriteit (heldere regelgeving op gebied van handhaving en eigen verantwoordelijkheid burgers). Naleefgedrag neemt in onze visie een centrale plaats in.
- We kunnen niet overal en altijd op de naleving van normen toezien. Onze toezicht- en handhavingsinspanning concentreert zich daarom op een aantal prioriteiten.
- We kiezen voor een gerichte aanpak om naleefgedrag te verbeteren. De aanpak bestaat uit een doordachte mix van handhavingsinstrumenten. Preventieve instrumenten (toezicht) hebben de voorkeur boven repressieve instrumenten (handhaving).
- We voeren regie op handhaving (de gemeente treedt proactief op).
- Handhaving is eenduidig, helder, transparant en vindt in samenwerking met de handhavingspartners plaats.

Uit de visie op handhaving vloeit een aantal uitgangspunten voort. Deze uitgangspunten zijn:

1. *Vergunningverlening, toezicht en handhaving dienen ter voorkoming van gevaar, hinder en overlast.*
2. *Handhaving van wet- en regelgeving is vanzelfsprekend en staat niet ter discussie.*
3. *Herstel op kosten van de wetsovertreder.*
4. *Eerst de inwoner, dan de gemeente aan zet.*
5. *Handhaven moet een maatschappelijk doel hebben en staat niet op zichzelf. Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving dient redelijkheid in de benadering van de burger door de overheid te zijn gewaarborgd.*
6. *Gedogen is uitzondering.*
7. *Inzet van pre-meditation bij vergunningverlening, toezicht en handhaving*
8. *Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving moet het vizier naar buiten worden gericht (samenwerking met andere VTH-partners).*
9. *Handhavingstrajecten worden afgerond.*
10. *Organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving moet transparant zijn.*

2.3 Risicoanalyse en prioriteiten

Omdat het volledig uitvoeren van alle handhavingstaken op alle gebieden niet mogelijk is, is het stellen van prioriteiten noodzakelijk. Het is namelijk niet reëel om te veronderstellen dat bijvoorbeeld alle bestaande gebouwen in de gemeente Oisterwijk in één jaar worden gecontroleerd op de naleving van de bouwregelgeving. Daarnaast kan het gehele grondgebied van de gemeente Oisterwijk niet jaarlijks per perceel worden doorgelicht op eventuele illegale bouw, strijdigheid met de regels van het bestemmingsplan of op overtredingen van de milieuvoorschriften. Een gedegen inventarisatie van de bestaande situatie en een risicoanalyse zijn onontbeerlijk om goede prioriteiten te kunnen stellen. Daarnaast moeten de beschikbare handhavingskrachten effectief en efficiënt worden ingezet.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de risicoanalyse, de prioriteiten en de doelstelling.

2.3.1 Risicoanalyse

Met behulp van een risicoanalyse wordt op een zorgvuldige en transparante wijze een keuze gemaakt tussen de vele handhavingstaken en wordt een inschatting gemaakt van de risico's en effecten van bepaalde overtredingen. De eerste stap van de risicoanalyse is het in kaart brengen van de mogelijke overtredingen. De verschillende onderwerpen (bouwen, gebruik, APV/bijzondere wetten, milieu etc.) worden vertaald naar handhavingsthema's en per overtreding wordt een inschatting gemaakt van het risico en effect van de overtreding. Hieruit volgt een prioritering van het totale pakket van de VTH-taken van de gemeente Oisterwijk.

Om een goede afweging te kunnen maken tussen alle gemeentelijke VTH-taken en bepaalde prioriteiten is bij de risicoanalyse gebruik gemaakt van een risicomatrix. De risicomatrix is een praktisch instrument om prioriteiten te stellen binnen het totale pakket. Er is gebruik gemaakt van de bestaande en de regionale prioriteiten en de huidige handhavingspraktijk om de mogelijke overtredingen in kaart te brengen.

Aan de hand van de uitkomst van de risicomatrix zijn prioriteiten gesteld voor de periode 2024-2027. Deze prioriteiten kunnen, afhankelijk van relevante ontwikkelingen, tussentijds worden bijgesteld. De risicomatrix is ingevuld door verschillende collega's, intern en extern, met verschillende functies en op verschillende beleidsterreinen (toezichthouders, juristen, BOA's, vergunningverleners, medewerkers van de OMWB en beleidsmedewerkers van het domein fysieke leefomgeving).

Er is gebruik gemaakt van het risicoanalysemodel dat door het Ministerie van Justitie en Veiligheid is ontwikkeld. Dit model definieert **risico (R)** als de negatieve **effecten (NE)** die zich bij de overtreding kunnen voordoen maal de **kans (K)** op overtreding als niet wordt gehandhaafd.

In de risicomatrix worden zes soorten **negatieve effecten (NE)** onderscheiden:

1. Fysieke veiligheid: in hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de fysieke veiligheid en leidt de overtreding tot veiligheidsrisico's voor de omgeving of derden? Het gaat hierbij om zaken als brandgevaar, explosiegevaar of instortingsgevaar;
2. Kwaliteit sociale leefomgeving: leidt de overtreding tot aantasting van de sociale leefomgeving? Denk aan leefbaarheid, aangezicht en privacy;
3. Financieel-economische schade: leidt de overtreding tot financieel economische schade voor de gemeente?;
4. Verlies/schade aan natuurschoon: leidt de overtreding tot aantasting van de natuur? Aspecten die hier aan de orde kunnen komen zijn bijvoorbeeld bodemverontreiniging, aantasting van flora en fauna;
5. Schade aan volksgezondheid: in hoeverre heeft de overtreding gevolgen voor de volksgezondheid? Het betreft vooral effecten voor de lange(re) termijn als gevolg van onvoldoende licht of lucht, geluidsoverlast, vochtigheid en gebruik van of blootstelling aan schadelijke stoffen;
6. Schade aan bestuurlijk imago: Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als gevolg van de overtreding?

Per mogelijke handhavingstaak is getalsmatig een inschatting gemaakt van de negatieve effecten op een schaal van 1 tot 5. Een 5 staat hierbij voor een groot negatief effect en een 1 voor vrijwel geen negatief effect. De negatieve effecten fysieke veiligheid, schade aan de volksgezondheid en kwaliteit sociale leefomgeving wegen twee maal zo zwaar als de andere negatieve effecten. Dit omdat inbreuken op deze deelgebieden levensbedreigend kunnen zijn en/of omdat ze als meest storend worden ervaren door burgers.

De **kans (K)** is bepaald door getalsmatig in te schatten wat de verwachte overtredingskans is van de na te leven regels. Daarbij wordt uitgegaan van een fictieve situatie waarin niet wordt gehandhaafd. Daarnaast is bij het inschatten van de kans op overtreding gekeken naar de motieven van burgers en bedrijven om regels na te leven of juist te overtreden. Zo kunnen bedrijven onbewust regels overtreden omdat zij onwetend zijn over de regels, maar ook komt het voor dat zij calculerend tot de conclusie komen dat een dwangsom goedkoper is ten opzichte van het financieel 'voordeel' dat ze hebben door het overtreden van de regels. Ook spelen zaken als de inschatting van verwachte reputatieschade, normbesef en de pakkans een rol. Ook bij het bepalen van de kans is per handhavingstaak een score van 1 tot 5 toegekend.

Door de gewogen score voor de negatieve effecten te vermenigvuldigen met de gewogen score voor kans, wordt een getalswaarde verkregen voor het **risico (R)** dat aan een handhavingstaak is verbonden. Hierbij is een uitkomst tussen 0 en 25 mogelijk. De prioriteitenstelling is vervolgens gebaseerd op de totaalscore. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen drie zogenaamde prioriteitenblokken. Een prioriteitenblok is een cluster van taken dat via de risicoanalyse is gegroepeerd naar prioriteitsniveau (hoog, gemiddeld, laag). De verdeling van de scores over de prioriteitenblokken is per taakveld bepaald. In de volgende tabellen staan de handhavingsthema's met daarna de vertaling van de uitkomst van de risicomatrix in woorden.

2.3.2 Afweging om tot prioriteitstelling te komen

De risicoanalyse is, zoals in voorgaande alinea aangegeven, gebaseerd op de kans op een overtreding en negatieve effect dat de overtreding heeft. Bij het vaststellen van de prioriteiten nemen de risico's een centrale plaats in. De gedachte daarbij is dat interne en externe risico's die de gemeente loopt in belangrijke mate de bestuurlijke aandacht van een onderwerp zullen bepalen. Het benoemen van risico's en het afwegen hiervan is dan ook een belangrijke stap naar een organisatie waarin de intensiteit van toezicht en handhaving een directe relatie heeft met de kans dat een probleem zich voordoet en de ernst van de mogelijke gevolgen.

Het doel van de risicoanalyse is om prioriteiten vast te stellen, op basis waarvan beleid geformuleerd kan worden. Aan de hand van dat beleid zal vervolgens een uitvoeringsprogramma handhaving worden bepaald. Benadrukt wordt dat de risicoanalyse geen wetenschappelijk onderzoek inhoudt. De analyse heeft tot doel om een koers te bepalen voor de ontwikkeling van de beleidsnota. Bij de afwegingen om

tot prioriteitstelling te komen wordt rekening gehouden met de vraag of een situatie levensbedreigend is of dat het effect van de overtreding onomkeerbaar is.

De afweging van de prioriteiten is slechts een indicatie. Per geval zal bekeken worden of er toch geen andere prioriteit aan gegeven moet worden. De daadwerkelijke prioritering van de binnenkomende zaken wordt in eerste instantie toegekend door de toezichthouder en/of juridisch medewerker. Met de portefeuillehouder zullen de keuzes besproken worden, met accent op de op te pakken zaken.

2.3.3 Categorisering van prioriteiten

In de volgorde van prioriteit zijn 3 categorieën te onderscheiden, namelijk hoog, gemiddeld en laag.

Categorie hoog

Overtredingen met een hoge prioriteit zijn dermate van belang, dat daaraan structureel handhaving, toezicht en communicatieve acties moeten worden gekoppeld. Het doel is om het naleefgedrag zoveel mogelijk te bevorderen en overtredingen zoveel mogelijk te voorkomen. Het gaat hierbij vooral om zaken die van invloed zijn op de veiligheid en gezondheid en die een grote impact hebben op de omgeving.

Categorie gemiddeld

Deze overtredingen hebben een gemiddeld belang, dat zich enerzijds vertaalt in het kritisch omgaan met overtredingen door regelmatige controle en anderzijds het beter in beeld krijgen van de oorzaken van overtredingen (volgen van tendensen, kansen, gevolgen, naleefgedrag, landelijke prioriteiten en dergelijke).

Categorie laag

Overtredingen met een lage prioriteit zijn van minder belang voor de gemeente. Het is wel gewenst om overtredingen binnen deze taken te blijven monitoren, omdat door toename van het aantal overtredingen het gewenst kan zijn om er een hogere prioriteit aan te geven. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een project.

Overzicht van prioriteiten

<i>Bouwwerken in gevolgklasse 1 (GV1)</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Incomplete melding bouwactiviteit en van start gaan met bouw	Hoog
Tijdens melding bouwactiviteit afwijkingen met OPA-vergunning geconstateerd	Hoog
Incomplete gereedmelding	Hoog
Kwaliteitsborger heeft zich teruggetrokken/geen kwaliteitsborger	Hoog

<i>S trijdigheid Bbl , nieuw en bestaande bouw</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Bouwen zonder of in afwijking van de vergunning	Hoog
Bouw, sloop, brand en constructieve veiligheid (afdelingen 3.2, 4.2 en hoofdstuk 7)	Hoog
Gezondheid (afdelingen 3.3 en 4.3)	Gemiddeld
Duurzaamheid (afdelingen 3.4 en 4.4)	Gemiddeld
Bruikbaarheid (afdelingen 3.5 en 4.5)	Laag
Toegankelijkheid, bereikbaarheid vanaf de weg (afdelingen 3.6 en 4.6)	Laag
Bouwwerkinstallaties (afdelingen 3.7 en 4.7)	Laag
Bouwtechnische regels vergunningsvrij bouwen	Laag

<i>Gebruik in strijd met Omgevingsplan (OP)</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Bouwen in strijd met Omgevingsplan	Hoog
Overbevolking van woningen en illegaal bewonen van gebouwen	Hoog
Illegale appartementen, woningsplitsing, kamerbewoning	Hoog
Illegaal wijzigen monument	Hoog
Strijdig gebruik woonbestemming (illegale activiteiten)	Gemiddeld
Illegaal aan-/uit-/bijgebouwen dakkapel, gevelwijziging aan de voorzijde	Gemiddeld

Geluidsoverlast door warmtepompen en installaties	Gemiddeld
Permanente bewoning recreatieparken	Gemiddeld
Illegaal aan-/uit-/bijgebouwen, dakkapel, gevelwijziging aan de zijkant/achterkant	Laag
Strijd met kantoor/detailhandel/bedrijf/horeca/maatschappelijke bestemming	Laag
Strijd met verkeer/groen bestemming	Laag
Illegale bouwwerken geen gebouwen zijnde (airco's, schotels, reclame)	Laag

<i>Groen, grijs en blauw</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Verwijderen of beschadigen van waardevolle bomen	Hoog
Aanleg van uitritten/wegen	Gemiddeld
Het zonder vergunning uitgraven van gronden	Gemiddeld
Dempen van sloten	Gemiddeld
Lozen van (vervuild)water door particulieren	Gemiddeld
Verwijderen of beschadigen van gemeentelijk groen	Laag
Het opslaan van zaken op gemeentegrond	Laag

<i>Alcoholwet</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Verbod verkoop aan 18-	Hoog
Verbod van genotsmiddelen	Hoog
Afwezigheid leidinggevende	Hoog
Geen vergunning/ontheffing schenken alcohol	Hoog
Alcoholbezit 18-	Gemiddeld
Para commercieel	Gemiddeld
ID-fraude	Laag
Administratieve vergunning eisen	Laag
Openbare dronkenschap	Laag

<i>APV en drugs</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Artikel 13B Opiumwet	Hoog
Gebruik en verkoop soft- of harddrugs	Hoog
Dumping drugsafval	Hoog
Evenementen (Verkeersoverlast, verkoop lachgas, zwerfvuil, beschadiging terrein)	Hoog
Vandalisme	Hoog
Zwerfafval	Gemiddeld
Dumping afval	Gemiddeld
Hondenbeleid	Gemiddeld
Kappen bomen buitengebied	Gemiddeld
Overlast door hangjongeren	Laag
Voorwerpen op of aan de openbare weg	Laag
Parkeerexcessen	Laag
Kliko's	Laag
Overschrijding openingstijden Winkeltijdenwet	Laag

<i>Milieu</i>	<i>Uitkomst risicomatrix</i>
Geluidsoverlast van evenementen, horeca en bedrijven	Hoog

Geuroverlast	Gemiddeld
Geluidsoverlast algemeen (zoals muziekoverlast, geluidsoverlast van bouwwerkzaamheden, geluidsoverlast in openbare ruimte)	Laag
Lozingen van afvalwater/afvalstoffen die niet direct op het oppervlakte-water uitkomen maar in het riool.	Laag

2.4 Doelstellingen

De belangrijkste prioriteiten vormen de speerpunten van het beleid. De komende vier jaar willen we de hierna volgende bijzondere doelstellingen bereiken met de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Jaarlijks wordt een aantal doelstellingen eruit gelicht waar dat jaar de focus op komt te liggen. Dit wordt in het jaarlijks uitvoeringsprogramma opgenomen.

Doelstelling	Uitvoering
De Uitvoerings- en handhavingsstrategie en wettelijke regels vormen de basis voor professionele vergunningverlening, toezicht en handhaving.	<ul style="list-style-type: none"> – VTH-medewerkers passen de U&H-strategie, met bijbehorende strategieën en protocollen correct toe – Er wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria – Wkb- en Omgevingswetproof werken – Inzetten op tijdige en volledige vergunningverlening
De risicoanalyse bepaalt de prioriteit	<ul style="list-style-type: none"> – Klachten en meldingen worden geprioriteerd – Afhandeling vindt plaats op basis van prioriteit – Capaciteit en middelen worden inzichtelijk gemaakt
Er is sprake van een goede afstemming tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving, waarbij de scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving is gewaarborgd	<ul style="list-style-type: none"> – Regelmatig VTH-overleg – Afstemming V, T en H en beleid (op het gebied van veiligheid en ruimte)
Versterken integrale samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> – Tijdig betrekken interne en externe partners – Integrale controles
Borgen van afspraken en processen, zowel intern als extern	<ul style="list-style-type: none"> – Opstellen procesbeschrijvingen – Volledigheid dossiers – Juist gebruik van de VTH-applicatie

Hoofdstuk 3 Ontwikkelingen lokaal en landelijk

Bij het opstellen van een nieuwe uitvoerings- en handhavingsstrategie is het van belang ontwikkelingen te schetsen die van invloed zijn op de doelen, keuzes, prioriteiten en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen onze gemeente. Het gaat om lokale ontwikkelingen, maar ook ontwikkelingen op landelijk niveau, zoals wijzigingen van wet- en regelgeving. Geheel nieuw is dat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie geldt onder de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Verder wordt stilgestaan bij de wijziging van de gemeentelijke organisatie.

3.1 Landelijke ontwikkelingen: invoering Omgevingswet per 1 januari 2024

De Omgevingswet bundelt 26 wetten, 120 sectorale Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en honderden ministeriële regelingen. Naast verandering in wet- en regelgeving wordt ook de wijze van raadplegen van regelgeving anders en de wijze waarop vergunningaanvragen en meldingen kunnen worden ingediend. Dit is de invoering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Vernieuwing stelsel omgevingsrecht

Invoeringspoor

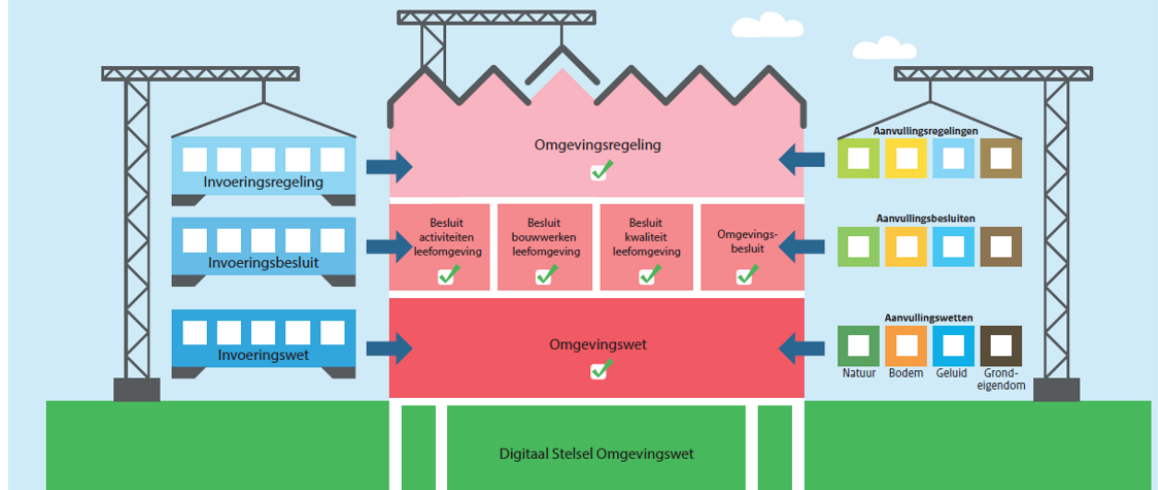
Het invoeringspoor regelt de overgang van de bestaande naar de nieuwe wet- en regelgeving. Bovendien vult dit spoor het hoofdspoor met enkele essentiële onderdelen aan.

Hoofdspoor

Het nieuwe stelsel bestaat uit de Omgevingswet, vier AMVB's en de Omgevingsregeling. Bij inwerkingtreding gaan het invoerings- en aanvullingspoor op in het hoofdspoor.

Aanvullingspoor

De ontwikkeling van wet- en regelgeving in het aanvullingspoor maakt deel uit van lopende beleidsontwikkelingen op het gebied van natuur, bodem, geluid en grond-eigendom.



De Omgevingswet brengt meer regelvrijheid op lokaal niveau. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om in omgevingsplannen minder op detailniveau vast te leggen wat voor meer vrijheid zorgt voor inwoners en bedrijven. Regels kunnen ook strenger of minder streng worden vastgesteld daar waar dat op een specifieke locatie of voor delen van de gemeente wenselijk is. Tegelijkertijd is de gedachte achter de Omgevingswet dat meer verantwoordelijkheid bij de samenleving wordt neergelegd. Er is een beweging waar te nemen waarbij de wetgever stimuleert om te bekijken of vergunningplichten nog strikt noodzakelijk zijn en niet vervangen kunnen worden door bijvoorbeeld meldplichten of informatieplichten. Bij de inrichting van lokale regelstelsels en het omgevingsplan is het daarmee van belang om te bekijken welke effecten bepaalde keuzes hebben op de wijze van handhaven en toezicht houden. Meer vrijheid in regels betekent namelijk over het algemeen ook dat minder duidelijk is waar grenzen liggen. Daarnaast zijn er ook bij een meldingsstelsel of een informatieplichtstelsel regels waar men zich aan moet houden. Op dit moment zijn er binnen de gemeente Oisterwijk nog geen keuzes gemaakt om bepaalde regelstelsels anders in te richten of omgevingsplannen minder op detailniveau te maken. Wanneer dit wel plaatsvindt, is een goede analyse van de effecten op vergunningverlening, toezicht- en handhaving noodzakelijk waarbij ook rekening wordt gehouden met benodigde capaciteit. Hierbij is afstemming met betreffende teamleiders noodzakelijk (zie ook het onderwerp de bruidsschat).

De bruidsschat

Zoals hiervoor aangestipt, volgen er meer mogelijkheden voor een lokale invulling van benodigde regels. Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, komen verschillende rijksregels te vervallen. Denk bijvoorbeeld aan regels over geluid en geur voor horeca maar ook delen van het huidige vergunningvrije bouwen. Deze regelgeving wordt aan de decentrale overheden overgelaten. Zij kunnen hiervoor hun eigen afwegingen maken. Het is onwaarschijnlijk dat alle gemeenten al deze onderwerpen op tijd in het omgevingsplan kunnen verwerken. Daarom zorgt de rijksoverheid voor een pakket regels dat automatisch onderdeel uitmaakt van het tijdelijke omgevingsplan (het omgevingsplan van rechtswege). Dit wordt ook wel de bruidsschat genoemd. Wij hebben vooralsnog gekozen voor een beleidsneutrale opname van de bruidsschat in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit betekent dat dit ook geen directe gevolgen heeft voor de huidige praktijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het dynamische karakter van deze uitvoerings- en handhavingstrategie biedt de ruimte om tussentijds aanpassingen te doen als daarvoor een aanleiding is. In de toekomst kunnen we kiezen om lokale maatwerkoplossingen toe te passen.

De knip: scheiden van technisch en ruimtelijk bouwen

Met de Omgevingswet wordt bouwen in een technisch en een ruimtelijk deel gescheiden. Dat levert twee activiteiten op: de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Deze scheiding noemen we 'de knip'. De scheiding is zichtbaar in artikel 5.1 van de Omgevingswet waarbij in artikel 5.1 lid 1 onder a de omgevingsplanactiviteit is benoemd en in artikel 5.1 lid 2 onder a de bouwactiviteit.

De knip		Vergunningplichtig of vergunningvrij	
Wabo: Artikel 2.1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: a. het bouwen van een bouwwerk	Omgevingswet: Artikel 5.1 lid 1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten: a. een omgevingsplanactiviteit	Wabo: Artikel 2.10 lid 3 Bij AMvB kan worden bepaald dat met betrekking tot daarbij aangewezen activiteiten als bedoeld in het eerste lid in daarbij aangegeven categorieën gevallen, het in dat lid gestelde verbod niet geldt	Omgevingswet: Artikel 5.1 lid 1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten: a. een omgevingsplanactiviteit Tenzij het gaat om een bij AMvB aangewezen geval
	✂		✂
	Omgevingswet: Artikel 5.1 lid 2 Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten: a. een bouwactiviteit		Omgevingswet: Artikel 5.1 lid 2 Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten: a. een bouwactiviteit Voor zover het gaat om een bij AMvB aangewezen geval

Technische bouwactiviteit

De technische bouwactiviteit gaat over de toets van een aanvraag aan de regels voor de technische bouw kwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Bijvoorbeeld de constructieve veiligheid van een bouwwerk. Door de knip zijn er meer technische bouwactiviteiten vergunningvrij, omdat ruimtelijke randvoorwaarden niet langer een rol spelen.

Omgevingsplanactiviteit die bestaat uit het bouwen

De toets van het bouwen van een bouwwerk voor het ruimtelijk bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk aan het omgevingsplan noemen we een omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Voorbeelden zijn de bouwhoogte, het bebouwingspercentage en de functietoedeling in het omgevingsplan.

Om te weten of een bouwwerk vergunningsvrij, met een melding of met een vergunning gebouwd kan worden, is raadpleging van zowel de regels over bouwtechnisch vergunningsvrij bouwen en het ruimtelijk vergunningsvrij bouwen vereist. Voor de technische bouwactiviteit is dit geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De regels zijn te raadplegen in artikel 2.25 Bbl en verder. De gevallen waarbij geen vergunning nodig is voor een omgevingsplanactiviteit zijn te vinden in artikel 2.29 en verder van het Bbl en zijn deels te vinden in het omgevingsplan via de bruidsschat. Zoals eerder aangestipt kan de gemeente ervoor kiezen om meer of minder activiteiten voor het ruimtelijke deel vergunningsvrij te maken ook door de regels die met de bruidsschat in het omgevingsplan terecht zijn gekomen aan te passen. Hiervoor is op dit moment nog niet gekozen in de gemeente Oisterwijk.

Een grove vergelijking laat zien dat het vergunningsvrije bouwen op grond van artikel 2 bijlage II van het Bor terecht is gekomen in het Bbl voor zowel de activiteit bouwen als voor de omgevingsplanactiviteit (artikel 2.26 e.v. Bbl). Het oude artikel 3 bijlage II Bor en het oude artikel 2 lid 3 bijlage II van het Bor maken onderdeel uit van de bruidsschat.

Bij aanpassing van deze regels is nauw overleg tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving noodzakelijk. Zo kan getoetst worden of verandering van regels effectief en handhaafbaar zijn waarbij ook het capaciteits- en middelen vraagstuk moet worden meegenomen.

Onlosmakelijkheid verdwijnt

Het criterium uit de Wabo dat de aanvrager onlosmakelijk verbonden toestemmingen in één aanvraag moet aanvragen, bestaat niet meer. De aanvrager mag dus zelf kiezen welke aanvragen hij in welke volgorde indient. Het bevoegd gezag is daarbij verplicht, voor zover dat door het bevoegd gezag in te schatten is, de initiatiefnemer te laten weten welke vergunningen er nog meer nodig zijn (artikel 3:20, Algemene wet bestuursrecht; hierna: Awb). Het is een zogenaamde inspanningsverplichting. Er geldt ook geen conversiebepaling meer. Hiermee wordt een bepaling bedoeld zoals nu opgenomen in artikel 2.10, lid 2 Wabo, waarbij een met het bestemmingsplan strijdige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen van rechtswege ook wordt aangemerkt als een aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan. Deze vrijheid van keuze voor initiatiefnemers kan ook een toename van vergunningverlening, toezicht- en handhavingsactiviteiten veroorzaken, omdat voor een initiatiefnemer niet altijd duidelijk is welke aanvragen nodig zijn.

Lex silencio positivo verval

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet verval de lex silencio positivo (hierna: lsp) in het omgevingsrecht. Dit betekent dat er vanaf 1 januari 2024 niet langer een vergunning van rechtswege ontstaat wanneer een bestuursorgaan niet tijdig beslist op een aanvraag voor een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet.

De vergunning van rechtswege is een belangrijk instrument voor het versnellen van besluitvorming: het is een grote prikkel voor het bestuursorgaan om binnen de beslistermijn op een aanvraag een besluit te nemen. Maar gelet op een aantal vernieuwingen die de Omgevingswet met zich meebrengt, kan de lsp volgens de wetgever niet gehandhaafd worden in het omgevingsrecht.

Het wegvallen van de lsp laat onverlet dat het bestuursorgaan een inspanningsverplichting heeft om tijdig te beslissen op aanvragen. In gevallen waarin het een bestuursorgaan vervolgens niet lukt om op tijd een besluit te nemen, kan een initiatiefnemer wel gebruik maken van de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (na een schriftelijke ingebrekestelling gaat het bestuursorgaan dwangsommen verbeuren en de initiatiefnemer kan naar de bestuursrechter stappen om besluitvorming af te dwingen).

Digitaal stelsel Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet, start ook het werken met het platform Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO vervangt onder andere een aantal bestaande loketten zoals www.ruimtelijkeplannen.nl, Omgevingsloket online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en het Meldpunt Bodemkwaliteit. Om te kunnen werken volgens de Omgevingswet moet de gemeente systemen aansluiten op onderdelen van het DSO. Binnen het Omgevingsloket kunnen dan documenten en gegevens met initiatiefnemers en andere overheden worden uitgewisseld. De gemeente Oisterwijk werkt met het zaakstelsel Centric Leefomgeving (CLO). Hier komen vergunningaanvragen, meldingen en informatieplichten binnen. In CLO worden ook de toezicht- en handhavingszaken geregistreerd.

3.2 De wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet treedt de Wet kwaliteitsborging (Wkb) voor het bouwen in werking. De Wkb verplaatst de toetsing aan de bouwtechnische eisen van een bouwwerk van de gemeente naar een onafhankelijke partij, de zogenoemde kwaliteitsborger. Dit geldt niet direct voor alle bouwwerken, maar gaat in fases.

Eerst bouwwerken in laagste risicoklasse

Gevolgklasse 1 is de laagste risicoklasse van bouwwerken. In artikel 2.17 lid 3 Bbl staat beschreven welke bouwwerken hieronder vallen. Het gaat bijvoorbeeld om eengezinswoningen en kleinere bedrijfs-panden. De Wkb gaat op 1 januari 2024 in voor nieuwe bouwwerken in deze gevolgklasse. Te verbouwen bouwwerken in deze gevolgklasse worden naar verwachting in juli 2024 onder het Wkb stelsel gebracht. De bouwtechnische toetsing voor bouwwerken in gevolgklasse 2 (denk hierbij aan appartementsgebouwen, bibliotheken en onderwijsgebouwen (gevolgklasse 2) en 3 (zoals voetbalstadions en ziekenhuizen) blijft voorlopig nog bij de gemeente.

Gevolgklasse 3 bouwwerken zijn er vrij weinig binnen de gemeente Oisterwijk. Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de Wkb zal een evaluatie plaatsvinden en wordt bekeken of ook zwaardere gevolgklassen getoetst kunnen worden door een private kwaliteitsborger.

Consequenties voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bouwwerken onder kwaliteitsborging (gevolgklasse 1) worden niet meer preventief getoetst door het bevoegd gezag en er wordt geen regulier toezicht meer op deze bouwwerken gehouden of ze voldoen aan de bouwtechnische eisen uit het Bbl in de bouwfase. In plaats daarvan dient de initiatiefnemer een kwaliteitsborger in te schakelen die op basis van een borgingsplan toetst en toeziet op de bouw zodat hij een gerechtvaardigd oordeel kan uitspreken of het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet, en hij dit bij het gereedkomen van het bouwwerk kan verklaren. In samenhang met de hiervoor benoemde beweging dat er meer bouwtechnische werkzaamheden vergunningsvrij zijn, zorgt dit voor een afname van toezichtstaken op dit gebied. Hier komen wel nieuwe processen en nieuwe taken voor in de plaats.

Nieuwe processtappen en taken voor de gemeente

De nieuwe processtappen voor de gemeente wanneer een initiatiefnemer wil bouwen binnen gevolgklasse 1 zijn als volgt:

- 0.1 Een goedgekeurd principeverzoek dat ziet op de omgevingsplanactiviteit;
- 0.2 Een omgevingsvergunning behandelen voor de omgevingsplanactiviteit waarbij idealiter gewezen is op locatie specifieke risico's;
 1. Melding bouwactiviteit (medewerker controleert of de melding volledig is en er rekening is gehouden met locatie specifieke risico's);
 2. Start bouw (informatieplicht voor initiatiefnemer om start te melden);
 3. Uitvoering plan kwaliteitsborger én mogelijk moment toezicht wegens strijdigheid Bbl;
 4. Gereedmelding (medewerker controleert of voldaan wordt aan de vereisten van gereedmelding)

5. Einde bouwwerkzaamheden (informatieplicht voor initiatiefnemer om einde bouw te melden)

Bovengenoemde opsomming gaat uit van een ideale volgorde. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat men geen omgevingsplanactiviteit indient, terwijl dit wel vereist is. Ook kunnen meldingen worden ingediend die niet volledig zijn, kunnen kwaliteitsborgers zich terugtrekken of kan de bouw stil worden gelegd wegens strijd met het Bbl op punten die bij de gereedmelding lastig te herstellen zijn. Het nieuwe stelsel brengt verantwoordelijkheden voor initiatiefnemers met zich mee. Proefprojecten laten zien dat er nog geoefend moet worden met de nieuwe verantwoordelijkheden waardoor toezicht en handhaving (naar verwachting vooral in de beginjaren na invoering) zeker nog een grote rol zal spelen.

De impact van de Wkb op de gemeente Oisterwijk

Om te bekijken welke gevolgen de invoering van de Wkb heeft op de mogelijkheid tot het kunnen innen van leges en welke consequenties het heeft op de inhoudelijke werkzaamheden (aantal uren), is een impactanalyse uitgevoerd over de jaren 2017-2018-2019. Omdat de Omgevingswet meerdere keren is uitgesteld, is overwogen om een nieuwe impactanalyse uit te voeren over meer recente jaren. Dit wordt echter niet zinvol geacht. Er zijn onvoldoende cijfers van verleende vergunningen voor nu nog vergunningplichtige bijbehorende bouwwerken die onder de Omgevingswet vergunningsvrij worden. Daarnaast speelt ook een nieuw VTH-zaaksysteem een rol, alsmede de komst van de kern Haaren bij Oisterwijk in 2021, waardoor cijfers van recente jaren moeilijk te achterhalen en te duiden zijn. Verder hangen de financiële consequenties sterk af van de mate waarin een suboptimaal scenario voorkomt. Dit is moeilijk in te schatten. Dit zorgt ervoor dat er geen actuele en adequate impactanalyse gemaakt kan worden.

Uit impactanalyses bij andere gemeenten blijkt dat de impact qua uren over het algemeen beperkt is. Voor de werkzaamheden die niet meer uitgevoerd worden (omdat deze vergunningsvrij zijn geworden of naar een kwaliteitsborger zijn gegaan) komen andere werkzaamheden in de plaats. Daarnaast vragen de niet-bouwtechnische aspecten van een bouwproject nog steeds aandacht (denk aan potentiële overtredingen met het omgevingsplan).

Nieuwe rol bevoegd gezag

In deze uitvoerings- en handhavingstrategie is de nieuwe rol voor het bevoegd gezag binnen het stelsel van kwaliteitsborging voor de bouw beschreven in drie afzonderlijke onderwerpen namelijk:

- De risicobeoordeling als uitgangspunt voor het invullen van onze handhavende taak met aandacht voor locatie specifieke aspecten.
- De diepgang van het toezicht: de wijze waarop wij omgaan met situaties waarbij sprake is van een strijdigheid die een verklaring in de weg staat en de wijze waarop het dossier bevoegd gezag wordt beoordeeld en toetst op volledigheid en inhoud.
- De wijze waarop wordt omgegaan met ingebruikname na constatering dat niet wordt voldaan aan de eisen van gereedmelding.

Beoordeling melding: de risicobeoordeling, het borgingsplan en de locatie specifieke risico's

Wanneer een bouwmelding wordt ontvangen dienen de volgende stappen te worden doorlopen:

- Toetsing of daadwerkelijk sprake is van een gevolgklasse 1 bouwwerk;
- Toetsing op het gebruikte instrument van de kwaliteitsborger;
- Toetsing of een vergunning voor de omgevingsplanactiviteit aanwezig is;
- Toetsing van het borgingsplan;
- Toetsing van de risicobeoordeling;
- Toetsing op bijzondere lokale omstandigheden welke vooraf zijn aangegeven.

De eerste drie toetsstenen zijn meer administratief van aard. De laatste drie toetsstenen bepalen de mate van betrokkenheid van een toezichthouder bij een dossier. Wanneer de melding niet compleet is, betekent dit dat er juridisch geen bouwmelding is. Dat is reden voor een hoge mate van betrokkenheid van een toezichthouder waarbij handhavend optreden meer is aangewezen.

De kwaliteitsborger maakt een risicobeoordeling, dit is een indieningsvereiste van de bouwmelding. Op basis van de risicobeoordeling bepaalt de gemeente welke rol zij gaat invullen bij het bouwproject. De risicobeoordeling dient in te gaan op de locatie specifieke aandachtspunten uit dit beleid. Wordt hier niet of onvoldoende op ingegaan, dan voldoet de melding niet aan de indieningsvereisten. Als een melding niet aan de indieningsvereisten voldoet, dan betekent dit dat er geen melding is gedaan.

Het bevoegd gezag heeft hiermee een inhoudelijke rol bij het beoordelen van de risicobeoordeling. Deze kan door het bevoegd gezag ook worden gebruikt om haar handhavende taak van waarnemen, beoordelen in interveniëren vooraf inhoud en richting te geven door na de melding informatiemomenten en stopmomenten op te leggen.

Op basis van de risicobeoordeling wordt het borgingsplan opgesteld door de kwaliteitsborger. Dit borgingsplan beschrijft hoe uitvoering wordt gegeven aan de beheersmaatregelen. Hierin worden de inspectiepunten, controlemomenten, diepgang van de toetsing en toezicht en het aantal inspecties dat de kwaliteitsborger uitvoert beschreven en wordt ingegaan op locatie specifieke omstandigheden.

Diepgang toezicht

Het uitgangspunt is dat de gemeente geen toezicht houdt op bouwtechnische aspecten voor zover het gaat om gevolgklasse 1 bouwwerken. Steekproefsgewijs zal er met name in de beginperiode extra worden gecontroleerd. Daarnaast zijn er de volgende uitzonderingen op dit uitgangspunt:

- indien er locatie specifieke risico's aanwezig zijn binnen het specifieke bouwproject;
- indien er tijdens het toezicht op de omgevingsplanactiviteit door de toezichthouder technische fouten worden geconstateerd die niet door de kwaliteitsborger zijn gesignaleerd of op basis van meldingen door derden;
- indien er tijdens de bouw een formulier 'informatieverstrekking strijdigheid Bbl' is ingediend en de gemeente zelf wil beoordelen welke vervolgactie zij gaat toepassen.
- Wanneer niet voldaan wordt aan de vereisten voor volledige gereedmelding is dit reden om het toezicht aan te scherpen. De ernst van de overtreding en de prioriteit die aan het type overtreding is meegegeven bepaald het verdere vervolg.

Hieronder wordt nader op deze aspecten ingegaan.

Risicogestuurd toezicht op basis van de locatie specifieke aspecten

Indien bij een bouwmelding locatie specifieke risico's aanwezig zijn en deze in de risicobeoordeling zijn opgenomen, wordt tijdens een al regulier uit te voeren toezichtmoment op de omgevingsplanactiviteit gecontroleerd of de locatie specifieke aspecten voldoende geborgd zijn. Is er rond de bouwperiode van het locatie specifieke risico (bijvoorbeeld de fundering) geen toezichtmoment, dan kan er specifiek op dit risico toezicht worden gehouden.

Indien op basis van het toezicht op het locatie specifieke risico onvoldoende duidelijk is geworden of aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan, dan zal extra (technische) informatie worden ingewonnen op grond van artikel 2.20 Bbl.

Op dit moment zijn er geen lokale specifieke risico's in beleid vastgelegd. Er is onderzocht of er binnen de gemeente Oisterwijk lokale specifieke risico's zijn waar men rekening mee moet houden zoals zachte grondsoorten. Deze specifieke risico's zijn op het moment van schrijven van dit stuk niet aanwezig/bekend. Wanneer er in de loop van de tijd behoefte bestaat aan het opstellen van een lijst van specifieke risico's volgt dit alsnog.

Risicogestuurd toezicht op basis van eigen constatering of meldingen van derden

Indien er tijdens een al regulier uit te voeren toezichtmoment op de omgevingsplanactiviteit of op basis van signalen van derden twijfels zijn over het voldoen van het bouwwerk aan de bouwtechnische regels, en de kwaliteitsborger kan niet aangeven of hij hier al kennis van heeft en/of actie op onderneemt dan kan er specifiek op deze onderwerpen toezicht worden gehouden conform de prioritering uit de vastgestelde risicomatrix.

Indien op basis van dit toezicht onvoldoende duidelijk is geworden of aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan, dan zal extra (technische) informatie worden ingewonnen op grond van artikel 2.20 Bbl.

Risicogestuurd toezicht op basis formulier 'informatieverstrekking strijdigheid Bbl'/niet voldoen aan eisen gereedmelding

De kwaliteitsborger ziet tijdens het bouwproces toe op het voldoen aan de bouwtechnische regels. Indien de kwaliteitsborger een strijdigheid constateert van deze bouwregelgeving dan zal de kwaliteitsborger in eerste lijn de bouwer hierop aanspreken en hem proberen te bewegen deze strijdigheid te herstellen. Tevens zal hij hiervan de opdrachtgever in kennis stellen. Hij dient hier ook bij aan te geven dat, als deze strijdigheid niet bij het gereedkomen van het bouwwerk is hersteld, hij geen verklaring kan afgeven. Mocht de bouwer hier geen gehoor aan geven, of mocht de kwaliteitsborger het herstellen van de overtreding niet in verhouding vinden staan met de ernst van de afwijking, dan zal de kwaliteitsborger aan de gemeente een formulier 'informatieverstrekking strijdigheid Bbl' toesturen. In dit formulier 'Informatieverstrekking strijdigheid Bbl' zal de strijdigheid die de verklaring in de weg staat moeten worden toegelicht met de volgende informatie:

- Aard en omvang van de strijdigheid, inclusief foto's en een opgave van de exacte locatie van de strijdigheid.
- Het voorschrift uit het Bbl waarvan wordt afgeweken, inclusief een beschrijving wat de uitvoering zou zijn om wel aan het voorschrift te voldoen.
- De beheersmaatregelen die zijn ondernomen om de afwijking te voorkomen dan wel te herstellen, inclusief de reden waarom herstel niet meer aan de orde is.

Op basis van deze onderbouwde toelichting heeft de gemeente twee mogelijkheden: zij kan de overtreding gedogen of zij kan tegen de overtreding handhavend optreden. Waarvoor de gemeente kiest, is afhankelijk van de ernst van de strijdigheid en de prioriteit die deze overtreding heeft in de risicomatrix.

Wanneer niet wordt voldaan aan de eisen van gereedmelding, geldt als uitgangspunt dat bij de keuze om te handhaven of om af te zien van handhaving, de prioritering wordt aangehouden zoals in deze uitvoerings- en handhavingsstrategie is vastgesteld. Dit houdt in dat in ieder geval wordt gehandhaafd op overtredingen met een hoge prioriteit. Handhaving op overtredingen met een gemiddelde of lage prioriteit is afhankelijk van de specifieke casus.

3.3 Integraal werken

Per 1 januari 2023 is de interne organisatie gewijzigd. Vergunningverleners, toezichthouders, handhavers en beleidsadviseurs zijn verspreid over meerdere domeinen en teams. Het is daarom een aandachtspunt om alert te zijn op de teamoverstijgende en domein- en teamoverstijgende processen en taken die handhaving van wet- en regelgeving met zich meebrengen. Regels zullen handhaafbaar moeten zijn, de keuzes in regelgeving (algemene regels, vergunningplicht, meldplicht) moeten afgestemd zijn op de uitvoerbaarheid en personele capaciteit, de keten na de beleidsmedewerkers (vergunningverlening, toezicht en handhaving) moet meegenomen worden wanneer er wijzigingen plaatsvinden zodat zij zich hierop kunnen voorbereiden en tot slot is het goed om vanuit de uitvoering terugkoppeling te geven over de werking van regels aan beleidsmedewerkers. Nu personen over diverse domeinen verspreid zijn, is hier van nature minder oog voor. Dit wordt als aandachtspunt meegenomen in één van de uitvoeringsprogramma's tijdens deze beleidsperiode.

Hoofdstuk 4 Handhaving algemeen

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op handhaving in het algemeen. Daarnaast wordt aangegeven wie bevoegd is tot handhaving en wie belast wordt met de uitvoering hiervan. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de verschillende handhavingsinstrumenten die we tot onze beschikking hebben.

4.1 Wat is handhaving?

Onder handhaving wordt verstaan: 'elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen'. Met andere woorden: handhaving is een instrument om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen.

In hoofdstuk 18 van de Omgevingswet wordt het thema handhaving behandeld. In afdeling 18.1 zijn bepalingen vastgesteld ten aanzien van de bestuursrechtelijke handhaving.

Binnen het ruime begrip handhaving wordt onderscheid gemaakt tussen de fasen toezicht en handhaving. Zowel toezicht als handhaving zijn gericht op twee typen regels. Allereerst zijn er regels voor gedrag dat de overheid niet wil verbieden maar wel wil regelen. Zoals het vestigen van bedrijven, het kappen van bomen of het uitbreiden van panden. Handhaving richt zich in dat geval op de naleving van die regels. Daarnaast is er gedrag dat de overheid verbiedt, zoals het kweken van hennep en het dumpen van afval. Handhaving is dan gericht op bestrijding van dat gedrag. In beide gevallen kunnen sancties worden opgelegd.

Handhaving kan zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties betreffen. In bepaalde gevallen is het ook mogelijk dat de overtreding gedoogd wordt. Het toepassen van een privaatrechtelijk middel komt bijna niet voor, maar het is wel een handhavingsmiddel dat ingezet kan worden.

4.2 Het belang van handhaving

Normen en voorschriften worden opgesteld om belangen te beschermen, de samenleving te ordenen of gedragsverandering teweeg te brengen. Handhaving van deze normen en voorschriften is geen doel op zich, maar het is belangrijk om de gestelde doelstellingen te bereiken.

Door inwoners en bedrijven wordt in toenemende mate belang gehecht aan een goede handhaving. Enerzijds willen zij bijvoorbeeld meer veiligheid en een schone en prettige leefomgeving met minder overlast. Anderzijds willen zij dat de overheid de naleving van haar regels goed bewaakt, zodat zij niet geconfronteerd worden met oneerlijke concurrentie, willekeur en ongelijke behandeling. Mensen voelen zich daardoor in hun rechtsgevoel aangetast.

Een adequate handhaving verhoogt daarom de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van de individuele burgers en bedrijven. Normen en voorschriften gelden voor iedereen. Burgers en bedrijven die zich wel aan de normen en voorschriften houden, moeten er dan ook op kunnen vertrouwen dat de gemeente ook toeziet op de naleving en indien nodig handhavend optreedt.

Handhaving wordt gezien als een middel om als overheid slagvaardigheid te tonen, ook bij incidenten, en om te laten zien dat beloftes worden nagekomen. Maar ook aspecten als het voorkomen van conflicten en maatschappelijke onrust spelen een rol. Hierdoor zal de gemeente naar haar burgers geloofwaardig, betrouwbaar en integer overkomen.

4.3 Bevoegdheden

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders zijn de tot handhaving bevoegde bestuursorganen. Bevoegdheden tot bestuursrechtelijk handhaven vinden hun wettelijke grondslag in de Gemeentewet (Gemw), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en specifieke regelgeving.

Het college van burgemeester en wethouders wijst ambtenaren aan en belast hen met de uitvoering van de toezichtstaken. De bevoegdheden van de door het college aangewezen toezichthouders zijn opgenomen in afdeling 18.1 van de Omgevingswet en afdeling 5.2 van de Awb. Zo kunnen zij onder meer terreinen en gebouwen betreden en inlichtingen vorderen. Ook kunnen toezichthouders bestaande gebouwen controleren om na te gaan of wordt voldaan aan de geldende voorschriften.

Toezichthouders mogen niet zonder meer een woning betreden zonder toestemming van een bewoner. Zij moeten hierbij de eisen van de wettelijke regelgeving betreffende het binnentreden respecteren. Voor het betreden van een woning tegen de wil van de bewoner is een machtiging van de burgemeester noodzakelijk. De toezichthouder moet zich legitimeren en vertellen wat het doel is van het binnentreden. Van het binnentreden moet een verslag worden gemaakt.

Om effectief en efficiënt te handhaven is de besluitvorming en de uitvoering van de handhaving gemandateerd aan de teamleiders. Het college neemt echter bij politiek, maatschappelijk en bestuurlijk gevoelige onderwerpen zelf de besluiten. Uitzondering op de mandatering is dat de toezichthouders van het team Veiligheid zijn gemandateerd tot het opleggen van een last onder dwangsom in combinatie met het opleggen van een stilleggingsbesluit.

4.4 Handhavingsinstrumenten

Handhaving kan op verschillende manieren plaatsvinden. Afhankelijk van het gekozen rechtsgebied zijn meerdere instrumenten in te zetten. Er verandert in de basis niet veel onder de Omgevingswet ten aanzien van de handhavingsinstrumenten. Hieronder worden de belangrijkste handhavingsinstrumenten besproken die de gemeente inzet bij de handhaving.

4.4.1 Bestuurlijke handhaving

Wanneer bestuursrechtelijke wetten en regels worden overtreden kan het college hiertegen handhavend optreden. Zij kan dit doen met de tot haar beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen zoals hierna toegelicht.

4.4.1.1 Bestuurlijke waarschuwing

Het geven van een bestuurlijke waarschuwing betekent dat bij een overtreding in principe een waarschuwing wordt gegeven, en pas bij een volgende constatering een handhavingsmaatregel wordt opgelegd. Een bestuurlijke waarschuwing wordt slechts toegepast bij kleine overtredingen, waarbij geen derde-belanghebbenden zijn betrokken.

4.4.1.2 Bestuursdwang of dwangsom

De handhavingsinstrumenten bestuursdwang en dwangsom strekken ertoe een overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel herhaling van de overtreding te voorkomen door het treffen van feitelijke maatregelen (bestuursdwang) of het opleggen van een dwangsom.

Last onder bestuursdwang (art. 18.3 Omgevingswet en art. 5:21 e.v. Awb)

Bestuursdwang is de 'klassieke' bevoegdheid van het bestuur om zelf en op kosten van de overtreder ongedaan te maken wat in strijd met wet- en regelgeving is gedaan.

Last onder dwangsom (art. 18.3 Omgevingswet en art. 5:31 e.v. Awb)

De overtreder krijgt een dwangsom opgelegd, als een geconstateerde overtreding niet wordt hersteld in de oorspronkelijke situatie of wanneer een regel wordt overtreden.

Een last onder dwangsom mag altijd in de plaats van bestuursdwang worden opgelegd 'tenzij het betrokken belang zich daartegen verzet'. Toepassing van bestuursdwang leidt in het algemeen tot hogere bestuurslasten dan het opleggen van een last onder dwangsom. Het van gemeentewege ongedaan maken van een overtreding vraagt namelijk een behoorlijke voorbereiding en uitvoering van taken die flink wat organisatie vragen. Anderzijds is bestuursdwang bij uitstek een middel om een overtreding - soms op relatief eenvoudige wijze (bijvoorbeeld door verzegeling) - ongedaan te maken.

We kiezen dan ook, behoudens bijzondere omstandigheden, voor het opleggen van een last onder dwangsom als handhavingsinstrument, en wel om de volgende redenen:

- De bestuurslasten bij een dwangsombeschikking zijn aanzienlijk lager dan bestuursdwang;
- Bij repeterende overtredingen is de dwangsom beduidend effectiever omdat de last na verwijdering blijft bestaan; als de overtreding opnieuw plaatsvindt, wordt de dwangsom alsnog verbeurd;
- Bij onverhoopte vernietiging in beroep kan het besluit eenvoudig worden teruggedraaid;
- Een deel van de bestuurslast kan worden gefinancierd uit de opbrengsten van de verbeurde dwangsommen.

Het opleggen van een last onder dwangsom legt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de strijdigheid met de regelgeving in beginsel bij de overtreder zelf en geeft de gemeente alleen de plicht om te toetsen of na het verstrijken van de gestelde termijn de overtreding ongedaan is gemaakt.

Een dwangsom houdt in dat de overtreder een geldbedrag moet betalen wanneer de overtreding niet binnen de door de gemeente gestelde termijn (dag/week/gebeurtenis etc.) is beëindigd en daarna beëindigd blijft. De bedoeling is om de overtreder er zo toe te dwingen om de overtreding ongedaan te maken en niet te herhalen. Als de overtreding op tijd wordt beëindigd en beëindigd blijft, dan hoeft de dwangsom niet te worden betaald. Een dwangsom is daarom ook geen strafsanctie. Wordt de overtreding niet binnen de gestelde begunstigingstermijn beëindigd, dan wordt de dwangsom geïnd.

Een ander bestuursrechtelijk handhavingsinstrument is het opleggen van een preventieve dwangsom. Het college heeft de bevoegdheid om in uitzonderlijke gevallen waarin de overtreding nog niet heeft plaatsgevonden, maar waarin wel van tevoren duidelijk is dat een overtreding gaat plaatsvinden, een preventieve dwangsom op te leggen.

Uit jurisprudentie en literatuur blijkt dat het college niet onder alle omstandigheden lijdzaam hoeft toe te kijken tot het moment dat er een overtreding plaatsvindt. Een preventieve dwangsom kan worden opgelegd op voorwaarde, dat het gevaar dat een overtreding van een wettelijk voorschrift zal plaatsvinden, klaarblijkelijk is. Als voorbeeld kan gedacht worden aan een vooraf aangekondigde illegale verkoop of een zwarte markt.

Ook kan gedacht worden aan het stilleggen van werkzaamheden (spoedeisende bestuursdwang) in combinatie met het preventief aanzeggen van een last onder dwangsom wanneer zonder of in afwijking van een vergunning wordt gebouwd of werkzaamheden worden verricht.

Naast de hierboven besproken middelen bestaat ook de mogelijkheid tot intrekking van een vergunning of het nemen van andere bijzondere maatregelen om de handhaving van wettelijke bepalingen en/of voorschriften verbonden aan vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen te waarborgen.

4.4.1.3 De bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een bestuurlijk instrument. De bestuurlijke boete kan zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie of een rechter worden opgelegd door de gemeente. De bestuurlijke boete heeft een straffend (punitief) karakter. Dit betekent dat een aantal waarborgen, zoals de plicht tot het geven van cautie (horen), geldt wanneer een bestuursorgaan voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen. Dit instrument kan worden toegepast bij bepaalde overtredingen op het gebied van de Alcoholverwet.

4.4.1.4 Administratiefrechtelijk of strafrechtelijk handhaven in de openbare ruimte

De boa openbare ruimte die een overtreding in de openbare ruimte constateert, maakt een proces-verbaal op voor de geconstateerde overtreding. Dit gebeurt op grond van de Alcoholverwet, de Wet OM-afdoening (bestuurlijke strafbeschikking overlast) of op grond van de Wet Mulder. De te handhaven feiten en boetebedragen staan in het 'Feitenboekje parkeren en overlast'. Dit feitenboekje wordt ieder jaar opnieuw uitgegeven door het Openbaar Ministerie (OM). Overtredingen worden geverbaliseerd door de boa of politie.

4.4.1.5 Schorsen van vergunning of ontheffing

Bij overtredingen van de Alcoholverwet of de APV kan een vergunning of ontheffing voor een aantal weken worden geschorst. De schorsing wordt ingezet als een directe intrekking van de vergunning of ontheffing buiten proportioneel is ten opzichte van de overtreding die wordt geconstateerd. Het aantal weken van de schorsing wordt verhoogd wanneer dezelfde overtreding nogmaals wordt begaan. Wanneer de overtreder dezelfde overtreding blijft begaan, wordt de betreffende vergunning of ontheffing uiteindelijk ingetrokken.

4.4.2 Dwangsom en begunstigingstermijn

De Awb kent drie varianten van de dwangsom:

1. Een bedrag per overtreding van de last;
2. Een bedrag ineens;
3. Een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd;

Elk van de drie varianten heeft zijn eigen gebruiksmogelijkheden. In het concrete geval moet worden bekeken welke vorm het meest geschikt is om het gewenste resultaat te bereiken.

Variant 1: een bedrag per overtreding van de last

Deze variant wordt onder andere gebruikt als een toezichthouder een stillegging in combinatie met een last onder dwangsom oplegt. De stimulans om niet verder te werken is groot, omdat direct een dwangsom wordt verbeurd op het moment dat een toezichthouder constateert dat verder wordt gewerkt in strijd met de stillegging. Deze variant past ook goed bij het soort overtreding, omdat het in dit geval niet gaat om een continue overtreding.

Ook als regelmatig (milieu)voorschriften worden overtreden, kan gekozen worden voor een bedrag per overtreding. Bijvoorbeeld als een bedrijf regelmatig de geluidvoorschriften overtreedt.

Bij een bedrag per tijdseenheid of per overtreding moet altijd een bedrag worden genoemd dat maximaal verbeurd kan worden.

Variant 2: een bedrag ineens

In gevallen waarin sprake is van een illegale situatie die door eenmalig handelen van de overtreder ongedaan kan worden gemaakt, kan een dwangsom in de vorm van een bedrag ineens worden opgelegd. Na het verstrijken van de begunstigingstermijn wordt de gehele dwangsom verbeurd. Het nadeel van deze variant is dat de stimulans om een einde te maken aan de illegale situatie weg is, op het moment dat de dwangsom is verbeurd en de overtreder niet aan de last heeft voldaan.

Variant 3; een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd

Een bedrag per tijdseenheid kan ook bij illegale situaties worden opgelegd en heeft het voordeel dat na het verstrijken van de begunstigingstermijn niet meteen het hele bedrag wordt verbeurd. Dit betekent dat de overtreder gedurende langere tijd een stimulans krijgt om de overtreding ongedaan te maken en dat niet opnieuw een dwangsombesluit moet worden genomen om deze stimulans te bewerkstelligen.

Een nadeel van deze variant is dat deze variant veel tijd vergt, omdat na het verstrijken van een tijdseenheid een controle moet worden uitgevoerd en een controlerapport moet worden opgemaakt.

4.4.2.1 Hoogte van de dwangsom

De Awb bepaalt dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. In het concrete geval moet worden beargumenteerd hoe hoog de dwangsom moet zijn. Deze afwegingen moeten uiteraard steeds voor een specifieke situatie worden gemaakt. Het is vaste jurisprudentie dat de oplegging van een dwangsom geen verdergaande strekking mag hebben dan het bewerkstelligen dat de geschonden norm niet meer wordt overtreden.

De toetsing van de hoogte van de dwangsom door de rechter gebeurt marginaal. De aard van het dwangsombesluit houdt in dat de rechterlijke toetsing van de hoogte van de dwangsom aan de evenredigheidsmaatstaf niet op een indringende wijze gebeurt. Ook de vraag of terecht is gekozen voor het middel dwangsom, is geen vraag die indringend door de rechter wordt getoetst.

De 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen' (bijlage bij de LHSO, zie bijlage 3) en de 'Leidraad dwangsommen en termijnen veelvoorkomende overtredingen Oisterwijk' (bijlage 4) en de 'Sanctietabel Alcoholwet en aanverwante overtredingen' (bijlage 5) zijn hulpmiddelen bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom (zie ook paragraaf 6.2.1 van deze strategie en de 'Handhavingsstrategie/sanctiestrategie' (hoofdstuk 4 van bijlage 1)). Als uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte, dient echter dat de dwangsom tenminste het voordeel moet compenseren dat de overtreder bij de overtreding heeft. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij illegale bouwactiviteiten het college ervoor kan kiezen om de hoogte van de dwangsom een optelsom te laten zijn van de voordelen die het bouwwerk de overtreder biedt (financiële waarde) en de kosten die hij moet maken om een bouwwerk te verwijderen. Om voldoende stimulans te kunnen bieden de overtreding ongedaan te maken, worden de berekende bedragen met een factor twee vermenigvuldigd.

In beginsel is de hoogte van de dwangsom afhankelijk van de aard van de overtreding. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag hebben we een ruime mate van beleidsvrijheid. De dwangsomhoogte moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd

(evenredigheid), en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van verschillende factoren, zoals:

- De dwangsom moet voldoende pressie voor de overtreder opleveren om de overtreding op te heffen of te beëindigen.
- De dwangsom moet in verhouding staan tot (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen.
- De dwangsom moet hoger zijn dan het door de overtreder behaalde (geschatte) financiële voordeel.
- De dwangsom moet zich richten op het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder kan behalen met de overtreding.
- De dwangsom dient te leiden tot het voorkomen van een herhaling, tot de beperking van schade en tot herstel in de oorspronkelijke toestand.
- Hoe klein de overtreding ook mag zijn, een dwangsom kan niet vastgesteld worden op een bedrag dat lager is dan € 250,-.
- Als sprake is van recidive of calculerend gedrag kan het bedrag worden verhoogd. Hier geldt een factor 3 van het bedrag van de dwangsom.
- Bij illegale bouwactiviteiten kan de hoogte van de dwangsom een optelsom zijn van de voordelen die het bouwwerk de overtreder biedt (financiële waarde) en de kosten die hij moet maken om een bouwwerk te verwijderen. Om voldoende stimulans te kunnen bieden de overtreding ongedaan te maken, worden de berekende bedragen met een factor twee vermenigvuldigd.

4.4.2.2 Verbeuren van de dwangsom

Voor het verbeuren van de dwangsom is het voldoende dat na het verstrijken van de begunstigingstermijn de overtreding nog steeds wordt geconstateerd. Een controlerapport (met o.a. datum, situatietekening en foto's) van de toezichthouder is voldoende.

Bij dwangbevel kan het verschuldigde bedrag, verhoogd met de op invordering betrekking hebbende kosten, worden ingevorderd. De inning van de verbeurde dwangsommen wordt bij niet-betaling in handen gegeven van een externe deskundige (gerechtsdeurwaarder) en de kosten daarvan worden in rekening gebracht bij de overtreder. Elke aanspraak op betaling stuit de verjaringstermijn.

Gelet op de jurisprudentie van de Raad van State is een beginselplicht tot invorderen geformuleerd. Een verbeurde dwangsom behoort ingevorderd te worden, slechts wanneer sprake is van zeer bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.

4.4.2.3 Begunstigingstermijn

Zowel de toepassing van bestuursdwang als het verbeuren van de dwangsom kan slechts plaatsvinden nadat de overtreder de gelegenheid heeft gehad om de overtreding ongedaan te maken. Alleen de spoedshalve bestuursdwang vormt een uitzondering op dit voorschrift. De tijd die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen, wordt de begunstigingstermijn genoemd. Enerzijds moet deze termijn voldoende lang zijn om als overtreder de opgelegde last uit te kunnen voeren en moet deze, gezien de omstandigheden van de situatie, redelijk zijn. Anderzijds mag de begunstigingstermijn niet langer zijn dan noodzakelijk. Hiermee wordt voorkomen dat de lengte van de begunstigingstermijn zodanig lang is dat sprake is van het gedogen van de overtreding.

De 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen', de 'Leidraad dwangsommen en termijnen veelvoorkomende overtredingen Oisterwijk' en de 'Sanctietabel Alcoholwet en aanverwante overtredingen' zijn hierbij een hulpmiddel. In deze leidraden zijn tabellen opgenomen waarin, voor veel voorkomende overtredingen, een richtlijn staat voor de lengte van de begunstigingstermijn. Hierbij moet vermeld worden dat het slechts richtlijnen zijn.

Afhankelijk van de situatie kan worden afgeweken door de termijn korter te stellen als de aard van de overtreding daartoe aanleiding geeft. Dat kan onder meer het geval zijn als de overtreding eenvoudig ongedaan kan worden gemaakt, als gevaar, hinder of overlast wordt veroorzaakt of het voortduren van de overtreding een direct gevolg is van nalatigheid of gebrek aan medewerking van de overtreder.

In algemene zin wordt van het volgende uitgegaan:

- Overtredingen waarbij een bepaalde handeling achterwege gelaten moet worden, dienen direct in acht genomen te worden (denk aan een bouwstop bijvoorbeeld). Hiervoor stellen wij in beginsel geen termijn op 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 houden wij rekening met de technische en organisatorische realiseerbaarheid.

In principe verlengen wij vastgestelde begunstigingstermijnen in handhavingsbeschikkingen niet. In de praktijk kan het voorkomen dat een gegronde reden zich voordoet waarom wij alsnog de begunsti-

gingstermijn verlengen of opschorten. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer de overtreder zelf onderbouwt waarom hij meer tijd nodig heeft om de overtreding op te heffen. Hierbij moet de overtreder een concrete redelijke termijn geven waarbinnen hij de opgelegde last alsnog zal uitvoeren.

Het indienen van een bezwaarschrift of (hoger) beroepschrift tegen een handhavingsbesluit schorst niet de uitvoering van dat besluit. Daarvoor moet een voorlopige voorziening worden gevraagd bij de voorzieningenrechter.

4.4.3 Bestuursrecht en strafrecht

De aanpak van overtredingen via bestuursdwang en dwangsom kan in veel gevallen zeer doeltreffend worden ondersteund door het strafrecht. Hiervoor moet de overtreding wel als strafbaar feit aangemerkt kunnen worden. Door naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden, wordt het zogenaamde flankerend beleid toegepast.

De ernst van de overtreding is leidend bij het bepalen van de keuze op welke wijze handhavend wordt opgetreden en binnen welke termijn dit gebeurt. Bij de meeste milieuovertredingen is dat bijvoorbeeld het geval. Voor inzet van het strafrecht is de gemeente Oosterwijk echter wel afhankelijk van de medewerking van het OM dat, onder leiding van een Officier van Justitie, beslist over strafvervolgning. Strafoplegging gebeurt door de strafrechter.

4.5 Gedogen

Gedogen is het niet handhavend optreden tegen een overtreding waarvan het college wél op de hoogte is. Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie gaat over optreden tegen overtredingen. Dat impliceert dat in principe geen ruimte bestaat voor het gedogen van overtredingen. Uitgangspunt is dat overtredingen ongedaan worden gemaakt. Bij gedoogsituaties wordt alleen tijdelijk afgezien van optreden in afwachting van een definitieve oplossing.

Wij zijn uiterst terughoudend in het gedogen van overtredingen, omdat gedogen beheersmatige en juridische complicaties met zich meebrengt. Toch kan in een aantal concrete gevallen een redelijke afweging van belangen leiden tot de uitkomst dat optreden niet redelijk is en dat voor een bepaalde periode de overtreding moet worden gedoogd. In de 'gedoogstrategie' en het 'protocol toepassen gedoogstrategie' is uitgewerkt in welke gevallen en op welke manier over kan worden gegaan tot gedogen.

Hoofdstuk 5 Vergunningverlening

In hoofdstuk 3 is al uitgebreid ingegaan op de landelijke ontwikkelingen. Met name de invoering van de Omgevingswet en daaraan gekoppeld de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen heeft een grote invloed op het proces van vergunningverlening (vooral voor de activiteit bouwen). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vergunningverlening in het algemeen. Daarnaast wordt ingegaan op de reikwijdte van dit beleidsdocument en worden specifiek enkele doelstellingen voor de vergunningverlening geformuleerd. Tenslotte zijn enkele prestatie-indicatoren opgesteld om te monitoren of de doelstellingen gehaald worden en wordt de (wijze van) uitvoering besproken.

5.1 Wat is vergunningverlening?

Om het begrip vergunningverlening beter te kunnen begrijpen wordt in deze paragraaf de definitie besproken.

Een vergunning is een officiële (noodzakelijke) toestemming van het bevoegd gezag (meestal het college) om een bepaalde in principe verboden activiteit uit te voeren. Een vergunning is een beschikking: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan (zie artikel 1:3, lid 2, Awb). In de wet is vastgelegd aan welke voorwaarden men moet voldoen om een vergunning te krijgen.

Vergunningen zijn te zien als formele beleidsinstrumenten. Ze worden op landelijk niveau vastgelegd in wet- en regelgeving en op lokaal niveau in verordeningen die door de gemeenteraad vastgesteld worden. Vergunningen zijn verder indirecte beleidsinstrumenten omdat de overheid niet zelf een (uitvoerende) taak op zich neemt, maar overige maatschappelijke actoren toestaat bepaald gedrag te vertonen.

Onder vergunning worden in dit beleidsstuk ook de ontheffing en melding geschaard. Een ontheffing is een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt. Een melding is een kennisgeving aan het bevoegd gezag.

5.2 Reikwijdte

Dit beleid heeft uitsluitend betrekking op de vergunningverlening in de fysieke leefomgeving. De taak waar geen directe relatie met de fysieke leefomgeving aanwezig is (bijvoorbeeld belastingen, leerplicht en sociaal domein) maakt geen deel uit van deze beleidsnota.

Hieronder worden de beschikkingen waar dit beleid op ziet (kort) nader omschreven:

1. *Omgevingswet en Wabo*
In de Omgevingswet is bepaald in welke gevallen burgers, bedrijven en instellingen een omgevingsvergunning nodig hebben. Daarnaast heeft de raad per 1 januari 2024 de mogelijkheid om in het Omgevingsplan vast te leggen in welke gevallen een vergunning is vereist. Op basis van het overgangsrecht zullen aanvragen en besluiten op grond van de Wabo nog een belangrijke rol spelen.
2. *Brandveiligheid*
Om de kans op brand in gebouwen, en de gevolgen daarvan, te beperken worden aan gebouwen en het gebruik ervan brandveiligheidseisen gesteld. Deze eisen zijn opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Onder de Wabo waren deze eisen opgenomen in het Bouwbesluit 2012. De brandweer adviseert in het geval van vergunningen en meldingen brandveilig gebruik, niet alleen bij bouwwerken maar ook bij bijvoorbeeld evenementen. In het geval van bouw aanvragen en brandveilig gebruik gaat het om compartimentering van het gebouw om ontstane branden te isoleren en daarnaast om brandblusmiddelen en maatregelen die ervoor moeten zorgen dat personen in het geval van brand zo snel en veilig mogelijk kunnen vluchten.
3. *Algemene Plaatselijke Verordening (APV)*
De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om regels te stellen voor de openbare ruimte in het kader van leefbaarheid en openbare orde en veiligheid. Deze gemeentelijke regelgeving is opgenomen in de APV. Voor verschillende activiteiten bestaat een vergunningplicht of een bevoegdheid voor college of burgemeester om ontheffing te verlenen van een in de APV gesteld verbod. Het gaat vooral om onderwerpen en activiteiten die in de openbare buitenruimte plaatsvinden, bijvoorbeeld organiseren van een evenement, kappen van een boom, aanleggen van een inrit en plaatsen van een container op de weg.
In de Omgevingswet is bepaald dat activiteiten die zien op de fysieke leefomgeving in het Omgevingsplan moeten worden opgenomen. Hiervoor geldt een overgangperiode vanaf inwerkingtreding tot 31 december 2031. De hiervoor genoemde activiteiten zijn activiteiten die zien op de fysieke leefomgeving. In de overgangperiode zullen deze activiteiten dan ook uit de APV, al dan niet aangepast, verhuizen naar het Omgevingsplan
4. *Alcoholwet*
De burgemeester is het bevoegd gezag als het gaat om het verstrekken van vergunningen op grond van de Alcoholwet. Horecabedrijven waar alcohol verstrekt wordt voor gebruik ter plaatse (cafés, restaurants, sportkantines, etc.) mogen niet in werking zijn zonder vergunning. Dat geldt ook voor slijterijen waar sterk alcoholische drank (meer dan 15% alcohol) verkocht wordt. Daarnaast worden er ook ontheffingen verleend, bijvoorbeeld in verband met het tijdelijk verstrekken van alcohol. Dit gaat vaak samen met evenementen. Het toetsingskader voor aanvragen op grond van de Alcoholwet is vastgelegd in de wet. Vaak wordt ook aandacht besteed aan de Wet Bibob. Hoewel deze vergunningen niet behoren tot de Omgevingsvergunningen besteden wij hier in dit beleid toch kort aandacht aan.
5. *Overig*
Naast vergunningen in bovenstaande domeinen worden ook vergunningen en toestemmingen verleend op grond van bijzondere wetten en lokale regelgeving. Denk daarbij aan vergunningen die verstrekt worden in het kader van de Wet op de kansspelen (veelal speelautomaten en loterijen) en standplaatsen op grond van de Marktverordening en het standplaatsenbeleid. Ook worden er diverse parkeervergunningen en –ontheffingen verleend.

5.3 Soorten en aantallen

Op basis van de kwaliteitscriteria moet het bevoegd gezag handelen op grond van een probleemanalyse om sturing te geven aan haar inspanningen op het gebied van vergunningverlening en het afhandelen van meldingen. De probleemanalyse vormt dan ook de basis voor het stellen van prioriteiten en in samenhang met de omgevingsanalyse de basis voor het formuleren van doelstellingen voor het beleid en het uiteindelijk vaststellen van de uitvoeringsprogramma's.

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

1. aantal te verwachten vergunningaanvragen en meldingen;
2. inzicht in type bouwwerk/aard van de inrichting;
3. aard en complexiteit van de aanvragen;
4. benodigde capaciteit.

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

5.4 Prioriteitstelling

In kwantitatieve zin kan er geen prioritering plaatsvinden. Vergunningverlening is een vraag gestuurd proces waar de gemeente geen invloed op heeft. Een ingekomen vergunningaanvraag moet nu eenmaal binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld.

Wel moeten met vergunningverlening gepaard gaande risico's beheersbaar en controleerbaar zijn. Het vaststellen van de niveaus (de diepgang) waarop vergunningaanvragen worden getoetst, de aspecten waarop wordt getoetst en het vastleggen daarvan in protocollen maken die risico's beheersbaar.

Naast formele aanvragen worden ook vaak principe verzoeken ingediend. Deze hebben in beginsel een lagere prioriteit, omdat de afhandeling daarvan niet aan wettelijke termijnen is gebonden en de beschikbare capaciteit beperkt is.

5.5 Doelstellingen

Naast de in hoofdstuk 2 geformuleerde doelstellingen kunnen meer specifiek met betrekking tot vergunningverlening de volgende doelstellingen worden geformuleerd:

- Het beoordelen van vergunningaanvragen en meldingen gebeurt in ieder geval conform het bodemniveau zoals vastgelegd in de Verordening Kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht;
- Vergunningaanvragen en meldingen worden binnen de gestelde wettelijke termijnen beoordeeld en afgehandeld, het proces is daarop afgestemd en wordt voortdurend op efficiency en effectiviteit gemonitord en indien nodig aangepast;
- Om (omgevings)risico's zoveel als mogelijk te beperken vormen veiligheid, gezondheid en duurzaamheid de belangrijkste beoordelingskaders bij de uitvoering van het vergunningenbeleid. Daarvoor is een toetsingsprotocol vastgesteld;
- Vergunningaanvragen en meldingen gebaseerd op de APV en de Alcoholwet worden getoetst aan de van toepassing zijnde wetgeving en het daarvoor vastgelegde beleid in de gemeente Oisterwijk en worden (voor zover van toepassing) afgehandeld met inachtneming van de interne afspraken die voor de betreffende activiteiten zijn gemaakt (bijvoorbeeld kapvergunningen);
- Om ruimte te bieden aan (economische) initiatieven moeten geen onnodige barrières worden opgeworpen;
- Heldere communicatie is noodzakelijk.

5.6 Acties en prestatie-indicatoren

Om de doelstellingen te halen worden onder andere de volgende acties uitgevoerd:

1. Periodiek wordt onderzocht of op sommige gebieden (aangepast) beleid noodzakelijk is dan wel deregulering gewenst is. In ieder geval wordt de APV periodiek herzien;
2. Om de proceduretijd te verkorten en de efficiency te verbeteren heeft (verdergaande) mandatering voortdurend de aandacht;
3. Er is voortdurend aandacht voor de leesbaarheid van de vergunningen;
4. Om de kwaliteit van de (omgevings)vergunningen te waarborgen, vindt interne audit plaats.

Om te monitoren of de doelstellingen gehaald worden, zijn daarnaast de volgende prestatie-indicatoren opgesteld:

1. Aantal vergunningen verleend binnen de wettelijke beslistermijn:
 - ✓ omgevingsrecht: minimaal 95%;
2. Aantal dossiers waar een dwangsom is betaald wegens niet tijdig beslissen:
 - ✓ maximaal 4;
3. Aantal verleende/geweigerde vergunningen dat bij bezwaar en/of beroep in stand blijft:
 - ✓ minimaal 80%.

Het onder punt 3 genoemde percentage is ambitieus, mede gelet op de beschikbare capaciteit voor vergunningverlening en het relatief grote aantal en de vaak wisselende inhuurkrachten vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Indien noodzakelijk zal nader onderzocht worden met welke (kwaliteits)maatregelen dit streefcijfer toch gehaald kan worden.

5.7 Uitvoering

Vergunningaanvragen worden beoordeeld vanuit de benodigde disciplines en afhankelijk van de aangevraagde activiteit vindt samenwerking plaats met diverse interne en externe adviseurs. Besproken worden de op grond van de Wabo/Omgevingswet te behandelen vergunningaanvragen. Voor de behandeling en toetsing van vergunningen op basis van de APV en bijzondere wetten wordt verwezen naar reeds vastgesteld beleid.

5.7.1 Wet Bibob

De Bibob-toets wordt gedaan op basis van het vastgestelde Bibob-beleid. In dit beleid is vastgelegd in welke gevallen een Bibob-toets gedaan wordt. De stukken worden door de casemanager als aanvulling op de aanvraag opgevraagd.

5.7.2 Algemene basis voor verlening omgevingsvergunning

Uitgangpunt bij de verlening van vergunningen is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen. De aanvraag vormt immers de basis voor de te verlenen vergunning. We houden ons bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel en toetsen aan objectieve richtlijnen. We hebben de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. Bij elke aanvraag heeft één behandelend ambtenaar de regie (casemanager). De klant beschikt hierdoor over één vast aanspreekpunt. Het eerste aanspreekpunt zorgt voor adviezen vanuit de betrokken disciplines en ziet toe op het integrale karakter van de vergunning.

De formeel juridische basis voor het verlenen van vergunningen is vastgelegd in regelgeving. Met de inwerkingtreding van het gewijzigde Bor zijn meerdere activiteiten inmiddels vergunningsvrij en zijn de (wettelijke) afwijkingmogelijkheden aanzienlijk verruimd (artikel 4 bijlage II Bor). De vergunningvrije activiteiten worden onder de Omgevingswet vrijwel identiek overgenomen in het Bbl. De kruimelgeval- lenregeling (artikel 4 bijlage II Bor) vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Desalniet- temin wordt in het licht van meer ruimte voor ondernemerschap en een vermindering en vereenvoudi- ging van regels gestreefd naar meer flexibele en regelarmere bestemmingsplannen. Als een aanvraag niet past binnen het van toepassing zijnde bestemmingsplan/omgevingsplan, wordt de aanvraag in een multidisciplinair overleg (bouwplanoverleg/omgevingstafel) besproken en getoetst. Bij een positieve uitslag wordt geadviseerd hoe aan de aanvraag verder medewerking verleend kan worden.

De gemeenteraad van Oisterwijk heeft besloten dat per 1 juli 2013 voor het gehele grondgebied van Oisterwijk geen redelijke eisen meer van toepassing zijn. In aanvulling op dit raadsbesluit heeft de raad op 16 april 2015 voor een aantal nieuwe ontwikkelingen een welstandsnota vastgesteld. Dit betekent dat in veel gevallen bouwplannen niet preventief getoetst hoeven te worden aan redelijke eisen van welstand.

De basiswerkwijze voor het verlenen van een omgevingsvergunning is vastgelegd in de applicatie CLO-Wabo, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoor- delijk is. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 wordt CLO-Wabo vervangen door CLO-Ow.

5.7.3 Toetsing aan Bbl/Bouwbesluit

Het college is in de meeste gevallen verantwoordelijk voor het afhandelen van aanvragen om omge- vingsvergunning voor de activiteit bouwen. In dat kader wordt een bouwplan onder andere getoetst aan de technische voorschriften van het Bbl (onder de Wabo werd dit getoetst aan het Bouwbesluit 2012). Alle eisen toetsen is onmogelijk maar ook onwenselijk. Ook vraagt niet elk bouwwerk om dezelfde toetsing en niet alle voorschriften zijn van toepassing op ieder bouwwerk.

Door het werken met toetsingsprotocollen worden de risico's zoveel als mogelijk afgedekt. Feit is dat er ten aanzien van de toetsing van vergunningaanvragen voor de activiteit bouwen gemotiveerd keuzes mogen en moeten worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. De gemeente Oisterwijk heeft daarom het Oisterwijkse kwaliteitsmodel Bouwbesluittoets opgesteld.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet treedt de Wet kwaliteitsborging (Wkb) voor het bouwen in werking. De Wkb verplaatst de toetsing aan de bouwtechnische eisen van een bouwwerk van de gemeente naar een onafhankelijke partij, de zogenoemde kwaliteitsborger. Dit geldt niet direct voor alle bouwwerken, maar gaat in fases. In paragraaf 3.2 is hierop nader ingegaan.

5.7.4 Toetsing aan bouwverordening

De gemeenteraad is nu nog verplicht een bouwverordening vast te stellen. Aangezien steeds meer re- gelgeving landelijk geregeld is, is het aantal regels in de bouwverordening nog maar zeer beperkt.

De bouwverordening heeft artikel 8 van de Woningwet als basis. Maar de Invoeringswet Omgevingswet schrapt dit artikel. Dit wordt op de volgende manier opgelost:

- Bepalingen over bouwen op verontreinigde bodem gaan via de bruidsschat naar het omgevingsplan. Daarnaast komen er via het Aanvullingsbesluit bodem instructieregels in paragraaf 5.1.4.5 van het Bkl. De gemeente moet bij een wijziging van het omgevingsplan die instructieregels toepassen.
- Op 14 december 2023 stelt de raad de Verordening gemeentelijke adviescommissie erfgoed en omgevingskwaliteit Oisterwijk 2024 vast. Hiermee geeft de raad uitvoering aan artikel 1.3 van de Omgevingswet (het bereiken van een goede omgevingskwaliteit) en artikel 17.9 van de Omgevingswet (het verplicht instellen van een gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit).

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de bouwverordening te vervallen.

5.7.5 Beoordelingskader monumenten

Aanvragen om omgevingsvergunningen voor monumenten (het wijzigen ervan) vraagt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan cultuurhistorisch erfgoed. Dergelijke aanvragen worden altijd ter advisering voorgelegd aan de gemeentelijke adviescommissie. Verder wordt aangesloten bij de strategie voor aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, aangezien voor vrijwel alle veranderingen aan een monument ook een dergelijke vergunning vereist is.

5.7.6 Milieu

De gemeente Oisterwijk heeft alle taken op het gebied van milieu overgedragen aan de OMWB. Dit betekent dat de OMWB voor de gemeente Oisterwijk alle aanvragen om een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu (zowel reguliere als uitgebreide procedure) en alle milieumeldingen beoordeelt en grotendeels in mandaat afhandelt. Alleen als het gaat om een meervoudige aanvraag, is de casemanager van de gemeente Oisterwijk leidend en brengt de OMWB voor het milieudeel een advies uit. Om een goede afstemming en communicatie te borgen, werkt een medewerker van de OMWB gedurende 1,5 dag per week in Oisterwijk, waarvan in beginsel ook één dag in de twee weken op locatie.

5.7.7 Meldingen sloop en asbestverwijdering

Toetsing vindt plaats aan de hand van de hiervoor bestemde regelgeving. Deze taak en het toezicht hierop wordt voor de gemeente Oisterwijk uitgevoerd door de OMWB.

5.7.8 Bodem, bouwstoffen en grondstromen

Alle aspecten die hierop betrekking hebben (behandeling meldingen, toezicht en handhaving) worden in mandaat door de OMWB voor de gemeente Oisterwijk uitgevoerd.

5.7.9 Natuurbescherming, flora en fauna

De huidige Wet natuurbescherming (Wnb) gaat op in de Omgevingswet. Natuur maakt straks namelijk onderdeel uit van de fysieke leefomgeving, één van de kernbegrippen van de Omgevingswet (artikel 1.2, lid 2, onder h, Omgevingswet).

Het gaat volgens de wetgever om een beleidsneutrale wijziging, waardoor het beschermingsniveau voor vogelsoorten, habitatsoorten en andere soorten hetzelfde blijft. Dit betekent ook dat geen sprake is van een verdere vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte. Dat is ook logisch, aangezien de meeste regels in de huidige Wnb direct voortvloeien uit strenge Europese en internationale verplichtingen, zoals de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn. De Omgevingswet moet ook aan die Europese en internationale verplichtingen voldoen.

Onder de Omgevingswet bestaan twee typen vergunningplichtige activiteiten:

- De in artikel 5.1, lid 1, Omgevingswet beschreven activiteiten zijn vergunningplichtig tenzij in het Bal een uitzondering is gemaakt. Natura 2000-activiteiten zijn bijvoorbeeld aangemerkt als vergunningplichtig, maar in artikel 11.17 Bal is bepaald dat deze vergunningplicht niet geldt als de activiteit geen significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied;
- De in artikel 5.1, lid 2, Omgevingswet beschreven activiteiten zijn vergunningplichtig voor zover het in het Bal aangewezen gevallen betreft. Zo is in artikel 11.37 Bal beschreven dat flora- en fauna-activiteiten als het doden of vangen van vogels omgevings-vergunningplichtig is.

De toetsingskaders voor vergunningverlening staan vervolgens weer in het Bkl. De bevoegdheden ten aanzien van natuur blijven onder de Omgevingswet, net als nu, bij provincies en het Rijk liggen. Waar nu nog sprake is van een verklaring van geen bedenkingen voor het onderdeel natuur als het college bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning, is straks sprake van een advies van instemming van provincie of het Rijk (artikel 4.25 Omgevingsbesluit).

Het instrument van de onlosmakelijke samenhang wordt onder de Omgevingswet losgelaten.

5.7.10 Aanleggen van een inrit, vellen van een houtopstand e.d.

Voor aanvragen om omgevingsvergunningen op grond van de Wabo/Omgevingswet, die als wettelijke basis in lokale verordeningen zijn geregeld (zoals de APV), vindt toetsing plaats op grond van de bepalingen in de lokale verordening. Voor (de aanleg of wijziging van) inritten is in de APV een meldingstelsel opgenomen en wordt getoetst aan de voorwaarden en richtlijnen die het college voor een uitweg heeft vastgesteld. Van kappen is sprake als een boom of houtopstand geveld wordt of indien er zeer drastisch wordt gesnoeid. Enkele jaren geleden heeft de raad van Oisterwijk besloten een duurzaam en eenduidig beleid vast te stellen voor waardevolle bomen en mede daarmee de regeldruk voor het kappen van bomen te verminderen. Dit heeft geleid tot aanpassing van de regels in de APV en het opstellen van een kaart (Groene Kaart) met bijbehorend register waarop alle beschermde houtopstanden zijn opgenomen. Alle waardevolle bomen in de gemeente krijgen daarmee de noodzakelijke bescherming. Voor het kappen van de overige bomen is geen vergunning noodzakelijk.

5.7.11 Brandveilig gebruik

De toets op de aspecten die betrekking hebben op het brandveilig gebruik van een bouwwerk wordt, in het geval van complexe en risicovolle aanvragen, uitgevoerd door de regionale brandweerorganisatie die onderdeel is van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De eenvoudiger gevallen worden getoetst en beoordeeld door de behandelende vergunningverleners. Deze toets vindt plaats op grond van het Bbl (onder de Wabo vond de toetsing plaats op grond van het Bouwbesluit 2012).

Hoofdstuk 6 Participatie en samenwerking

Om een gedragen uitvoerings- en handhavingsstrategie te bevorderen is samenwerking en participatie noodzakelijk. Samenwerken en participatie bieden ons inzicht in de kansen en mogelijkheden voor een integrale aanpak.

6.1 Participatie

Participatie betekent actieve deelname. Voor de burgers is participatie een belangrijke mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de wereld om hen heen. De inbreng van burgers kan een goede bijdrage zijn om het beleid beter aan te laten aansluiten op de praktijk. De Omgevingswet legt meer verantwoordelijkheid neer bij de initiatiefnemers en er wordt verwacht dat zij zelf meer aandacht besteden aan participatie en draagvlak bij omwonenden.

6.1.1 Burgerpanel

Om invulling te geven aan participatie is gewerkt aan een participatieverordening. Deze wordt op 14 december 2023 door de raad vastgesteld. In deze verordening wordt uitgegaan van zes niveaus van participatie: informeren, raadplegen, adviseren, samenwerken, delegeren en zelfbestuur. Hoewel vergunningverlening, toezicht en handhaving plaats vindt binnen strakke kaders, is aan inwoners en bedrijven de mogelijkheid geboden aan te geven waar zij vinden dat de prioriteiten bij toezicht en handhaving moet liggen (participatieniveau 'raadplegen'). Via het burgerpanel zijn toezichts- en handhavingstaken op de volgende gebieden voorgelegd: bouwen, gebruik in strijd met de regels, openbare ruimte, de Alcoholwet, APV, drugs en milieu. Hierbij is gevraagd om binnen deze thema's aan te geven welke taken als meest belangrijk worden gezien. De antwoorden van de panelleden zijn meegewogen in de prioritering. Dit heeft onder andere geleid tot een hogere prioritering voor de onderwerpen 'vandalisme' en 'duurzaamheid'. De open vraag aan het einde van de vragenlijst om algemene opmerkingen te maken of vragen te stellen over de onderwerpen in het onderzoek, is door veel panelleden beantwoord. Onderzocht wordt of en op welke manier de antwoorden, opmerkingen en vragen van de panelleden de komende vier jaar mee kunnen worden genomen bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's. Op die manier krijgt de input van de panelleden ook in de nadere uitwerking van deze strategie een plek. De resultaten van het onderzoek zijn gepubliceerd op www.oisterwijk.nl/in-de-gemeente/burgerpanel.

6.2 Samenwerking

VTH-taken, welke worden uitgevoerd door de gemeente, vinden vaak plaats in samenwerking met andere partners, zoals de politie, het Openbaar Ministerie, de OMWB en de brandweer. Zo vinden er onder andere met enige regelmaat gezamenlijke toezicht controles en handhavingsacties plaats. Daarnaast leggen wij samenwerkingsvormen vast in convenanten of overeenkomsten.

6.2.1 De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

Om effectief te kunnen handhaven, is afstemming en samenwerking met handhavingspartners noodzakelijk. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtstroken en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds.

Wanneer regels worden overtreden, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Om dit te kunnen bereiken, heeft het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB)¹ op 12 oktober 2022 de LHSO opgesteld (bijlage 3). De LHSO is de opvolger van de Landelijke Handhavingsstrategie uit 2014.

De LHSO dient als hulpmiddel en biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen interveniëren.

Bij de LHSO hoort de 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen'. Wanneer uit de LHSO volgt dat een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang moet worden opgelegd is zorgvuldige besluitvorming van belang. De leidraad helpt bij het motiveren van de begunstigingstermijnen en dwangsombedragen. Er is een excellijst bij de leidraad gevoegd met daarin de veel voorkomende overtredingen. Daarbij worden standaard begunstigingstermijnen en standaard dwangsombedragen gegeven. Hierbij wordt opgemerkt dat het een leidraad is, maar dat het bevoegd gezag altijd zelf moet kunnen motiveren waarom voor een begunstigingstermijn of hoogte van het dwangsombedrag wordt gekozen. Daarnaast is afwijken van de leidraad mogelijk.

Deze 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen' is voornamelijk gericht op milieu gerelateerde overtredingen en minder op de overtredingen waarbij de gemeente (en niet de OMWB) zelf aan zet is om handhavend op te treden. Gelet hierop hebben wij de 'Leidraad dwangsommen en termijnen veel voorkomende overtredingen Oisterwijk' en de 'Santietabel Alcoholwet en aanverwante overtredingen' opgesteld die aanvullend worden gebruikt (bijlage 4 en 5).

De LHSO, de daarbij behorende 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen', de 'Leidraad dwangsommen en termijnen veel voorkomende overtredingen Oisterwijk' en de 'Santietabel Alcoholwet en aanverwante overtredingen' worden samen met deze uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld.

6.2.2 Politie en Openbaar Ministerie

Wij werken op diverse terreinen samen met de politie. In een aantal gevallen is deze samenwerking verankerd in structurele samenwerking. We treffen elkaar ook in het afstemmingsoverleg ten behoeve van toezicht op vastgestelde speerpunten en prioriteiten.

De samenwerking met het Openbaar Ministerie (OM) vindt structureel plaats in het driehoeksoverleg. Daarnaast is er incidenteel contact tussen de ambtelijke apparaten van beide instanties als het gaat om operationele aangelegenheden.

De samenwerking met politie en OM is nader uitgewerkt in het Afstemmingsprotocol (bijlage 2).

6.2.3 Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

Om de veiligheid in de regio Midden- en West-Brabant te vergroten en goed voorbereid te zijn op rampen en crises, bundelen 24 gemeenten, de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), brandweer en politie de krachten. Deze organisaties samen vormen de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Er vindt een intensieve samenwerking plaats op het gebied van crisisbeheersing, rampenbestrijding, brandweezorg, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van openbare orde en veiligheid.

6.2.4 Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

Samenwerking tussen gemeenten en andere overheden in de regio vindt plaats op diverse onderdelen en op diverse terreinen. Op een aantal terreinen zijn gemeenschappelijke regelingen afgesloten. Zo verzorgt de OMWB de meeste milieutaken (op het gebied van vergunningverlening en toezicht) voor de Provincie Noord-Brabant en 25 gemeenten. Een van die gemeenten is Oisterwijk. De OMWB voert de taken uit, de bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bij het gemeentebestuur van Oisterwijk.

De bestuurlijke-juridische verankering van de OMWB ligt vast in een gemeenschappelijke regeling tussen de colleges van burgemeester en wethouders en het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

Jaarlijks wordt in samenwerking met de gemeente Oisterwijk een uitvoeringsprogramma opgesteld en wordt gerapporteerd over de uitgevoerde werkzaamheden.

1) De inrichting en het functioneren van het VTH-stelsel in Nederland inzake het omgevingsrecht is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van enerzijds Rijk, Interprovinciaal overleg (IPO) en VNG en anderzijds het OM. Voor de goede afstemming tussen deze partijen is het BOB opgericht.

6.2.5 Brandweer

De brandweer werkt volgens een basistakenpakket (het basistakenpakket Brandweezorg Risicobeheersing). Het basistakenpakket vormt het startpunt van een structurele samenwerking tussen adviesvragers (zoals de gemeente Oisterwijk) en de brandweer, met als doel een (brand)veiligere samenleving. In het basistakenpakket zijn onder meer taken opgenomen waarbij de brandweer de gemeente ondersteunt bij het uitvoeren van brandveiligheid gerelateerde wetten en regelgeving. Zo adviseert de brandweer bijvoorbeeld de gemeente bij vergunningaanvragen voor evenementen, waarbij de brandveiligheid een rol speelt.

6.2.6 Samenwerking met regiogemeenten

We werken intensief samen met Goirle en Hilvarenbeek, ook op het gebied van VTH. De samenwerking is bedoeld om bestuurskracht te versterken door het beheersen van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten. Op het gebied van handhaving vindt voor het beleidsmatige gedeelte ook informele samenwerking plaats waarbij Loon op Zand aansluit bij Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk.

Veel samenwerkingsvormen liggen vast in convenanten of overeenkomsten. Eerder is met de regiogemeenten Goirle en Hilvarenbeek bijvoorbeeld de 'Boa-pool' ontwikkeld. In deze pool is geregeld dat buitengewoon opsporingsambtenaren van de deelnemende gemeenten niet alleen gebonden zijn aan de eigen gemeentegrenzen, maar dat zij met betrekking tot overeengekomen werkzaamheden ook op het grondgebied van andere gemeenten hun werkzaamheden mogen verrichten. Verder zijn de toezichthouders van Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk (GHO gemeenten) aangewezen om elkaar te kunnen vervangen en toezicht op het grondgebied van de gemeenten te kunnen houden. De werkprocessen in de VTH-applicatie CLO-Ow zijn in GHO-verband ingericht.

Hoofdstuk 7 Middelen, capaciteiten, monitoring en evaluatie

7.1 Middelen en capaciteiten

Uitgangspunt is dat in beginsel tegen alle overtredingen moet worden opgetreden. Dit is echter een ideale situatie. Er zullen altijd keuzes gemaakt moeten worden. Enerzijds vanwege de praktische onmogelijkheid om (meteen) elke overtreding te signaleren, anderzijds vanwege het feit dat er altijd een belangenafweging zal plaatsvinden voordat er wordt opgetreden.

Door de beperkte capaciteit qua tijd, menskracht en middelen moeten prioriteiten worden gesteld. Dit betekent dat tot op zekere hoogte kan worden geaccepteerd dat voor bepaalde overtredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevolgd. Het is bij handhaving van groot belang zaken op een goede wijze en volledig af te handelen. Halve acties leiden niet tot succes en veelal tot negatieve precedentes.

We beschikken over vergunningverleners op het gebied van bouw, ruimte en bijzondere wetten, zoals de Alcoholwet en de APV. De toezichthouders binnen de gemeente voeren taken onder andere taken uit op het gebied van bouw, ruimte en openbare orde en veiligheid. De Buitengewoon Opsporingsambtenaar is onder andere verantwoordelijk voor het controleren en handhaven van de APV en de Alcoholwet. Toezichthouders van de brandweer voeren toezichthoudende taken uit op het gebied van brandveiligheid.

Verder beschikken we over juridisch medewerkers. Deze medewerkers houden zich bezig met de juridische behandeling van vergunningen- en handhavingzaken, de implementatie en uitvoering van een nieuwe uitvoerings- en handhavingstrategie, de evaluatie hiervan, het opstellen van het jaarlijks uitvoeringsprogramma en het jaarverslag.

Vergunningverleners en toezichthouders van de OMWB voeren voor ons de toezichthoudende taken op het gebied van milieu uit. De juridische procedures op het gebied van milieu worden ook door de OMWB uitgevoerd voor zover het gaat om basistaken.

Hoe de beschikbare capaciteit wordt ingezet, wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. De beschikbare uren zijn niet toereikend om alle genoemde taken uit te voeren. Er zullen dus keuzes gemaakt moeten worden welke taken opgepakt worden en welke niet. Met behulp van de risicoanalyse worden jaarlijks de prioriteiten bepaald. De frequentie en de beschikbare tijd voor controles wordt hierop afgestemd.

7.2 Monitoring en evaluatie resultaten

Om een goed oordeel te kunnen vormen over de resultaten en de effecten van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het essentieel dat er monitoring en registratie plaatsvindt van alle uit te voeren taken. De VTH-procedures worden in de VTH-applicatie CLO-Ow uitgewerkt.

We willen de fase van monitoring en evaluatie van de beleidscyclus benutten om de effectiviteit van het beleid te toetsen. We doen dit bij het jaarlijkse evaluatiemoment.

Zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau worden doelen gesteld met het doel ze ook te bereiken. Daarom moet periodiek worden getoetst of de geleverde handhavingsinspanningen ook het bereiken van de gestelde handhavingsdoelen heeft opgeleverd. Als de gestelde doelen zijn bereikt, leidt dit over het algemeen tot een beter naleefgedrag. Als de gestelde doelen niet zijn bereikt, moet er worden bezien wat de oorzaak daarvan kan zijn. De oorzaak kan heel divers zijn: te weinig capaciteit, onhaalbare doelen, onvoldoende budget, niet functioneren van protocollen enz. Afhankelijk van de bevindingen moeten eventueel de doelen, de werkwijze of randvoorwaarden worden bijgesteld en kan hieruit lering worden getrokken voor de toekomst. Jaarlijkse evaluatie is daarom noodzakelijk.

7.2.1 Verbeteringen doorvoeren

De resultaten uit het uitvoeringsprogramma (inzichtelijk gemaakt aan de hand van een monitoring- en registratiesysteem), worden neergelegd in het jaarverslag. Op grond daarvan kunnen conclusies worden getrokken. Indien noodzakelijk kunnen deze conclusies als basis dienen voor het tussentijds aanpassen van de uitvoerings- en handhavingsstrategie en het daaraan te koppelen uitvoeringsprogramma.

Overigens kunnen ook nog andere van belang zijnde ontwikkelingen reden zijn om de uitvoerings- en handhavingsstrategie bij te stellen. Bijvoorbeeld bestuurlijke- en ambtelijke visies en ambities, wijziging van taken en/of taakonderdelen, gewijzigd inzicht in prioriteitenstellingen van de uit te voeren toezicht- en handhavingstaken, wijzigingen in wet- en regelgeving of aanpassing van de organisatie.

Oisterwijk, 12 december 2023

Het college,

*de gemeentesecretaris,
Marco Wilke*

*de burgemeester,
Hans Janssen*

*De burgemeester,
Hans Janssen*

De nalevingsstrategie Gemeente Oisterwijk 2024-2027

1. De Nalevingstrategie

In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit staan regels over de inhoud van het uitvoerings- en handhavingstrategie¹. Zo is het vereist dat nadere strategieën worden uitgewerkt. Deze strategieën zijn de nalevingstrategie, de preventiestrategie, de toezichtstrategie, de handhavingstrategie/sanctie-strategie en de gedoogstrategie. Tezamen hebben de strategieën als doel om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. Overkoepelend aan alle strategieën is dan ook de nalevingsstrategie. Binnen de strategieën worden diverse handhavinginstrumenten. Deze instrumenten zijn niet los van elkaar te zien en zullen elkaar aanvullen en versterken. De inzet van een instrument kan per overtreding of doelgroep verschillen. In veel gevallen zal een combinatie van deze strategieën en handhavingsinstrumenten tot een betere naleving leiden. De verschillende strategieën worden hierna besproken.



2. Preventiestrategie

Regels moeten bekend en in ideaal gezien ook duidelijk beschreven zijn. De praktijk leert dat regels alsmat complexer worden en dat het niet altijd haalbaar zal zijn om de regels zelf duidelijker of simpeler te laten zijn. De gemeente heeft in veel gevallen ook geen invloed op de complexiteit van regels. De gemeente heeft wel invloed op het duidelijk maken van het achterliggende doel van regels (bijvoorbeeld vergroten van veiligheid of behouden van natuurschoon). Het uitgangspunt is om het doel van deze regels zelf op te nemen in gemeentelijke regelgeving, hier in vooroverleggen en in algemene voorlichting op te wijzen en tot slot om te verwijzen naar professionals (zoals rechtsbijstand, architecten, kwaliteitsborgers etc.) indien de regels door toenemende complexiteit niet meer door mensen zelf te bevatten zijn. De preventiestrategie heeft als hoofddoel (spontane) naleving bevorderen, het vergroten van acceptatie van regels en tot slot het beperken van handhavingsspanningen die tijd en middelen kost.

Voorlichting en vooroverleg

Voorlichting zal in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wkb voor diverse doelgroepen (inwoners, initiatiefnemers en bedrijven) in grotere mate nodig zijn.

Er is een grotere kans dat overtredingen plaatsvinden door onwetendheid of dat verzoeken om handhaving worden gedaan voor zaken die bijvoorbeeld vergunningvrij zijn geworden, omdat men niet op de hoogte is van de laatste wijzigingen.

Voor de knip in de activiteit die de Omgevingsplanactiviteit en de technische bouwactiviteit twee verschillende activiteiten maakt, vraagt uitgebreide en duidelijk voorlichting. Niet alleen bij een initiatief, maar ook algemeen voor alle inwoners.

Zeker in de eerste 2-3 jaren na invoering van de Omgevingswet zal extra aandacht worden besteed aan voorlichting door onze gemeente.

De gemeente maakt gebruik van voorlichtingsmateriaal op de website. De teksten op de website zijn in samenspraak met communicatiemedewerkers opgesteld waardoor de begrijpelijkheid van teksten

¹) Artikel 13.6 en 13.7 van het Omgevingsbesluit. Deze artikelen bevatten inhoudelijk dezelfde procescriteria als de artikelen uit het Bor en het Mor (artikelen 7.2 Bor en 10.3 Mor)

wordt vergroot. Briefmateriaal voor bijvoorbeeld initiatiefnemers zijn ook in samenspraak met communicatie opgesteld om de boodschap duidelijk over te brengen.

Toezichthouders en vergunningverleners hebben ook een belangrijke rol bij het voorlichten van deze doelgroepen. Vergunningverleners zullen er bij het vooroverleg meer aan voorlichting doen en mensen wijzen op zaken die veranderd zijn. Toezichthouders die buiten zaken controleren kunnen voorlichting verstrekken. Dit vergt andere vaardigheden van toezichthouders en vergunningverleners en trainingen zijn hierop nodig.

De voorlichting richting aannemers, ontwikkelaars en architecten kan eraan bijdragen dat mogelijkheden en onmogelijkheden van de nieuwe wetgeving bekend zijn en er hierdoor minder onbewuste overtredingen plaatsvinden. Dit is in beginsel een verantwoordelijkheid van de marktpartijen zelf, maar ook de gemeente heeft baat bij een goede samenwerking en bekendheid van de regelgeving. Goede voorlichting is daarmee een eerste stap naar goede naleving en een belangrijk onderdeel van de preventiestrategie.

3. Toezichtstrategie

Toezicht is van belang om niet naleving van regels te signaleren en daarop actie te ondernemen. De hoofdoelstelling van toezicht is ook weer het vergroten van het naleefgedrag maar ook het beperken van risico's die zich kunnen voordoen bij niet naleving.

De diverse vormen van toezicht en de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd staan uitvoeriger beschreven in de handhavingsprotocollen die onderdeel uitmaken van dit beleid. De toezichtstrategie is dat volgens deze vaste processen en protocollen wordt gewerkt om uniformiteit te waarborgen.

4. Handhavingsstrategie/sanctiestrategie

De hoofdoelstelling van de handhavingsstrategie is het kiezen van een passende interventie op niet naleving van regels. Op 12 oktober 2022 is de 'Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht' (LHSO) vastgesteld. Voor omgevingsdiensten is het gebruik van de LSHO verplicht. Voor andere bestuursorganen is het volgen van de LHSO niet verplicht. Het volgen van de LSHO brengt voordelen met zich mee aangezien veel andere bestuursorganen en instanties die belast zijn met handhaving hierin de praktijk gebruik van maken. Dit vergroot de effectiviteit van handhaving als domein overstijgend instrument. De gemeente Oisterwijk neemt de LSHO daarom over als onderdeel van dit beleid. Onderdeel van de LSHO is ook de 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen'. Deze leidraad neemt de gemeente Oisterwijk ook over als onderdeel van dit beleid.

Kort samengevat komt het overnemen van de LHSO erop neer dat aan de hand van de bevindingen van een toezichthouder een passende interventie wordt gekozen op basis van de LHSO. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van een overtreder wordt gekozen voor een bepaalde interventie.

Bij verzoeken om handhaving moet, in verband met de beginselplicht tot handhaving, in beginsel worden opgetreden middels een herstelsanctie om de overtreding te laten stoppen. Bij verzoeken om handhaving is dit dan ook het uitgangspunt om hiermee te starten. Waarschuwen, voorlichten of afzien van handhaving is slechts onder zeer bijzonder omstandigheden mogelijk.

Waarschuwen, herstelsancties en bestraffende sancties

In de LHSO en de 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen' wordt beschreven welke sancties wij op kunnen leggen en in welke gevallen deze sancties het best passend zijn. Dit wordt in dit hoofdstuk niet nog eens herhaald. Slechts op punten waarbij aanvulling op deze stukken nodig is, is hier wat over beschreven in dit stuk. Dit is het geval voor begunstigingstermijnen en dwangsomhoogtes.

Begunstigingstermijnen en dwangsomhoogtes

De 'Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen' bevat veel voorkomende overtredingen en geeft standaard begunstigingstermijnen en standaard dwangsombedragen. Deze lijst is voornamelijk gericht op milieu gerelateerde overtredingen en minder op de overtredingen waarbij de gemeente (en niet de OMWB) zelf aan zet is om handhavend op te treden. Gelet hierop is door de gemeente een 'Leidraad dwangsommen en termijnen veelvoorkomende overtredingen Oisterwijk' opgesteld die aanvullend wordt gebruikt.

Daarnaast wordt opgemerkt dat wanneer een specifieke situatie hier aanleiding toe geeft, kan worden afgeweken van de LHSO, de daarbij behorende 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen' en de 'Leidraad dwangsommen en termijnen veelvoorkomende overtredingen Oisterwijk'. Het bevoegd gezag maakt immers altijd in iedere situatie een afweging op welke manier handhavingsmiddelen worden ingezet. In ieder besluit moet worden gemotiveerd waarom voor een bepaalde begunstigingstermijn en dwangsomhoogte wordt gekozen. Daarnaast worden ten aanzien van dwangsombedragen en begunstigingstermijnen ook de hiernavolgende uitgangspunten gevolgd

Hoogte van de dwangsom

Het uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom is dat deze tenminste het voordeel moet compenseren dat de overtreder bij de overtreding heeft. Dit kan voor iedere soort overtreding anders zijn. Hieronder volgt een opsomming van zaken waar in zijn algemeenheid rekening mee wordt gehouden.

- De dwangsom moet voldoende pressie voor de overtreder opleveren om de overtreding op te heffen of te beëindigen.
- De dwangsom moet in verhouding staan tot (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen.
- De dwangsom moet hoger zijn dan het door de overtreding behaalde (geschatte) financiële voordeel.
- De dwangsom moet zich richten op het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder kan behalen met de overtreding.
- De dwangsom dient te leiden tot het voorkomen van een herhaling, tot de beperking van schade en tot herstel in de oorspronkelijke toestand.
- Hoe klein de overtreding ook mag zijn, een dwangsom kan niet vastgesteld worden op een bedrag dat lager is dan € 250,-.
- Als sprake is van recidive of calculerend gedrag kan het bedrag worden verhoogd. Hier geldt een factor 3 van het bedrag van de dwangsom.
- Bij illegale bouwactiviteiten kan de hoogte van de dwangsom een optelsom zijn van de voordelen die het bouwwerk de overtreder biedt (financiële waarde) en de kosten die hij moet maken om een bouwwerk te verwijderen. Om voldoende stimulans te kunnen bieden de overtreding ongedaan te maken, worden de berekende bedragen met een factor twee vermenigvuldigd.

Begunstigingstermijnen

De tijd die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen, wordt de begunstigingstermijn genoemd. Enerzijds moet deze termijn voldoende lang zijn om als overtreder de opgelegde last uit te kunnen voeren en moet deze, gezien de omstandigheden van de situatie, redelijk zijn. Anderzijds mag de begunstigingstermijn niet langer zijn dan noodzakelijk. Hiermee wordt voorkomen dat de lengte van de begunstigingstermijn zodanig lang is dat sprake is van het gedogen van de overtreding.

In algemene zin wordt van het volgende uitgegaan:

- Overtredingen waarbij een bepaalde handeling achterwege gelaten moet worden, dienen direct in acht genomen te worden (denk aan een bouwstop bijvoorbeeld). Hiervoor stellen wij in beginsel geen termijn op 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 houden wij rekening met de technische en organisatorische realiseerbaarheid.

In principe verlenen wij vastgestelde begunstigingstermijnen in handhavingsbeschikkingen niet. In de praktijk kan het voorkomen dat een gegronde reden zich voordoet waarom wij alsnog de begunstigingstermijn verlengen of opschorten. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer de overtreder zelf onderbouwt waarom hij meer tijd nodig heeft om de overtreding op te heffen. Hierbij moet de overtreder een concrete redelijke termijn geven waarbinnen hij de opgelegde last alsnog zal uitvoeren.

5. Gedoogstrategie

Gedogen is ongewenst in de handhavingpraktijk. Zo kan gedogen ertoe leiden dat de belangen, die wetsregels beogen te beschermen, in het gedrang komen. Daarnaast kan gedogen een negatieve precedentwerking hebben. Maar soms is gedogen onvermijdelijk. In de praktijk is gebleken dat de wetgeving weinig rekening houdt met de diverse praktijksituaties en met overgangssituaties, waarbij gedogen onvermijdelijk is.

In deze gedoogstrategie worden de afspraken en handelwijzen ten aanzien van gedogen opgenomen.

Gedogen als uitzondering

Handhavend optreden is regel en gedogen uitzondering. Daarom moet in elk concreet geval worden bepaald of voldoende redenen aanwezig zijn om een uitzondering op de hoofdregel te maken. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is het gewenst om vast te leggen in welke gevallen en onder welke voorwaarden door de gemeente Oisterwijk geen gebruik wordt gemaakt van de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden.

Het gedogen van overtredingen dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Tot gedogen wordt dan ook alleen overgegaan voor een beperkte periode en alleen in die gevallen, waarin handhavend optreden kennelijk onredelijk is.

Ondanks dat aan de voorwaarden wordt voldaan, kan worden besloten om niet te gedogen, indien sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag.

Bij recidive heeft de overtreder in het verleden al vaker dezelfde of een soortgelijke overtreding begaan als die waarop het verzoek tot gedogen betrekking heeft.
Onder calculerend gedrag wordt een handelen of nalaten verstaan waaruit kan worden afgeleid dat de overtreder doelbewust niet de normale wettelijke procedures volgt. Dit gedrag kan voortkomen uit bijvoorbeeld economische belangen.

Wanneer en onder welke voorwaarden wordt overgegaan tot gedogen, wordt opgenomen in het protocol 'gedogen'. In dit protocol staat ook beschreven welke gegevens in de gedoogbeschikking moeten worden opgenomen.

Handhavingsprotocollen Gemeente Oisterwijk 2024-2027

1. Protocol uitvoeren controle en rapportage

Het doel van dit protocol is het vastleggen van de wijze waarop toezichthouders werkzaam binnen de gemeente voorbereiden, uitvoeren, rapporteren en afhandelen. Met dit protocol wordt ten aanzien van een reguliere, administratieve en bijzondere projectmatige (her)controles uitwerking gegeven aan het door het college van de gemeente Oisterwijk vastgestelde toezichtstrategie. Hieronder is uiteengezet wat de te volgen werkwijze is.

1.1 Voorbereiding

Een goede voorbereiding bestaat uit de volgende elementen:

1.1.1 Bepalen van het soort controle

In deze fase wordt bepaald welk soort controle wordt verricht. Soorten controles zijn:

Reguliere controle

De reguliere controle is de meest voorkomende controle waarbij op basis van een concrete aanleiding een controle wordt uitgevoerd. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in:

- Controle naar aanleiding van vergunningverlening;
- Controle naar aanleiding van een signaal van buitenaf namelijk klachten, meldingen, verzoeken om handhaving, ongevallen en incidenten. Hierbij geldt dat de controles zo spoedig mogelijk na ontvangst van het signaal worden uitgevoerd. Uiteraard is hierbij de aard en ernst van de klacht bepalend.
- Controle naar aanleiding van een eigen constatering door een toezichthouder

Administratieve controles

Het gaat hier onder andere om controle aan de hand van luchtfoto's en de controles in het kader van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen die administratief plaatsvinden. Zo wordt met de ontvangst van een bouwmelding een aantal administratieve zaken bekeken (toetsing op gevolgklasse, borgingsplan, risicobeoordeling, instrument kwaliteitsborger, aanwezigheid benodigde OPA-vergunning en lokale omstandigheden). Met de gereedmelding worden ook weer enkele zaken administratief gecheckt (verklaring kwaliteitsborger, volledigheid dossier, en verantwoording beheersmaatregelen).

De beoordeling van de stukken vindt deels plaats door de toezichthouders, maar indien noodzakelijk ook door externe deskundigen. Indien de stukken hiertoe aanleiding geven, kan een reguliere controle worden ingepland.

Controles in het kader van bijzondere handhavingsprojecten

Deze controles vinden plaats in het kader van een vooraf afgebakend project.

Hercontrole.

Deze controles vinden plaats na de hierboven genoemde controles, wanneer tijdens zo'n controle een strijdige situatie is geconstateerd.

1.1.2 Contact met vergunningverlener of behandelaar meldingen

Hierbij wordt aandacht besteed aan eventuele lopende zaken op grond waarvan handhaving op korte termijn niet wenselijk zou kunnen zijn. Bij reguliere controles wordt inzicht verkregen in de termijnen voor het opstellen en indienen van diverse soorten rapporten en plannen. Deze stap wordt alleen doorlopen indien sprake is van een controle naar aanleiding van het verlenen van een vergunning of het doen van een melding.

1.1.3 Dossieronderzoek

Het dossieronderzoek bestaat uit het doornemen van onder meer de volgende documenten:

- Verleende vergunningen, vergunningen die in de aanvraagfase zijn, plannen in vooroverleg of principeverzoekfase
- Relevante historie door middel van onderzoek in CLO of Mylex,
- In het geval van een hercontrole worden alle stukken van eerderecontroles doorgenomen.
- Het omgevingsplan of andere relevante regelkaders worden vooraf bekeken.
- Indien sprake is van klachten, meldingen of verzoeken om handhaving wordt dit onderzoek vooraf toegespitst op dit signaal van buitenaf. Voorafgaand aan de controle worden aandachtpunten in de regels genoteerd en zo nodig besproken/nader afgestemd met een jurist en/of een ruimtelijk beleidsmedewerker

1.1.4 Afbakenen controle

In deze fase wordt bepaald wat er gecontroleerd wordt. Alle voorschriften of een aantal voorschriften (afhankelijk van soort controle).

Bij thema-/aspectgerichte controles worden enkel de benoemde thema's/aspecten gecontroleerd. Bij projectmatige projecten worden de aspecten gecontroleerd die in het draaiboek, zoals bij aanvang van het project is opgesteld, staan opgenomen. In het geval van een hercontrole wordt specifiek gekeken naar de overtredingen zoals die geconstateerd zijn tijdens een eerdere controle.

1.1.5 Afstemming intern en extern

De mate van afstemming is afhankelijk van het soort controle en wat er gecontroleerd gaat worden. De toezichthouder bepaalt hierbij zelf of hij expertise nodig heeft van de brandweer, politie of een (externe) BOA; zie ook het 'afstemmingsprotocol' (protocol II).

1.1.6 Bepalen of de controle aangekondigd wordt

Afhankelijk van de doelstelling van een controle wordt de keuze gemaakt om een controle aan te kondigen of juist niet. Aangekondigde controles kunnen een preventieve werking hebben. Onaangekondigde controles kunnen soms een vollediger beeld van een situatie geven. Communicatie rondom de controles is belangrijk, of het nu gaat om aangekondigde of onaangekondigde controles.

1.2 Waarneming ter plaatse

De uitvoering van de controle bestaat uit de volgende elementen:

1.2.1 Introductie ter plaatse

De toezichthouder maakt zich bij de aanwezige persoon bekend. Desgevraagd toont hij hierbij zijn legitimatiebewijs. Hierbij wordt aangegeven wat het doel is van de controle en wat er gecontroleerd gaat worden. Vervolgens kan nog een administratieve controle worden uitgevoerd. Hierbij wordt gevraagd naar vergunningen, tekeningen, onderzoeken en metingen etc.; Zoveel als mogelijk wordt deze controle ter plaatse verricht. Wanneer kopieën nodig zijn, wordt gevraagd of ter plaatse kopieën kunnen worden gemaakt. Als dit niet mogelijk is, worden de schriftelijke bescheiden meegenomen naar het gemeentekantoor en zo spoedig mogelijk weer teruggegeven (e.e.a. conform hoofdstuk 5.2 van de Awb).

1.2.2 Uitvoeren controle

Hierbij dient toetsing plaats te vinden aan de wet- en regelgeving.

1.2.3 Evaluatie controleresultaten

In deze fase wordt (indien dat op locatie al mogelijk is) met het aanspreekpunt ter plaatse besproken wat de bevindingen naar aanleiding van de controle zijn en worden afspraken gemaakt. Wanneer terugkoppeling ter plaatse vanwege de afwezigheid van een contactpersoon niet mogelijk is of wanneer de zaak te complex is om direct terugkoppeling te geven, volgt een terugkoppeling op schrift. Deze terugkoppeling vindt alleen plaats bij geconstateerde overtredingen. Afhankelijk van de ernst van de situatie volgen afspraken of een aanschrijving. De afspraken hebben betrekking op de acties die de overtreder dient uit te voeren, de termijnen die daarvoor gesteld zullen worden en de invulling van het vervolgtraject. Wanneer dit is afgesproken of wenselijk is, wordt er teruggekoppeld aan de klager of melder.

1.3 Toezichtrapportage

Van elke controle vindt verslaglegging plaats van hetgeen geconstateerd is. Dit gebeurt binnen 5 werkdagen in de vorm van een controlerapport.

1.3.1 Inhoud van de rapportage

Een toezichtrapport moet minimaal de volgende elementen bevatten:

1. Plaats waar de waarneming en vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden heeft plaatsgevonden. Dit zo nauwkeurig mogelijk. Dus zowel de NAW-gegevens als de kadastrale gegevens. Indien sprake is van een bedrijf wordt de kamer van koophandel geraadpleegd, wordt het kvk nummer en relevante gegevens vermeldt en wordt een uittreksel van de raadpleging in het dossier bewaard;
2. Het tijdstip en de datum van de waarneming;
3. Indien een vergunning wordt gecontroleerd, wordt beschreven welke vergunning inclusief zaaknummer;
4. Aanleiding controle en eventuele voorgeschiedenis
5. Inzichtelijke en controleerbare omschrijving van de werkwijze waarop de toezichthouder de waarnemingen heeft gedaan en vervolgens ook de relevante feiten en omstandigheden heeft kunnen vaststellen als juist:
 - a. Hoe is de toezichthouder te werk gegaan?
 - b. Is hij met of zonder toestemming op het perceel geweest?

- c. Wie waren er bij de controle aanwezig (zowel aan de zijde van de gemeente als aan de zijde van degene die gecontroleerd wordt en van derden-belanghebbenden die aanwezig zijn) incl. naam en eventuele functie indien relevant;
 - d. Is er met de overtreder gesproken en zo ja met wie? Als er sprake is van een bedrijf wordt gecontroleerd met wie gesproken is. indien mogelijk wordt gesproken met KVK-geregistreerde personen.
 - e. Is er gemeten of zijn er monsters genomen? En op welke wijze en waarmee is dat gedaan?
 - f. Op welke wijze is er iets gezien, moest daarbij een hulpmiddel worden gebruikt? Denk bijvoorbeeld aan het moeten kijken over een schutting, het gebruik maken van een trap, het vanaf het naastgelegen perceel kijken, maar ook vanaf welke plek en hoeveel meter afstand was dit tot de waargenomen feiten en omstandigheden. Een en ander eventueel inzichtelijk gemaakt door een situatietekening waarbij de plek van waarneming wordt aangeduid;
 - g. Is er gevraagd om documenten (dan dienen kopieën te worden bijgevoegd)? En zijn deze overhandigd? Is er digitale informatie geraadpleegd? En zo ja welke? Denk ook aan het raadplegen van een omgevingsplan of andere relevante regels.
6. Inzichtelijke en controleerbare omschrijving van hetgeen is waargenomen ondersteund met beeldmateriaal waarop de datum en tijd staan vermeld waarop het beeldmateriaal is verzameld. Hierbij dient ook goed feitelijk omschreven te worden waar op een perceel hetgeen waargenomen is zich bevindt, bijvoorbeeld door een situatietekening. Ook de afmetingen van geconstateerde zaken zoals bijvoorbeeld bouwwerken zijn belangrijk;
 7. Opgave van wet- en regelgeving waarop gecontroleerd is en de normen welke zijn overschreden, de mate waarin deze worden overschreden en of deze effect hebben op de omgeving. Indien er normen overschreden zijn wordt dit slechts beschreven indien dit met zekerheid is vast te stellen. Indien nader onderzoek nodig is, wordt dit beschreven;
 8. Uitgebreide opgave van de toebedeelde functies aan de locatie als bedoeld in het omgevingsplan;
 9. Het dient een rapportage te zijn die enkel deugdelijke, duidelijke en controleerbare feiten en omstandigheden beschrijft;
 10. Handtekening van degene die de waarnemingen heeft gedaan en de dagtekening.

Indien overtredingen zijn geconstateerd kan de toezichthouder ervoor kiezen om ter plaatse een termijn te geven waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt. Dit vindt enkel plaats indien de overtreding eenvoudig ongedaan kan worden gemaakt en de overtreder openstaat voor aanpassingen. Bij ernstige overtredingen die direct beëindigd dienen te worden gebeurt dit ook, eventueel onder toepassing van spoedeisende bestuursdwang. Indien er gesproken is met de overtreder, geldt het volgende:

11. Gemaakte afspraken worden vastgelegd in het controlerapport.

Er zijn ook zaken die niet genoteerd mogen of kunnen worden in een controlerapport:

- Meningingen of aannames van de toezichthouder of degene die hem vergezellen in de controle;
- Niet controleerbare gegevens

1.3.2 Verzenden en bewaren van een rapportage

Rapportages worden altijd opgemaakt en opgeslagen vanuit CLO. Daarbij worden de rapportages zo veel als mogelijk in een geheel (in één document waarbij relevante foto's, situatieschetsen etc. zijn gevoegd) opgeslagen. Alleen indien dit de leesbaarheid van stukken teniet doet, kunnen bijvoorbeeld groter formaat tekeningen apart worden opgeslagen waarbij duidelijk wordt vermeld dat deze stukken onderdeel zijn van het controlerapport.

In een handhavingprocedure wordt het controlerapport meegestuurd met het voornemen of besluit tot het nemen van handhavingsmaatregelen.

Wanneer er geen overtreding geconstateerd is, wordt volstaan met verslaglegging binnen de eigen organisatie. Als conform met het OM gemaakte afspraken of conform de sanctiestrategie strafrechtelijk moet worden opgetreden gaat tevens een afschrift van de rapportage/brief naar de politie en het openbaar ministerie.

1.4 Volgende fase 'controle en rapportage'

Indien bij de eerste controle overtredingen zijn geconstateerd, volgt na afloop van de termijn en voor zover deze gesteld is, een hercontrole ter plaatse. Indien geen hersteltermijn gegeven is alvorens het bestuursrechtelijke of het strafrechtelijke traject is opgestart, begint deze fase na de begunstigingstermijn zoals gegeven in het handhavingsbesluit. Tijdens het bezoek, al dan niet met overige handhavingpartners, wordt beoordeeld of de eerder geconstateerde overtredingen ongedaan zijn gemaakt. Bij een administratieve controle kan de afhandeling, in plaats van een hercontrole, ook bestaan uit het (administratief) toetsen van nieuwe informatie (plannen, metingen, rapporten etc.) of het beoordelen van een plan van aanpak.

1.4.1 Overtredingen zijn ongedaan gemaakt

Indien de geconstateerde overtredingen ongedaan zijn gemaakt, wordt een controlerapport opgesteld. Hiertoe is paragraaf 3 van dit protocol van toepassing. Daarna wordt het dossier gesloten.

1.4.2 Overtredingen zijn niet (allemaal) ongedaan gemaakt

Indien de geconstateerde overtredingen niet ongedaan zijn gemaakt, wordt ook een controlerapport opgesteld. Hiertoe is paragraaf 3 van dit protocol van toepassing. Daarna wordt:

- Het handhavingstraject gestart/hervat (er vindt een overdracht met de jurist plaats);
- Indien de controle na afloop van besluitvorming heeft plaatsgevonden wordt het rapport gebruikt als bewijsmiddel voor het plaatsvinden van een overtreding.

2. Afstemmingsprotocol

Het doel van dit protocol is het vastleggen van de wijze waarop werkzaamheden worden afgestemd en op welke manier de informatie uitwisseling plaatsvindt. Dit protocol omschrijft zowel de interne als de externe afstemming.

2.1 Afstemming met inwoners

Het treffen van handhavingsmaatregelen wordt pas toegepast, wanneer alle andere middelen die een bestuursorgaan heeft om een overtreding ongedaan te maken geen of onvoldoende resultaat hebben gehad (zie ook: de nalevingsstrategie en de sanctiestrategie bij het handhavingsbeleid). Een duidelijke communicatie met de inwoner leidt in sommige gevallen tot goede oplossingen. Het starten van een mediationstraject behoort tot de mogelijkheden om buiten een handhavingsprocedure om tot een oplossing te komen. In artikel 4:8 Awb is gesteld dat een bestuursorgaan pas dan een handhavingsbesluit mag nemen, wanneer betrokkene(n) van tevoren over het voornemen zijn zienswijze kenbaar heeft kunnen maken. Het bestuursorgaan probeert in eerste instantie de overtreding ongedaan te maken door overleg en overreding. In dit protocol wordt verder de wijze beschreven waarop informatie-uitwisseling plaatsvindt met interne afdelingen en externe organisaties.

2.2 Interne en externe afstemming

Om eenduidig en consistent handhavingsbeleid te voeren is het wenselijk dat zowel intern als extern efficiënt en effectief wordt samengewerkt. Intern is een goede afstemming met de relevante afdelingen belangrijk. Het criterium voor interne afstemming geldt voor alle fasen van het handhavingsproces. Interne afstemming vindt met name plaats met de vergunningverleners, toezichthouders, juristen, beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening en/of beleidsmedewerkers met specifieke kennis op een deelgebied van de fysieke leefomgeving en met andere afdelingen binnen de organisatie. Extern is het belangrijk dat goede afstemming met de handhavingpartners plaatsvindt. De externe afstemming met verschillende handhavingpartners in de regio is grotendeels geregeld door structureel overleg met externe partners zoals de brandweer, de politie en de OMWB. Op deze wijze kan bij geconstateerde overtredingen in vergelijkbare gevallen eenzelfde handhavingstraject worden ingezet.

2.2.1 Algemeen te volgen traject door toezichthouder

Tijdens een toezichtstraject wordt door de toezichthouder op diverse momenten, dus bij de voorbereiding van een controle, de verslaglegging van de controleresultaten en de afronding van het traject, getoetst of afstemming met andere organisaties of intern met collega's noodzakelijk is. Indien toezichthouders een controle verrichten waarbij aspecten komen kijken die niet binnen het eigen expertisegebied liggen, wordt bekeken of deze expertise nodig is. Aspecten waaraan getoetst wordt, zijn:

- Het omgevingsplan (gebruik pand/perceel conform plan); vereist afstemming met een ruimtelijk beleidsmedewerker en mogelijk een vergunningverlener;
- Bouwregelgeving (constructief, conform bouwvergunning); vereist mogelijk afstemming met vergunningverlener en/of de kwaliteitsborger;
- Controle van milieuregelgeving, controle wordt uitgevoerd door een toezichthouder van de OMWB;
- Waterkwaliteits- en waterkwantiteitsregelgeving; vereist afstemming met waterbeheerder /waterschap;
- Brandveiligheid; vereist afstemming met de brandweer;
- Bodem (beschermende maatregelen, ondergrondse tanks, begraven en storten afval); vereist afstemming met medewerker bodem en eventueel provincie.

2.2.2 Toezicht met externen

Integratie met externe (handhavings)organisaties kan worden vormgegeven in integrale handhavingscontroles of projecten. Integratie kan op verschillende niveaus worden ingericht:

- Gezamenlijk controles uitvoeren;
- Gezamenlijk controles uitvoeren met kennisoverdracht;

- Controle door één handhaver op verschillende aspecten.

Al naar gelang de invulling van de integrale controle of het integrale handhavingsproject worden de (interne en externe) handhavingspartners gevraagd deel te nemen dan wel informatie te verschaffen.

2.2.3 Uitwisseling van informatie met externen

Als uitgangspunt bij informatie-uitwisseling geldt algemeen dat iedere toezichthouder zelf dient na te gaan of de hem/haar bekende informatie interessant kan zijn voor andere, interne en externe, handhavingspartner(s). Er zijn vier momenten waarop informatie-uitwisseling plaatsvindt:

- Indien meer instanties bevoegd gezag zijn, vindt informatie-uitwisseling plaats met de andere bevoegde gezagen;
- Indien er signalen zijn omtrent mogelijke overtredingen die voor andere instanties/bevoegde gezagen van belang zijn, vindt informatie-uitwisseling plaats tussen de signalerende instantie en de betreffende instantie of bevoegd gezag;
- Indien er klachten zijn ontvangen die voor een andere instantie of bevoegd gezag van belang zijn, vindt informatie-uitwisseling plaats tussen de ontvangende instantie en de andere instantie of bevoegd gezag waarvoor de klachten van belang zijn;
- Indien flankerend beleid van het OM en/of strafrechtelijk optreden volgens het gehanteerde stappenplan (zie Sanctiestrategie) wenselijk wordt geacht, vindt informatie-uitwisseling plaats tussen het bevoegd gezag en het OM en/of de politie.

2.2.4 Externe afstemming

Op grond van artikel 13.6 lid 2 van het Omgevingsbesluit moet het handhavingsbeleid van gemeenten inzicht bieden in afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt over de samenwerking bij en afstemming van de handhavingswerkzaamheden. Het gaat daarbij zowel om afspraken met de andere betrokken bestuursorganen als met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving. Afstemming kan nodig zijn om gezamenlijk op te treden. Hieronder staan een aantal gevallen genoemd waarbij externe afstemming noodzakelijk is.

Afstemming bij ketenhandhaving

Ketenhandhaving is het samenwerken van handhavingspartijen gericht op een zekere afstemming van samenhangende activiteiten vanuit een gemeenschappelijk doel. Dit doel is een maximale beperking van risico's voor veiligheid, volksgezondheid en leefomgeving als gevolg van de activiteiten in de fysieke leefomgeving. Informatie is nodig voor het dagelijkse operationele optreden, de ketencoördinatie en ook voor sturing van elk van de partners door het eigen bestuur. Er zijn verschillende vormen van informatie te onderscheiden:

- Operationele handhavingsinformatie: basisinformatie over objecten, informatie over bevoegd gezag, verstrekte vergunningen en over het handhavingsverleden. Hiertoe behoort ook de procesinformatie. Dit is de informatie die nodig is om de onderlinge afstemming in de keten te regelen;
- Informatie over ketentransacties: meldingen van bedrijven over hun productie of verwerkingsactiviteiten. Dit is een bijzondere vorm van operationele handhavingsinformatie;
- Sturings- of verantwoordingsinformatie: omvat onder meer geaggregeerde operationele informatie, maar ook financiële informatie, noodzakelijk om de effectiviteit en efficiëntie van de handhaving te kunnen bepalen, risicoanalyses te kunnen maken en prioriteiten te kunnen vaststellen.

Bij elk toezichttraject worden de onderstaande methoden van informatie-uitwisseling toegepast:

- *Instellen van een ketencoördinator.* Deze coördinator verzamelt informatie van de overige partners en faciliteert het project;
- *Operationele handhavingsinformatie wordt verworven;*
- *Informatie over ketentransacties wordt verworven.* De toezichthouder zorgt voor registratie van deze (operationele) handhavingsinformatie en stelt deze beschikbaar aan de andere handhavingspartijen van de betreffende keten;
- *Sturings- en verantwoordingsinformatie wordt verworven.* De casemanager toezicht zorgt voor registratie van deze informatie. De toezichthouder stelt deze informatie beschikbaar aan de coördinator van de ketenhandhaving;
- *Afstemming en informatie-overdracht* vindt plaats met de handhavingsinstanties die tevens handhavingsbevoegd zijn. Rekening moet worden gehouden met de doorzendplicht uit artikel 2:3 Awb.

Afstemming met de politie

In beginsel ligt de toezichthoudende taak primair bij de gemeente. De politie wordt daarbij ingezet als dat noodzakelijk is. Hierbij wordt de LHSO gevolgd. Ambtelijk vindt er minimaal één keer per twee weken overleg plaats tussen de gemeente (AOV'er) en de wijkagenten. Eén keer per 8 weken vindt dit overleg op strategisch niveau plaats tussen de burgemeester en de teamchef van de politie. Overleg tussen de burgemeester en de korpschef van de brandweer vindt één keer per drie maanden plaats op

strategisch niveau. Wanneer afstemming over actuele handhavingzaken nodig is, dan gebeurt dat tijdens deze overleggen. Uiteraard wordt in tussentijd contact gezocht, wanneer afstemming eerder nodig is.

Afstemming met het Openbaar Ministerie (hierna: OM)

De samenwerking van de gemeente met het OM vindt structureel plaats in het driehoeksoverleg. Sommige overtredingen lenen zich beter voor bestuursrechtelijke handhaving en andere beter voor strafrechtelijke handhaving. Het OM vult zijn aandeel in principe in vanuit klassieke strafrechtelijke motieven als vergelding, normbevestiging en preventie, maar het strafrecht is in deze ook gericht op herstel en compensatie van de toegebrachte schade.

In onderling overleg wordt, rekeninghoudend met ieders verantwoordelijkheid en specifieke sanctiemogelijkheden, besloten tot de meest efficiënte en effectieve wijze van handhaving. Het bestuur is primair verantwoordelijk voor het ongedaan maken van eventuele overtredingen en het terugbrengen in de gewenste situatie. De LHSO wordt gevolgd.

3. Protocol klachtenafhandeling

Het doel van dit protocol is het vastleggen van de wijze waarop klachten, die via derden binnenkomen, worden afgehandeld. Daarbij valt te denken aan de registratie van de klacht, de behandeling van de klacht en de uiteindelijke verslaglegging.

3.1 Algemeen

In de meeste gevallen zal een klacht telefonisch, per e-mail of schriftelijk binnenkomen bij de coördinator toezicht.

3.2 Registratie van de klacht

De mondelinge, schriftelijke dan wel telefonische klacht wordt genoteerd op een apart klachtenformulier. Daarnaast vindt registratie plaats in Centric Leefomgeving (CLO) De volgende gegevens zijn belangrijk:

- tijdstip waarop de klacht is ingediend;
- naam, adres en telefoonnummer en eventueel e-mailadres van de klager;
- bedrijf persoon of locatie waarop de klacht betrekking heeft. Dit zo nauwkeurig mogelijk. Dus zowel de NAW-gegevens als de kadastrale gegevens;
- tijdstip/moment waarop overlast plaats heeft (gehad) en duur van de overlast;
- evt. meteorologische gegevens;
- type klacht (waar wordt over geklaagd).

3.3 Behandeling van de klacht

Een toezichthouder neemt contact op met de klager. Afhankelijk van de aard en de ernst van de klacht bezoekt de toezichthouder de inrichting of de locatie waarop de klacht betrekking heeft. Van het bezoek wordt verslag gemaakt, conform het protocol 'uitvoeren (her)controle en rapportage van een controle' en er vindt een registratie van het bezoek plaats in CLO.

De klager wordt op de hoogte gebracht van het eventuele bezoek en de acties die zullen worden of zijn ondernomen naar aanleiding van de klacht.

Indien de klacht aanleiding geeft tot het aanschrijven van een overtreder op het ongedaan maken van een overtreding, volgen de stappen met betrekking tot verslaglegging en hercontrole uit het protocol 'uitvoeren (her)controle en rapportage van een controle'.

De klager wordt in dat geval op de hoogte gebracht van het feit dat een aanschrijving van de overtreder zal plaatsvinden.

3.4 Afhandeling van de klacht

Indien een termijn is gesteld voor het ongedaan maken van een eventuele overtreding of het oplossen van de klacht, wordt een hercontrole uitgevoerd conform het Protocol uitvoeren (her)controle en rapportage van een controle. De resultaten hiervan worden door de toezichthouder aan de klager gemeld. De afspraken en resultaten van de behandeling van de klacht worden geregistreerd en gerapporteerd aan betrokken interne en externe partijen, waaronder eventuele andere handhavingsorganisaties, OM, politie en klager.

4. Protocol overtredingen door eigen organisatie

Het doel van dit protocol is het vastleggen van de wijze waarop de gemeente dient op te treden indien overtredingen zijn geconstateerd die zijn veroorzaakt door de eigen organisatie. Daartoe worden de stappen beschreven met betrekking tot verslaglegging, aanschrijving en afhandeling van het geconstateerde.

4.1 Werkwijze algemeen

Algemene uitgangspunten bij het toezicht op de eigen gedragingen zijn dat de organisatie een voorbeeldfunctie heeft als het gaat om de naleving van wet- en regelgeving. De eigen bedrijven en werkzaamheden worden dus op dezelfde manier behandeld bij het toezicht en de handhaving als 'gewone' bedrijven. Dit houdt tevens in dat het team Veiligheid reageert op klachten en verzoeken om handhaving die gericht zijn op de eigen bedrijven en werkzaamheden.

4.2 Verslaglegging van de controle

Conform het protocol 'uitvoeren (her)controle en rapportage van een controle' vindt verslaglegging van de controle plaats. De correspondentie vindt plaats tussen de toezichthouders of juristen handhaving en de afdeling onder wiens verantwoordelijkheid het betreffende bedrijf functioneert c.q. de handeling valt en de beheerder van het bedrijf en uitvoerder van de handeling. In de brief wordt gerefereerd aan de voorbeeldfunctie. Een afschrift van de brief wordt aan de portefeuillehouder alsmede aan de sector-directeur gezonden. Indien sprake is van een handavingsverzoek wordt ook een afschrift toegezonden aan de verzoeker.

4.3 Vervolg op de controle

4.3.1 Geen overtreding geconstateerd

Indien geen overtredingen zijn geconstateerd tijdens het eerste controlebezoek, kan worden volstaan met het versturen van een controlebrief/verslag en het vastleggen van de controlegegevens in het (digitale) dossier, conform het protocol 'Protocol uitvoeren (her)controle en rapportage van een controle'.

4.3.2 Bestuurlijke sancties

Indien overtredingen zijn geconstateerd worden conform de Handhavingsstrategie/Sanctiestrategie en het protocol 'Termijnstellingen en dwangsombedragen' afspraken gemaakt over de hersteltermijnen.

Bestuurlijke sancties jegens eigen bedrijven en werkzaamheden worden niet opgelegd omdat er in deze gevallen sprake is van maar één partij. Deze organisatie is zowel vergunningverlener als handhaver als beheerder van bepaalde inrichtingen. De brief waarin de beheerder van de inrichting wordt aangeschreven op het ongedaan maken van de overtredingen is dan ook geen bestuurlijke waarschuwing. Eventueel kan er aanvullend op deze aanschrijvingsbrief een overleg met wethouder, afdelingshoofd en handhaver volgen.

Als de overtredingen na het verstrijken van de termijn niet ongedaan zijn gemaakt, is de rol van de handhaver uitgespeeld. Er worden dus geen bestuurlijke sancties opgelegd. Het mandaat voor de handhaving wordt voor dat specifieke geval teruggegeven aan de VROM-Inspectie en/of het Openbaar Ministerie. Het OM beslist of er handhavend dient te worden opgetreden en kan vervolgens de politie verzoeken strafrechtelijk op te treden.

4.3.3 Omgevingsvergunning

Voordat over wordt gegaan tot het geven van een hersteltermijn, zoals hierboven weergegeven, wordt gekeken of er sprake is van een concreet zicht op legalisatie van de overtreding. Hierbij wordt intern de vraag uitgezet of de overtreding beëindigd kan worden door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning. Opvolgend wordt gekeken of meegewerkt kan worden aan het verlenen van deze omgevingsvergunning. Zo komt het voor dat de gemeente aan zichzelf een omgevingsvergunning verleend en daarmee de overtreding ten einde brengt.

4.3.4 Strafrechtelijke sancties

In sommige gevallen kan ook besloten worden om direct strafrechtelijk op te treden. Dit is het geval bij onomkeerbare milieuschade, recidive, opzettelijke overtreding of overtreding van een kernbepaling. Het bepaalde in de Handhavingsstrategie/Sanctiestrategie geldt ook voor de eigen (gemeentelijke) organisatie.

5. Protocol toepassen gedoogstrategie

Doel van dit protocol is vastleggen van de stappen die doorlopen worden om te bepalen of gedogen in een bepaalde situatie conform het gestelde in de gedoogstrategie is.

5.1 Wanneer gedogen?

Het gedogen van overtredingen dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Handhavend optreden is de hoofdregel en gedogen is de uitzondering. Tot gedogen wordt alleen overgegaan voor een beperkte periode en alleen in die gevallen, waarin handhavend optreden kennelijk onredelijk is. In de volgende gevallen kan een gedoogbesluit worden overwogen:

- Als de overtreding op het moment van constateren in strijd is met de regelgeving, maar er concreet zich is op legalisering;
- In het kader van pilots kan worden overwogen om regels tijdelijk te gedogen;

- In overgangs- en/of overmachtssituaties;
- Als nader onderzoek nodig is naar de oplossing van overtredingen, kan in afwachting van de uitkomsten van dat onderzoek worden gedoogd;
- Als de (lokale) regel op grond waarvan handhavend moet worden opgetreden bestuurlijk draagvlak mist. Een gedoogbesluit gaat dan gecombineerd met het voornemen tot wijziging of afschaffing van deze regel. In afwachting van definitieve besluitvorming kan worden gedoogd.

Alleen in bovenstaande gevallen kan worden gedoogd. Hiernaast geldt nog een aantal inhoudelijke uitgangspunten voor het gedogen van overtredingen:

- Het college gedooft expliciet (schriftelijk) en nooit stilzwijgend;
- Als een bestuursrechtelijke zorgvuldige weg mogelijk is, wordt deze gevolgd;
- Er wordt niet gedoogd als de consequenties van de overtreding niet beperkt blijven. De overtreding mag geen negatieve invloed hebben op de waarden die de betrokken beleidskaders/regels beogen te beschermen;
- Een overtreding mag nooit gevaar, schade, hinder of overlast voor derden met zich meebrengen;
- Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze in te dienen, voordat een gedoogbeschikking wordt genomen;
- Bijzondere omstandigheden moeten worden aangevoerd, die afwijking van de regel rechtvaardigen.

Ondanks dat aan bovenstaande voorwaarden is voldaan, kan worden besloten om niet te gedogen, indien sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag.

5.2 De gedoogbeschikking

Gedogen moet worden vastgelegd in een beschikking, die de volgende elementen bevat:

- Beschrijving (vergunde) situatie (indien van toepassing);
- Beschrijving geconstateerde feitelijke situatie;
- Samenvatting gedoogverzoek;
- Opsomming gedoogcriteria;
- Het doen van een belangenafweging;
- Dictum met beschrijving gedoogde activiteiten;
- De gedoogbeschikking wordt in tijd beperkt. Hierdoor dient een periode waarin wordt gedoogd worden genoemd in de beschikking;

En de volgende bepalingen:

- De activiteiten worden geheel op eigen risico verricht;
- De gedoogbeschikking is niet overdraagbaar aan rechtsopvolgers;
- De gedoogbeschikking eindigt bij verhuizing;
- Andere overheidsinstanties, zoals het OM, hebben een zelfstandige bevoegdheid tot optreden;
- Aan de gedoogbeschikking kunnen geen rechten worden ontleend ten aanzien van de inhoud van de komende besluitvorming;
- Nieuwe feitelijke ontwikkelingen, niet naleven van voorwaarden en klachten of een handhavingsverzoek van derden kunnen aanleiding geven tot intrekking van de gedoogbeschikking;
- Bezwaar en beroep tegen de gedoogbeschikking is niet mogelijk

6. Protocol beheer van informatie

Doel van dit protocol is het vastleggen van de wijze waarop medewerkers informatie met betrekking tot handhaving moeten beheren. Er vindt dossiervorming plaats, rapportages worden schriftelijk vastgelegd en in een traceerbaar en gemakkelijk toegankelijk gegevensbestand opgeslagen. Bij de invulling van het protocol is rekening gehouden met hetgeen gesteld is in de Archiefwet en het Archiefbesluit.

6.1 Werkwijze algemeen

Van iedere klacht of ambtshalve controle waarbij vermoedelijk sprake is van een strijdige situatie en van ieder handhavingsverzoek wordt een digitaal dossier bijgehouden. Dit vindt plaats in CLO. Er vindt een koppeling plaats met Onegov.

6.2 Dossiervorming

Elk contactmoment met of over een zaak wordt verwerkt in het dossier. Dit betreft dus zowel informatie van controles, meldingen en klachten als procedures en projecten. Deze informatie kan zowel vanuit de handhaving intern, de handhaving extern als van de vergunningverlener afkomstig zijn. Van belang is dat elke informatiestroom getoetst wordt en bekeken wordt of deze in het dossier opgenomen dient te worden. Vervolgens vindt ook daadwerkelijk dossiervorming plaats.

6.3 Registratie van informatie

Algemene gegevens

Algemene gegevens die altijd dienen te worden ingevuld zijn:

- NAW-gegevens. Dit zo nauwkeurig mogelijk. Dus zowel de NAW-gegevens als de kadastrale gegevens;
- Dossiernummer;
- Gegevens contactpersoon;
- Naam klager en/of andere belanghebbenden.

Indien sprake is van een bedrijf:

- Naam inrichting/bedrijf;
- Soort inrichting/bedrijf,
- SBI-nummer;
- Kvk gegevens.

De gegevens worden na elk contact, zoals een controle of melding, gecontroleerd, eventueel aangepast en aangevuld.

Dwangsombedragen en begunstigingstermijnen

Actualisatie datum	Thema	Overtreding	Gedrag of technische maatregel	Typering LH-SO	Sanc-tie (1)	Sanc-tie (2)	Toe-lich-ting op sanc-tie	Hoog-te dwang-som (per verbeu-ring)	Toe-lich-ting op hoogte dwang-som	Aan-tal Ver-beu-rin-gen	Motiva-tie waar-om een-malig of meer-malig verbeu-ren?	Be-gun-sti-gings-ter-mijn
22-3-2023	afval	Gevaarlijke afval afgeven aan niet erkend verwerker	Gedrag-maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, in eens	Be-stuurs-dwang	Zelf voor-zien bij spoed in juis-te afgif-te	3000		3	eenmalige ver-beuring vanwege ernst van de situatie	per direct (1 dag)
22-3-2023	afval	Niet registre-ren/ kunnen aantonen afgiftebonnen gevaarlijk afval	Gedrag-maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,			750		3	Gaat om een admini-stratie-ve over-treding waarbij gege-vens van der-den moge-lijk noodza-kelijk zijn.	1 week
22-3-2023	afval	Verbranden afval op eigen terrein. Let op niet van toepas-sing bij huis-houdelijke afvalstoffen	Gedrag-maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, in eens	Be-stuurs-dwang		5000		1	eenmalige ver-beuring vanwege ernst van de situatie	per direct (1 dag)
22-3-2023	afval	Niet schei-den van af-valstoffen	Gedrag-maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per over-treding			800		3	Het schei-den van af-val-stoffen is een hande-ling die inge-bed moet worden in het werk-proces.	per direct (1 dag)
22-3-2023	afval	Zwerfafval (25 meter) niet voldoende opge-ruimd	Gedrag-maat-regel	2 - be-perkt	Dwang-som, per over-treding	Be-stuurs-dwang		750		3	Het stel-selma-tig op-ruimen van	1 week

											zwerfval is een handeling die ingebed moet worden in het werkproces	
22-3-2023	afval	Opslag gevaarlijk afval niet overeenkomstig voorschriften	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per over-tre-ding			750		2		1 week
22-3-2023	afval	Opslag gevaarlijk afval niet overeenkomstig voorschriften	Tech-ni-sche maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Instel-len brand-wacht, laten afvoeren etc.	1500		2		1 week
22-3-2023	afval-water	Geen vetaf-scheider of olie-benzine afscheider aanwezig	Tech-ni-sche maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij uit-blijven van plaat-sing, lozing onmo-gelijk maken	5000		3		4 we-ken
22-3-2023	afval-water	Olie-benzi-ne/ vetscheider niet (tij-dig) legen of onderhou-den	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per over-tre-ding			1000		3		4 we-ken
22-3-2023	afval-water	Monsterna-mevoorzie-ning niet aanwezig	Tech-ni-sche maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij uit-blijven van plaat-sing, lozing onmo-gelijk maken	1500		1		8 we-ken
22-3-2023	afval-water	emissie overschrij-ding (para-meter en concentratie afhankelijk)	Tech-ni-sche maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		1000		3		4 we-ken
22-3-2023	afval-water	Niet meten, bemonste-ren of analy-seren	Ge-drag-smaat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij spoed acti-viteit waar-bij me-ting	5000		2		per direct (1 dag)

								noodzakelijk is laten staken				
22-3-2023	Algemeen	Overtreding administratief voorschrift	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			750		3		4 weken
22-3-2023	Algemeen	Niet melden van calamiteiten /meldingen ongewone voorvallen (H 17 Wm)	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding			5000	€ 2500 (type-ring 2), € 3000 (type-ring 3)	3		per direct (1 dag)
22-3-2023	Algemeen	Verplicht onderzoek (inclusief rapportage) niet uitgevoerd	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			4000	€ 6000 (type-ring 4), € 2500 (type-ring 2)	3		4 weken
22-3-2023	Algemeen	Niet naleven maatwerkvoorschriften	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete	Bestuurlijke boete afhankelijk van grondslag maatwerkvoorschrift	maatwerk		3		4 weken
22-3-2023	Algemeen	Niet naleven maatwerkvoorschriften	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		maatwerk	afhankelijk van maatwerkvoorschrift	3		4 weken
22-3-2023	Algemeen	Ontbreken logboek en onderhoudsbonnen koudemiddelen	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			750		3		4 weken
22-3-2023	Algemeen	In werking zonder (toereikende) melding	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij spoed laten staken van de activiteit	1500		3		1 week
22-3-2023	Algemeen	Bescheiden bij (wijzigings-) melding Omgevingsplan activiteit niet ingediend	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			750		3		1 week

22-3-2023	Algemeen	In werking zonder (toereikende) vergunning	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		10000	€ 5000 (type-ring 2), € 6000 (type-ring 3)	1		3 maanden
22-3-2023	Algemeen	Niet opvolgen verordeningen toezichthouder	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		7500		3		1 week
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	Bouwen zonder vergunning	Ge-dragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		15000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	gebruiken zonder vergunning	Ge-dragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, in eens	Bestuursdwang		15000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	Bouwwerk bouwen in afwijking van vergunning	Ge-dragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		2000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor	Bouwwerk gebruiken in afwijking van vergunning	Ge-dragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, in eens	Bestuursdwang		2000		2		per direct (1 dag)

	omgevingsplanactiviteit bouwwerken											
22-3-2023	Bodem	periodieke keuringen niet (tijdig) uitgevoerd	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij spoed activiteit waarvoor keuring noodzakelijk is laten staken	1000		2		4 weken
22-3-2023	Bodem	Geen of onvoldoende bodembeschermende maatregelen	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Zelf voorzien in bodembeschermende maatregelen / afvoer van stoffen	3000	€ 2000 (type-ring 2), € 5000 (type-ring 4)	3		4 weken
22-3-2023	Bodem	Stoffen in bodem brengen niet of nauwelijks vervuilend, niet spoedeisend	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			2000	€ 1000 (type-ring 2), € 5000 (type-ring 4)	3		1 week
22-3-2023	Bodem	Stoffen in bodem brengen vervuilend, spoedeisend	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		2000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Bodem	Ondergrondse tank niet gesaneerd	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1		4 weken
22-3-2023	Bodem	Bewijs van financiële zekerheid	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1		8 weken
22-3-2023	Bodem	Mestbassin niet overeenkomstig de bouwtechnische richtlijnen	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij spoed activiteit waarvoor keuring nood-	3000		1		4 weken

							zake- lijk is laten staken					
22-3-2023	Bo-dem	Opslaan autowrakken niet op bodembeschermende voorzieningen	Ge-drags-maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij spoed activiteit laten staken, zorgdragen voor tijdelijke maatregelen	2500		2		1 week
22-3-2023	Bo-dem	Mobiel wassen van motorvoertuigen niet op voorziening	Ge-drags-maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,			2500		3		4 weken
22-3-2023	bo-dem	niet toepassen archeologisch protocol	Tech-nische maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		3000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	bo-dem	niet verwijderen / saneren / herstellen van bodemverontreiniging	Ge-drags-maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij spoed activiteit laten staken, zorgdragen voor tijdelijke maatregelen	2000		3		4 weken
22-3-2023	bo-dem	toepassen bouwstoffen, grond of baggerspecie < 100 ton	Ge-drags-maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij spoed activiteit laten staken, zorgdragen voor tijdelijke maatregelen	2500	€ 1000 (type-ring 2), € 5000 (type-ring 4)	3		4 weken
22-3-2023	bo-dem	toepassen bouwstoffen, grond of baggerspecie > 100 ton	Ge-drags-maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		3000	€ 1500 (type-ring 2), € 6000 (type-ring 4)	3		4 weken
22-3-2023	bo-dem	accu's niet in lekbak	Ge-drags-maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,			1000	€ 500 (type-ring 2), € 3000	3		per direct (1 dag)

									(type- ring 4)			
22-3-2023	Bouwen en in stand houden van bouwwerken	Repressief welstand	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	afhankelijk van de omvang van de afwijking van het welstandsbeleid	3		3 maanden
22-3-2023	Energie	eenvoudige energiebesparende maatregelen (TVT 1-2 jaar)	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		750	tenminste de investeringskosten voor de energiebesparende maatregelen	3		8 weken
22-3-2023	Energie	gemiddelde energiebesparende maatregelen (TVT 3-4 jaar)	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang		1500	tenminste de investeringskosten voor de energiebesparende maatregelen	2		3 maanden
22-3-2023	Energie	complexe energiebesparende maatregelen (TVT 5 jaar)	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang		1500		1		3 maanden
22-3-2023	Energie	Niet afronden binnen afgesproken termijnen	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			750		2	Zie ook: Handhaving energie-label C-verplichting - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	4 weken
22-3-2023	Energie	Verplicht onderzoek energiebesparing niet	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,			maatwerk	10% energierekening	3		4 weken

		(laten) uitvoeren										
22-3-2023	Energie	Kantoor voldoet niet aan label C verplichting	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		2000		2		8 weken
22-3-2023	Gebruik van bouwwerken	Overbewoning	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtredding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	winst door overbewoning is minimale hoogte dwangsom	3		4 weken
22-3-2023	Gebruik van bouwwerken	Bouwvalligheid nabijgelegen bouwwerk	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk		3		1 week
22-3-2023	Gebruik van bouwwerken	Specifieke zorgplicht gebruik bouwwerk	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtredding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk		3		4 weken
22-3-2023	Geluid en trillingen	Geluidsniveau < 5 dB(A) installiegeluid	Technische maatregel	2 - beperkt	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		2500	tenminste de kosten voor herstel. Aandacht voor eventuele samenloop met vergunningplichtige bouwactiviteiten	3		4 weken
22-3-2023	Geluid en trillingen	Geluidsniveau < 5 dB(A) Muziekgeluid	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1500	tenminste de kosten benodigd voor geluidsreductie	3		4 weken

22-3-2023	Geluid en trillingen	Geluidsniveau 5 – 12 dB(A)	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		3500		2		1 week
22-3-2023	Geluid en trillingen	Geluidsniveau 12+ dB(A)	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Vermoeden van (bewust) saboteren limiter	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtredding	Bestuursdwang		5000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Laden en lossen overtredding avond/nacht	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,			3000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Festiviteit zonder ontheffing en meer dan 2 ontheffingen verleend	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtredding	Bestuursdwang		5000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Niet voldoen aan voorschriften mbt trillingen	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtredding	Bestuursdwang				3		4 weken
22-3-2023	In stand houden en gebruiken van open erven en terreinen	Aanwezigheid brandgevaarlijke stoffen nabij bouwerken	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtredding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	50 euro per elke kg/l aan te veel gevaarlijke stoffen	3		4 weken
22-3-2023	In stand houden en gebruiken van open erven en terreinen	Specifieke zorgplicht staat en gebruik open erven en terreinen	Technische maatregel	2 - beperkt	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk		3		4 weken
22-3-2023	In stand houden en gebruiken van open erven	Specifieke zorgplicht staat en gebruik open erven en terreinen	Gedragsmaatregel	2 - beperkt	Dwangsom, per overtredding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk		3		4 weken

	en ter- reinen											
22-3- 2023	In- stand hou- den en ge- brui- ken van open erven en ter- reinen	Bouwvallig- heid nabijge- legen bou- werk	Techni- sche maat- regel	2 - be- perkt	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te		maat- werk		3		4 we- ken
22-3- 2023	Licht- hinder	Niet voldoen aan normen voor inval- lend lichtni- veau	Techni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang		2500		3		1 week
22-3- 2023	Licht- hinder	verlichting (sportvel- den) niet (tij- dig) uitges- chakeld	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang	Be- stuurs- dwang kan toe- gepast worden door uit- schake- len van verlich- ting	1000		3		1 week
22-3- 2023	Licht- hinder	ontbreken juiste boven- afscherming bij assimila- tie belichting	Techni- sche maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang	Be- stuurs- dwang kan toe- gepast worden door uit- schake- len van verlich- ting	5000		3		per direct (1 dag)
22-3- 2023	Licht- hinder	niet gebrui- ken van bo- venafscherm- ing bij assi- milatie be- lichting	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang	Be- stuurs- dwang kan toe- gepast worden door uit- schake- len van verlich- ting	2500		3		1 week

22-3-2023	Licht-hinder	Niet voldoen-de afscher-men van de zijgevel bij assimilatie belichting	Techni-sche maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Be-stuurs-dwang kan toege-past worden door uit-schake-len van verlich-ting	3000		3		
22-3-2023	Lucht	Ontbreken SCIOS-keu-ring stookin-stallatie	Techni-sche maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij grote stook-instal-laties onmo-gelijk maken van ge-bruik indien keu-ring herha-delijk niet is uitge-voerd	2500	afhan-kelijk van scope. In ta-bel is uitge-gaan van be-perkte scope	1		4 we-ken
22-3-2023	Lucht	Gebreken herstellen aan stookin-stallatie	Techni-sche maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		2500	Eenma-lig	1		4 we-ken
22-3-2023	Lucht	Metingen niet correct uitgevoerd	Techni-sche maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, in eens	Be-stuurs-dwang	Be-stuurs-dwang kan be-trek-king heb-ben op onmo-gelijk maken van de activi-teit	3000	4 we-ken	1	Facts-heets Technie-ken voor be-perking luchte-missie - Informa-tiepunt Leefom-geving (iplo.nl)	1 week
22-3-2023	Lucht	stankhinder niet nale-ven/geuro-verlast ver-oorzaken (Afvoerpijp)	Techni-sche maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per overtre-ding	Be-stuurs-dwang		1500	Binnen 4 we-ken ontvan-kelijke aan-vraag, bij ver-lening binnen 4 we-ken	2	Bij het voorko-men van geurhin-der kan geko-zen worden voor een af-voer-	4 we-ken

									plaat- sen. Bij wei- gering binnen 4 we- ken een ontgeu- ringsin- stalla- tie plaat- sen	pijp of ontgeu- ringsin- stalla- tie. Het is in ver- band met wel- stand en de monu- menten- wet niet overal toege- staan om een afvoer- pijp te plaat- sen. Wan- neer het ze- ker is dat geen pijp is toege- staan direct op ont- geu- ringsin- stallatie aanschrij- ven.)		
22-3- 2023	Lucht	afvoer van gassen en dampen vol- doet niet aan norme- ring in ou- dour units	Techni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang		3000		3		4 we- ken
22-3- 2023	Lucht	Doelmatig- heid ontgeu- ringsinstalla- tie bijv ver- vangen fil- ters	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,			2500	4 we- ken	3	<u>Facts- heets Technie- ken voor be- perking luchte- missie- Informa- tiepunt Leefom- geving (iplo.nl)</u>	1 week

22-3-2023	Lucht	Ontbreken dampretour stage II	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000	8 weken	1	Factsheets Technieken voor beperking luchtmissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	4 weken
22-3-2023	Lucht	Gefluoreerde broeikasgassen (> 30 kg, ≥ 50 ton) geen onderhoud	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			1500		3	Factsheets Technieken voor beperking luchtmissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	1 week
22-3-2023	Lucht	Gefluoreerde broeikasgassen (> 300 kg, > 500 ton CO2) geen onderhoud	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,			2000		2	Factsheets Technieken voor beperking luchtmissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	per direct (1 dag)
22-3-2023	Lucht	stofoverlast veroorzaken (oa door ontbreken stof-filter)	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtredding			750	1-3 maanden	3	Factsheets Technieken voor beperking luchtmissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	1 week
22-3-2023	Lucht	Ontbreken ontgeuringsinstallatie	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1	Factsheets Technieken voor beperking luchtmissie - Informatiepunt Leefom-	4 weken

											geving (iplo.nl)	
22-3-2023	Lucht	Techniek voor beperking luchtmissie ondeugdelijk	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1		4 weken
22-3-2023	Lucht	op en overslag stuifgevoelige stoffen voldoet niet aan voorschriften	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		750		2		1 week
22-3-2023	monumenten	beschadigen of vernielen van een rijksmonument (algemeen verbod), Werkzaamheden uitvoeren zonder vergunning, waaronder: onderhoud waarbij het uiterlijk of materiaal wijzigt, bouwen, wijzigen in het interieur van onderdelen anders dan recente inrichtingselementen, aanbouwen, verbouwen, wijzigen constructie, gewijzigd gebruik, sloop.	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten herstel monument, afhankelijk omvang overtreding.	3	intensief toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Wegens complexiteit bouw meer dan 3 maanden termijn nodig.	3 maanden
22-3-2023	monumenten	verwaarlozen/handelen in strijd met de instandhoudingsplicht of handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten herstel monument, afhankelijk ernst overtreding.	3	intensief toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Wegens complexiteit bouw meer dan 3 maanden termijn nodig.	3 maanden

											maanden termijn nodig.	
22-3-2023	monumenten	Werkzaamheden uitvoeren zonder vergunning, bodemverstoring veroorzaken. Handelen in strijd met een omgevingsvergunning.	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten onderzoek en behoud archeologische waarde, afhankelijk ernst overtreding.	3	intensief toezicht nodig op onderzoek en veilig stellen bij uitvoering. Wegens specialistisch werk meer dan 3 maanden termijn nodig	3 maanden
22-3-2023	monumenten	Werkzaamheden uitvoeren zonder vergunning en/of waarbij de cultuurhistorische waarde van het beschermde gezicht wordt aangetast. Of handelen in strijd met een omgevingsvergunning.	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten herstel cultuurhistorische waarde, afhankelijk ernst overtreding.	3	intensief toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Wegens complexiteit bouw meer dan 3 maanden termijn nodig	3 maanden
22-3-2023	monumenten	Werkzaamheden uitvoeren zonder vergunning, bodemverstoring veroorzaken. Of handelen in strijd met de voorschriften uit een omgevingsvergunning.	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten onderzoek en behoud archeologische waarde, afhankelijk ernst	3	intensief toezicht nodig op onderzoek en veilig stellen bij uitvoering. Wegens specialistisch werk	3 maanden

									overtreding.		meer dan 3 maanden termijn nodig	
22-3-2023	monumenten	Werkszaamheden uitvoeren zonder vergunning, waaronder: onderhoud waarbij het uiterlijk of materiaal wijzigt, bouwen, wijzigen in het interieur van onderdelen anders dan recente inrichtingselementen, aanbouwen, verbouwen, wijzigen constructie, gewijzigd gebruik, sloop. Of handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten herstel monument, afhankelijk ernst overtreding.	3	intensief toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Wegens complexiteit bouw meer dan 3 maanden termijn nodig	3 maanden
22-3-2023	monumenten	Werkszaamheden uitvoeren die in strijd zijn met de regels voor het uiterlijk van bouwwerken.	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang		maatwerk	Totale som: Kosten aanpassen bouwwerk, afhankelijk ernst overtreding.	3	toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Afhankelijk van de complexiteit uitvoering meer dan 3 maanden termijn nodig	3 maanden
22-3-2023	monumenten	Werkszaamheden uitvoeren waarbij de cultuurhistorische	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijk		maatwerk	Totale som: Kosten herstel cultuur	3	intensief toezicht nodig op her	3 maanden

		waarde van het landschap wordt aangetast. Of handelen in strijd met een omgevingsvergunning.				ke boete			historische waarde, afhankelijk ernst overtreding.	stelwerkzaamheden bij uitvoering. Wegens complexiteit uitvoering meer dan 3 maanden termijn nodig	
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Tank niet tegen aanrijden beschermd	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1500		2	1 week
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Onveilige opslag gevaarlijke stoffen <2.500 kg	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang	Bestuursdwang kan door het terugbrengen van de hoeveelheden, instellen van brandwachten etc.	1000		3	1 week
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Onveilige opslag gevaarlijke stoffen 2500 <10.000 Kg	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang	Bestuursdwang kan door het terugbrengen van de hoeveelheden, instellen van brandwachten etc.	2000		2	4 weken

22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Onveilige opslag gevaarlijke stoffen > 10.000 kg	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang	Bestuursdwang kan door het terugbrengen van de hoeveelheden, instellen van brandwachten etc.	7500		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Geen blusmiddelen of onjuist aangesloten	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang		1500		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Geen doelmatig hekwerk rondom propaantank	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1000		1		4 weken
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Propaantank niet voldoende bereikbaar voor beheer/onderhoud & hulpdiensten	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1500		1		1 week
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Keuringstermijn emballage opslag gevaarlijke stoffen verlopen	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding		maatwerk	tenminste de kosten voor keuring van emballage	2			4 weken
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Losplaats of vrij te houden zone onvoldoende gemarkeerd	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang		2500		1		1 week
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Verwijzing noodstop onbemande tankstations	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1000		1		1 week
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Tijdelijke opslag gevaarlijke stoffen (opslag voldoet niet aan eisen)	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang	Bestuursdwang kan door het terug-	3000		2		1 week

							bren- gen van de hoe- velhe- den, in- stellen van brand- wach- ten etc.					
22-3-2023	Omge- vings- veilig- heid	geen jour- naal aanwe- zig	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding			1500		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Omge- vings- veilig- heid	geen aanwe- zigheid des- kundige	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang	In het geval van spoed zelf voor- zien in des- kundi- ge	3000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Omge- vings- veilig- heid	Toegestane hoeveelheid vuurwerk wordt over- schreden	Ge- drags- maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang		maat- werk	50 eu- ro per bruto kg con- sumen- ten vuur- werk	3		per direct (1 dag)
22-3-2023	Ver- rich- ten van bouw- en sloop- werk- zaam- heden	Specifieke zorgplicht beschermen omgeving bouw- en sloopwerk- zaamheden	Techni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te		maat- werk		3		4 we- ken
22-3-2023	Ver- rich- ten van bouw- en sloop- werk- zaam- heden	Specifieke zorgplicht beschermen omgeving bouw- en sloopwerk- zaamheden	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te		maat- werk		3		4 we- ken

Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen

Inleiding

Met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is inzichtelijk gemaakt hoe verschillende handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet bij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. Wanneer uit de LHSO volgt dat een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang moet worden opgelegd is zorgvuldige besluitvorming van belang. Deze leidraad helpt bij het motiveren van de begunstigingstermijn en de evenredigheid van de hoogte van de last. De leidraad benoemt veel voorkomende overtredingen en geeft standaard begunstigingstermijnen en standaard dwangsombedragen. Het bevoegd zal natuurlijk wel altijd zelf moeten kunnen motiveren waarom voor deze termijn of hoogte van het dwangsombedrag gekozen is.

De leidraad is geschreven met de Omgevingswet als scope. Voor de hoogte van de dwangsommen is aangesloten bij MKB-bedrijven omdat het hier gaat om veel voorkomende overtredingen van soortgelijke omvang.

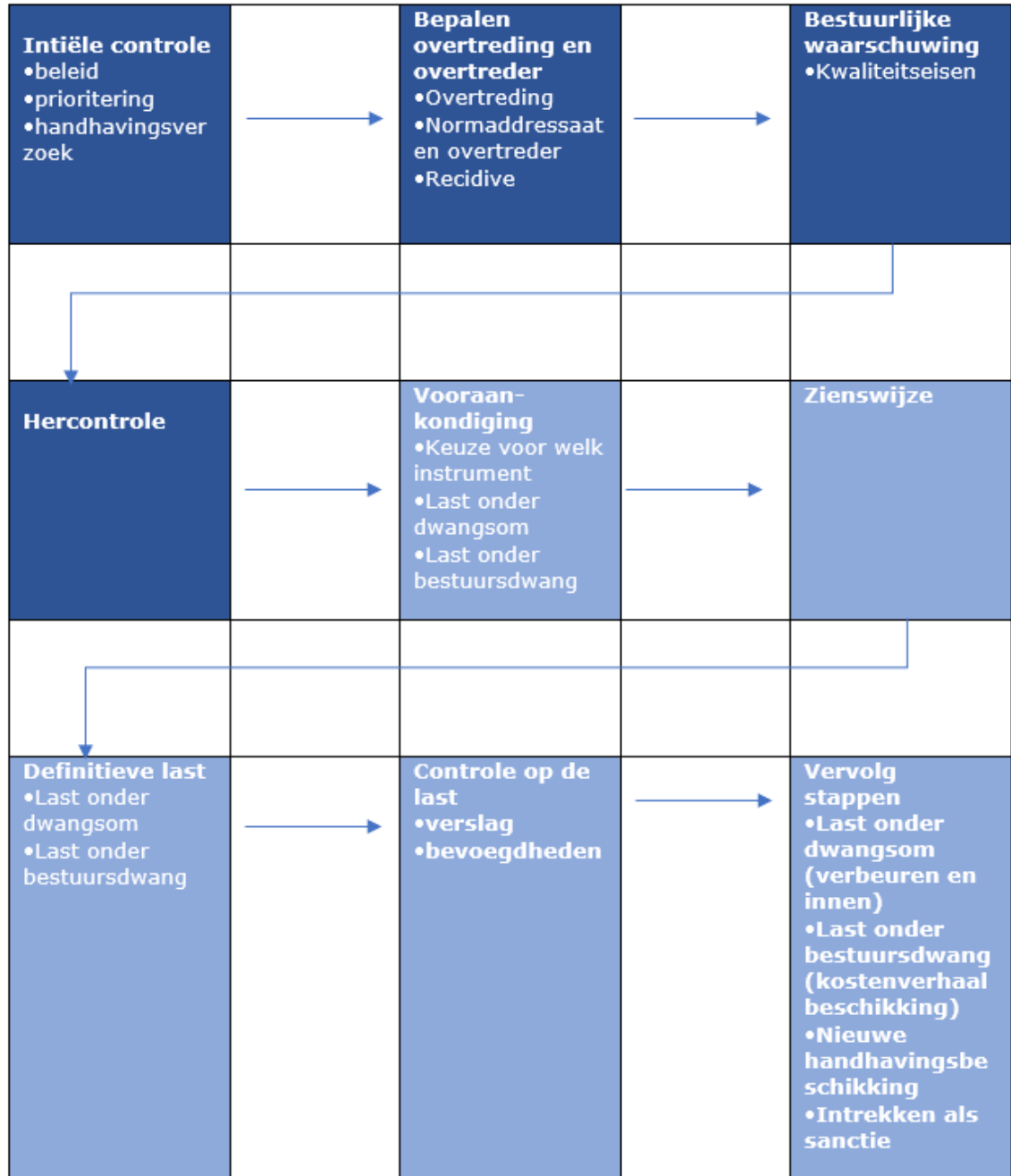
De leidraad tracht een overzicht te geven van jurisprudentie en belangrijke overwegingen. Het bestuursrecht is dynamisch waardoor deze leidraad niet compleet kan zijn. Dit document is dan ook informerend van aard.

Wijzigingen ten opzichte van eerdere versies.

In deze editie is jurisprudentie tot begin 2023 opgenomen over het opleggen en verbeuren van dwangsommen. De scope van de leidraad is verbreed door ook expliciet aandacht te geven aan de bestuurlijke waarschuwing en het innen van dwangsommen. Daarnaast is het aspect 'recidive' expliciet opgenomen. Tot slot zijn de dwangsombedragen aangepast naar de huidige stand van zaken en is een rekenmethodiek toegevoegd voor die gevallen dat er sprake is van een zeer financieel krachtige onderzochtstaande.

Leeswijzer

Het proces om te komen tot een handhavingsbeschikking verloopt veelal via een tweestapshandhaving zoals weergegeven in figuur 1. Dit proces is dan ook gebruikt voor de structuur van deze leidraad.



Figuur 1: proces van toezicht en handhaving

Hoofdstuk 1 gaat over het uitvoeren van toezicht en heeft betrekking op de stappen 'initiële controle' tot en met 'hercontrole'. In hoofdstuk 2 wordt het uitvoeren van de handhaving van 'vooraankondiging' tot en met 'controle op de last' behandeld. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens over de te nemen vervolgstappen. In hoofdstuk 4 wordt uitleg gegeven over standaard dwangsombedragen en begunstigingstermijnen. Vanwege spoedeisendheid zijn bepaalde stappen in het proces over te slaan. Hierover wordt in paragraaf 2.1 verder aandacht besteed.

In bijlage 1 zijn van veelvoorkomende overtredingen van het omgevingsrecht de kwalificatie volgens de LHSO weergegeven, evenals de mogelijke sancties, de hoogte van de dwangsom en eventuele bijzonderheden. Bijlage 2 is een rekenmethode opgenomen voor financieel draagkrachtige ondertoezichtstaanden.

1. Het uitvoeren van toezicht

In dit hoofdstuk wordt het uitvoeren van toezicht behandeld. In paragraaf 1.1 wordt ingezoomd op de initiële controle en de beleidsmatige verankering van deze leidraad. Paragraaf 1.2 gaat over het vaststellen van overtredingen, het bepalen wie de normaddressaat en overtreder is en ook of er sprake is van recidive.

1.1 Initiële controle

Het proces van toezicht en handhaving start altijd met een initiële controle. Deze controle kan planmatig, thematisch of vanuit een klacht/handhavingsverzoek ontstaan. De diepgang van de controle is afhankelijk van het soort controle en het beleid dat gevoerd wordt.

1.1.1 Beleid

Het bevoegd gezag is op basis verplicht om uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen. In dit beleid wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen het bevoegd gezag zichzelf stelt bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren. Dit beleid wordt ook afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zoals het openbaar ministerie. In dit uitvoeringsbeleid zijn de volgende onderwerpen opgenomen:

- prioriteitstelling,
- samenwerking met strafrecht,
- hoe de doelen van het beleid worden gemonitord,
- op welke wijze en hoe uitvoering gegeven wordt aan bestuurlijke sancties,
- de termijnen die bij het geven en uitvoeren van sancties worden gehanteerd.

Met de LHSO is inzichtelijk gemaakt hoe en welk handhavingsinstrument kan worden ingezet bij bestuurs- en strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. De LHSO is voor de basistaken verplicht om toe te passen. Voor de taken die het bevoegd gezag zelf uitvoert of als plustak laat uitvoeren door een omgevingsdienst, moet in het uitvoerings- en handhavingsbeleid worden bepaald welke strategie gevolgd wordt. Hierbij heeft eenduidige aansluiting bij de LHSO de voorkeur.

1.1.2 Prioritering en handhavingsverzoeken

De capaciteit voor Toezicht en Handhaving is beperkt. Daarom is prioritering altijd nodig. Volgens vaste jurisprudentie mag handhavingsbeleid er niet toe strekken dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit wordt opgetreden (ECLI:NL:RVS:2014:1982).

Het prioriteringsbeleid kan wel een reden zijn om bij handhavingsverzoeken een aanvullende afwegingen te maken. Het karakter van het overtreden voorschrift, het daarbij betrokken algemene belang en de belangen van de verzoeker om handhaving van de verzoeker om handhaving kunnen van geval tot geval reden zijn om al dan niet over te gaan tot handhaving (ECLI:NL:RVS:2021:1961).

1.2 Bepalen overtreding en overtreder

1.2.1 Overtreding

Op grond van artikel 5:1 van de Awb is sprake van een overtreding als er een gedraging is die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het aspect gedraging moet ruim worden opgevat. Ook het nalaten van een handeling of het laten bestaan van een situatie valt onder een gedraging.

Toezichthouders voeren hun toezichtstaak uit op grond van hun bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb, eventueel aangevuld met bevoegdheden uit bijzondere wetten.

1.2.2 Normaddressaat en overtreder

Wanneer een overtreding is vastgesteld, dient vastgesteld te worden wie normaddressaat en overtreder is. De normaddressaat is de (rechts)persoon voor wie de norm geldt. Afhankelijk van de na te leven norm kan dat zijn 'een ieder' (zie bijvoorbeeld art 13 Wet bodembescherming), 'de drijver van de inrichting' (bijvoorbeeld bij vergunningen), 'degenen die de activiteit uitvoert' (zie bijvoorbeeld art 1.10 Activiteitenbesluit milieubeheer). Naast deze voorbeelden bestaan er nog meerdere rechtsfiguren voor de normaddressaat.

Een handhavingsbeschikking moet opgelegd worden aan de overtreder. De overtreder hoeft niet per definitie de (rechts)persoon te zijn op wiens naam de vergunning of melding voor de betreffende activiteit staat. De overtreder kan zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon zijn. Uitgangspunt is, net als in het strafrecht, dat de bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan degene of degenen, die de gedraging «pleegt» of «plegen». Dat kan zijn door het fysiek zelf uitvoeren van een verboden handeling of door tussenkomst van een ander (functionele pleger). Ook als de overtredingen worden uitgevoerd door medewerkers of andere ondergeschikten en de eigenaar/bestuurder van een bedrijf deze handelingen heeft aanvaard ontstaat functioneel pleger.

Ook deelnemers, medeplegers, feitelijk leidinggevend zijn via de last onder dwangsom aan te schrijven. Artikel 5:1 lid 3 Awb verklaart artikel 51 lid 2 Sr namelijk van toepassing.^{1,2}

1.2.3 Recidive

Omdat recidive duidt op slecht naleefgedrag en daarmee afbreuk wordt gedaan aan de belangen die met de wet- en regelgeving worden beschermd, is het noodzakelijk om stevig op te treden. Dit kan één van de redenen zijn om stappen in het handhavingsproces te versnellen of een hogere handhavingsbeschikking op te leggen. Voor recidive is niet noodzakelijk dat de overtreding wordt herhaald binnen

dezelfde gemeente. Ook herhaling van een overtreding binnen een andere gemeente of provincie van de Omgevingsdienst kunnen worden aangemerkt als recidive.

Recidive kan ook ontstaan als:

- nog geen vijf jaar verstreken zijn sinds het plaatsvinden van de vorige overtreding, en;
- eerder een voornemen tot handhavend optreden verzonden; dit voornemen heeft geleid tot het ongedaan maken van de overtreding, of;
- eerder een proces-verbaal opgemaakt is dat heeft geleid tot een onherroepelijke strafbeschikking.

Wanneer er sprake is een overtreding van een voorschrift dat een periodiek karakter heeft (bijvoorbeeld een 10 jaarlijkse periodieke keuring van een installatie) moet in afwijking van bovengenoemde vijf jaar gekeken worden naar de cyclus van het overtreden voorschrift. In dit voorbeeld is dus ook na 10 jaar nog sprake van recidive.

Het hoeft niet specifiek te gaan om hetzelfde overtreden voorschrift of artikel. Recidive ontstaat ook bij eerdere overtreding binnen hetzelfde omgevingscompartiment (bijvoorbeeld bodem, welstand, water etc.) die voor de beoordeling van de voorliggende overtreding relevant zijn.

1.3 Bestuurlijke waarschuwing

De LHSO geeft, met uitzondering van overtredingen die een aanzienlijk en/of onomkeerbaar gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving, de mogelijkheid om een bestuurlijk gesprek/waarschuwing te gebruiken als instrument.

Een bestuurlijke waarschuwing is in principe geen besluit als bedoeld in de Awb waardoor hier geen rechtsmiddelen tegen kunnen worden aangewend. Uitzondering hierop is als de waarschuwing direct volgt uit een wettelijke voorschrift en als in het handhavingsbeleid is opgenomen dat een bestuurlijke waarschuwing gegeven moet worden alvorens een ander handhavingsinstrument ingezet moet worden (ECLI:NL:RVS:2018:1449). In het Omgevingsrecht is veelal sprake van handhaving op grond van beleidsregels. Dergelijke waarschuwingen zijn geen besluit als bedoeld in de Awb (ECLI:NL:CBB:2019:30).

Nu er geen sprake is van een besluit als bedoeld in de Awb gelden er beperkte kwaliteitseisen voor de bestuurlijke waarschuwing. Relevant is wel dat door het uitdragen van een waarschuwing het bevoegd gezag uit de hoogte is van een overtreding. Het enkele feit dat er een lange termijn kan zitten tussen een waarschuwing en daadwerkelijk opleggen van een handhavingsbeschikking ontslaat de overtreder er niet van om actie te ondernemen (ECLI:NL:RVS:2019:2610), maar kan wel belemmeringen opleveren bij latere handhaving (ECLI:NL:RVS:2022:559). Ook het vertrouwensbeginsel (zie LHSO voor nadere uitwerking) kan aandacht vragen als er een lange termijn zit tussen de bestuurlijke waarschuwing en het opleggen van de feitelijke last.

1.4 Hercontrole

De laatste stap in de fase van toezicht houden is het uitvoeren van een hercontrole. Na het verlopen van de termijn opgenomen in de bestuurlijke waarschuwing volgt een hercontrole. Doel van deze controle is het vaststellen of de vastgestelde overtreding is beëindigd en/of hersteldhersteld. Als de situatie is opgelost eindigt het proces van toezicht. Als de overtreding niet (volledig) is beëindigd wordt overgestapt naar handhaving. Het is mogelijk dat tijdens de hercontrole een andere overtreding wordt vastgesteld dan opgenomen in de bestuurlijke waarschuwing. In zo'n geval zal voor de nieuw vastgestelde overtreding een nieuwe bestuurlijke waarschuwing moeten worden opgesteld.

2 Opleggen en uitvoeren van bestuurlijke sancties

In dit hoofdstuk wordt de fase van het uitvoeren van handhaving, vanaf het opstellen van een vooraankondiging tot en met de controle op de uitvoering van de handhavingsbeschikking, beschreven.

2.1 Vooraankondiging

Voordat een definitieve handhavingsbeschikking wordt opgelegd, wordt – met uitzondering van gevallen met zeer spoedeisend belang – een vooraankondiging opgesteld.

2.1.1 Spoedeisend belang

Er is sprake van spoedeisend belang als de situatie zo spoedeisend is dat een besluit niet kon worden afgewacht (ECLI:NL:RVS:2016:3299). Bij spoedeisend belang kan uitsluitend gebruik worden gemaakt van bestuursdwang op grond van artikel 5:31 Awb. Dit artikel geeft twee mogelijkheden 1) bij voldoende spoedeisend belang direct een handhavingsbesluit zonder begunstigingstermijn nemen of 2) bij zeer spoedeisende situaties pas na afloop een handhavingsbesluit nemen.

Het bevoegd gezag moet onderbouwen waarom er sprake is van een spoedeisende situatie. Veelal gaat het om situaties waarbij direct moet worden ingegrepen vanwege de gevaren voor mens of milieu. De bouwvallige staat van een pand, lekkende vaten chemisch afval of acuut brandgevaar of het ontbreken van brandbeveiligingsinstallaties zijn allen aangemerkt als spoedeisende situaties (ECLI:NL:RVS:2021:1549; ECLI:NL:RVS:2016:1855, ECLI:NL:RVS:2015:1458, ECLI:NL:RVS:2020:514). Ook

zeer ernstige hinder, bijvoorbeeld ernstige geuroverlast kan aanleiding zijn om spoedeisende bestuursdwang toe te passen (ECLI:NL:RVS:2019:3552).

Bij spoedeisendheid belang speelt ook mee hoe lang het bevoegd gezag al op de hoogte was van de situatie. Even wachten met handelen mag (ECLI:NL:RVS:2015:3550), maar niet te lang (ECLI:NL:RVS:2007:BA2669). Natuurlijk hangt deze termijn af van de specifieke situatie. Ook al is er sprake van een spoedeisende situatie dan berust op het bevoegd gezag de taak om te oordelen of een korte begunstigingstermijn geboden kan worden (ECLI:NL:RVS:2021:1549). Ook moet de overtreder altijd zelf in de gelegenheid worden gesteld de overtreding te beëindigen (ECLI:NL:RVS:2021:1159).

Is er geen sprake van een spoedeisend belang, dan zal altijd een vooraankondiging moeten worden opgesteld. In de vooraankondiging geeft het bevoegd gezag aan dat het van plan is om een handhavingsbeschikking te nemen. De vooraankondiging is geen besluit waartegen bezwaar en beroep open staat. Met de vooraankondiging wordt gepoogd om de ondertoezichtstaande in de gelegenheid te stellen om een zienswijze in te dienen (4:8 Awb).

Een vooraankondiging wordt ingezet bij herstelsancties (last onder dwangsom en last onder bestuursdwang). Bij een bestuurlijke boete is de formele term 'voornemen' (5:50 Awb).

2.1.2 Keuze voor het handhavingsinstrument

In de vooraankondiging wordt het gekozen handhavingsinstrument gemotiveerd.

De hoofdregel van de Awb (zie artikel 5:21) is dat gekozen wordt voor het instrument bestuursdwang. In afwijking van bestuursdwang kan gekozen worden voor een last onder dwangsom als het belang van het te handhaven voorschrift zich daar niet tegen verzet (5:32 Awb). Zo is bij urgente en onomkeerbare zaken bestuursdwang meer geschikt dan de dwangsom. In de LHSO volgt dit ook duidelijk uit de interventiematrix. Ook bij een incidentele overtreding is een dwangsom niet altijd een effectief instrument. Bestaat er gevaar voor herhaling, waarbij de aard van de overtreding, de mate van overeenkomst en tijdsverloop van belang is, kan een dwangsom wel ingezet worden (ECLI:NL:CBB:2014:223). In de twee volgende paragrafen wordt ingegaan op de vormvereisten van beide handhavingsinstrumenten.

2.2 Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan dat de last wordt uitgevoerd (ECLI:NL:RVS:2020:86). De last onder dwangsom is een herstelsanctie en wordt veelvuldig ingezet in het omgevingsrecht.

Het besluit moet zorgvuldig genomen worden (3:4 Awb). Dit laatste betekent dat de bestuursrechter kan kijken of de dwangsom geschikt is om het doel te bereiken, of niet met een minder vergaande last kon worden volstaan, en of de last in het concrete geval evenwichtig is (ECLI:NL:RVS:2022:285). Een voorbeeld van dat laatste aspect is de uitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:321) waarbij de verwachte huurinkomsten bij het niet naleven van de last niet zijn betrokken. Gelet op Europees recht dient er sprake te zijn van een doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend ingezet instrument. Vooral de doeltreffendheid vraagt aandacht.

De last onder dwangsom bestaat feitelijk uit twee aspecten: wat is het overtreden voorschrift (de 'last') en hoe moet dit worden hersteld (de herstelmaatregel). De herstelmaatregel moet dusdanig geformuleerd zijn dat er voldoende vrijheid bestaat richting overtreder om te bepalen hoe aan de last wordt voldaan. De verhouding tussen de last en de herstelmaatregel moet voldoende duidelijk zijn. Dit betekent dat de handhavingsbeschikking als zelfstandig document leesbaar moet zijn en de overtreder duidelijk weet wat verlangd wordt (ECLI:NL:RVS:2020:169). De last mag ook niet verder strekken dan tot het treffen van de daartoe vereiste minst bezwarende maatregel (ECLI:NL:RVS:2022:397). Andersom mag een last ook niet zo geformuleerd zijn dat wanneer voldaan is aan de last, de overtreding niet is beëindigd (ECLI:NL:RBGEL:2023:353).

De last onder dwangsom bevat een begunstigingstermijn. De begunstigingstermijn is de periode dat de overtreder nog de mogelijkheid heeft om de situatie te herstellen zonder dat de dwangsom wordt verbeurd. De begunstigingstermijn is niet langer dan noodzakelijk wat benodigd is om de overtreding op te heffen (ECLI:NL:RVS:2015:3891) of om te legaliseren. Als de overtreding onmiddellijk gestaakt kan worden, is een begunstigingstermijn niet nodig maar wel wenselijk (ECLI:NL:RVS:1997:AH7216). Tot slot wordt gemeld dat ook bij zicht op legalisatie niet altijd kan worden afgezien van handhaving (ECLI:NL:RVS:2022:800).

Het kan zijn dat voor naleving een vergunning nodig is van een ander bevoegd gezag. In dat geval moet de begunstigingstermijn worden afgestemd met het andere bevoegde gezag (ECLI:NL:RVS:2018:3952 en ECLI:NL:RVS:2019:169). Immers de last onder dwangsom kan zorgen voor een legalisatie van de vergunningplichtige activiteit.

Sommige lasten worden geformuleerd als *'..4 weken na het besluit dient voldaan te worden aan..'*. Dergelijke lasten zonder feitelijke datum beginnen te lopen de dag na het nemen van het besluit

(ECLI:NL:RVS:2016:3388). Het benoemen van een concrete datum maakt het duidelijker voor de overtreder. Dit heeft dan ook de voorkeur. Als er sprake is van een herhalende overtreding is een begunstigingstermijn niet noodzakelijk om te stellen (ECLI:NL:RVS:2011:BP1330).

Is een last onder dwangsom opgelegd en kan niet aan de begunstigingstermijn worden voldaan, dan mag het bevoegd gezag voor verbeuring van de dwangsom een besluit tot verruiming van de begunstigingstermijn nemen (ECLI:NL:RVS:2013:1829).

In de last onder dwangsom moet opgenomen zijn wat er gebeurt na het verlopen van de begunstigingstermijn, namelijk of de dwangsom ineens, per tijdseenheid of per overtreding wordt verbeurd. Als richtlijn geldt dat een dwangsom per tijdseenheid veelal wordt opgelegd bij voortdurende overtredingen. Voor bedragen ineens wordt gekozen als het een ernstige overtreding is die gezien de ernst niet herhaald of langdurig mag voorkomen. Een dwangsom per overtreding van de last komt veelal voor bij gedrags-overtredingen. Indien gekozen wordt voor een verbeuring per (geconstateerde) overtreding, wordt een passage opgenomen waarin een sub maximum per tijdseenheid wordt gesteld. Op deze wijze wordt voorkomen dat de overtreder binnen een zeer korte periode (bijvoorbeeld een uur) wordt geconfronteerd met een veelvoud aan verbeurde dwangsommen. De tijdseenheid is afhankelijk van het type overtreding.

Ongeacht voor welke wijze van verbeuring wordt gekozen dient de last ook het maximale bedrag te bevatten. De hoogte van de dwangsom hangt af van de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

De bestuursrechter gaat uit van een bestuurlijke afweging voor de hoogte van de dwangsom wat een terughoudende toetsing impliceert (ECLI:NL:RVS:2017:1100). Daarom is het aan de overtreder om aan te dragen waarom een last onevenredig hoog zou zijn in de rechtsprocedure naar aanleiding van de last (ECLI:NL:RVS:2019:2609).

Bij de hoogte van de dwangsommen in deze leidraad, moet rekening gehouden worden met de gevolgen van overtredingen, conform de LHSO getypeerd in de volgende gradaties:

- gevolgen zijn vrijwel nihil
- gevolgen zijn beperkt
- gevolgen zijn van belang
- gevolgen zijn aanzienlijk

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

Los van de gevolgen zijn ook de omvang van de onderneming en diens activiteiten, de omvang en ernst van de milieuschade, de mate van overlast en de vereiste investeringen, de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming relevant voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Deze aspecten kunnen niet in deze leidraad worden opgenomen.

De bedragen opgenomen in de bijlage van deze leidraad gaan uit van een gemiddeld mkb-bedrijf / bouwproject. Voor de kleinere bedrijven, natuurlijke personen of bouwprojecten kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote verhoogd (ECLI:NL:RVS:2022:321). Al verkregen financieel voordeel mag niet betrokken worden bij de hoogte van de last onder dwangsom (ECLI:NL:RVS:2011:BP7185).

Daarnaast kan het ook niet zo zijn dat een dwangsom dermate laag wordt gesteld dat er geen prikkel tot naleving ontstaat. Dergelijke dwangsommen zijn niet effectief en niet deugdelijk gemotiveerd als bedoeld in art. 3:46 Awb (ECLI:NL:RVS:2006:AZ1263).

De jaaropbrengst kan ook gebruikt worden voor de het bepalen van de dwangsomhoogte (ECLI:NL:RVS:2022:334). Voor bouwprojecten kan ook aangesloten worden bij de bouwsom. In bijlage 2 is een rekenmethodiek opgenomen die gehanteerd kan worden voor ondertoezichtstaanden die financieel erg draagkrachtig zijn of waarbij het vermoeden bestaat dat deze financieel erg draagkrachtig zijn. De jaarrekening kan op grond van de algemene bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb door toezichthouders worden opgevraagd.

2.3 Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang kent haar grondslag in artikel 5:21 van de Awb: *'de herstelsanctie, inhoudende: een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd'*. Uit deze definitie volgt dat het bevoegd gezag een feitelijke handeling mag uitvoeren maar dat het de voorkeur heeft dat de overtreder dit zelf doet.

Feitelijke handelingen moeten ruim worden geïnterpreteerd. Het wegnemen, ontruimen, beletten, in vorige toestand herstellen of verrichten van hetgeen in strijd met voorschriften is ongedaan maken, valt onder deze handelingen.³

Net als de last onder dwangsom moet de last onder bestuursdwang een omschrijving bevatten van de te nemen herstelmaatregelen en de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd. Ook moet de last een begunstigingstermijn bevatten. Aangezien deze aspecten al zijn benoemd onder last onder dwangsom wordt hier niet verder op ingegaan.

De last onder bestuursdwang moet bekendgemaakt worden aan de overtreder, de rechthebbende op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager (5:24 lid 3 Awb). Worden niet alle partijen geïnformeerd dan kan de last onder bestuursdwang alsnog in werking treden (ECLI:NL:RVS:2016:543). Indien sprake is van een verzoek tot handhaving dan is de verzoeker de partij die valt onder de noemer 'aanvrager'.

In de last onder bestuursdwang moet ook opgenomen zijn welke en hoe de kosten van toepassing van de last worden verhaald op de overtreder (artikel 5:25 Awb). Alle kosten gemaakt vanaf het moment van het opstellen van de vooraankondiging mogen betrokken worden in dit kostenverhaal. Blijkt bij de controle op de last onder bestuursdwang dat de overtreding is beëindigd dan mogen deze kosten niet alsnog in rekening worden gebracht.

2.4 Zienswijze

Nadat de vooraankondiging kenbaar is gemaakt wordt de ondertoezichtstaande in de gelegenheid gesteld om zienswijze in te dienen (4:8 Awb). De termijn voor het indienen van zienswijze is afhankelijk per geval. Bij spoedeisende zaken kan een zeer korte zienswijzetermijn worden gehanteerd. Regelmatig wordt een termijn tot twee weken gehanteerd.

Van de verplichting tot het vragen van een zienswijze kan worden afgestapt als er sprake is van een herhalende last, er is eerder een soortgelijke last opgelegd, en er geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn (4:11 Awb).

2.5 Definitieve last

Na de zienswijze termijn moeten de ingebrachte zienswijze betrokken worden bij het formuleren van de definitieve last. Wanneer de zienswijzen niet betrokken worden in de definitieve beschikking ontstaat er een zorgvuldigheidsgebrek

Na het opstellen van het definitieve besluit moet dit toegezonden, uitgereikt (art 3:40 Awb) of als dat niet mogelijk is op een andere wijze (art 3:41 Awb) bekend worden gemaakt aan belanghebbende. Bekendmaking op een andere wijze kan onder andere plaats vinden via publiceren in een dag of nieuwsblad en aanplakken op de locatie.⁴ Direct na het bekendmaken treedt de beschikking in werking.

Wanneer de ondertoezichtstaande de inwerkingtreding van de beschikking wil uitstellen zal verzocht moeten worden om een voorlopige voorziening (art 8:81 Awb). Het instellen van bezwaar en beroep schorst de werking van de beschikking niet (6:8 en 6:16 Awb).

2.6 Controle op de last

Nadat de handhavingsbeschikking in werking is getreden en de begunstigingstermijn is verlopen kan een controle op de naleving van de last worden uitgevoerd.

Het is aan het bevoegd gezag om aannemelijk te maken of er sprake is van een overtreding (ECLI:NL:RVS:2015:1103). Om aannemelijk te maken dat er een overtreding heeft plaats gevonden dient van elk controlemoment *een proces-verbaal van bevindingen* te worden opgesteld door de toezichthouder. Als de controle wordt uitgevoerd door meerdere toezichthouders kan dit worden gedaan in gezamenlijkheid.

Het proces-verbaal van bevindingen moet een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden bevatten (ECLI:NL:RVS:2017:1179). Hieraan wordt voldaan als 1) de overtreding wordt vastgesteld door een deskundig persoon, 2) vastgestelde feiten en omstandigheden duidelijk worden vastgelegd en 3) inzicht wordt gegeven in hetgeen is vastgesteld (ECLI:NL:RVS:2017:1179, ECLI:NL:CBB:2018:128).

Met een deskundig persoon wordt bedoeld een deskundige medewerker van of in opdracht van het bevoegde gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. In het laatste geval is het van belang dat het bevoegd gezag heeft vastgesteld dat de externe deskundige daadwerkelijk deskundig is in het betreffende vakgebied (ECLI:NL:RVS:2017:1179).

Het vaststellen van feiten en omstandigheden kan in rapportage maar ook door middel van foto's en filmmateriaal. Bij foto's en filmmateriaal is het van belang dat duidelijk is waar, wanneer en hoe de feiten zijn vastgesteld (ECLI:NL:2016:469). Beeldmateriaal van derden mag betrokken worden in het vaststellen van een overtreding als het bevoegd gezag in staat voor de kwaliteit voor deze beelden (ECLI:NL:CBB:2018:128). Dit laatste betekent dan ook dat beelden van derden niet zonder belangenafweging buiten de handhavingszaak gehouden kunnen worden.

Om aan het criterium van voldoende inzicht te voldoen moet het proces-verbaal van bevindingen duidelijk weergeven wat is vastgesteld en op welke wijze. Het proces-verbaal van bevindingen moet ondertekend zijn door de opsteller en voorzien van een dagtekening.

Indien gekozen is voor een last onder bestuursdwang, beschikt de toezichthouder op het moment van effectueren van de last over aanvullende bevoegdheden (artikel 5:27 tm 5:30 Awb). Deze bevoegdheden hebben vooral tot doel om de last onder bestuursdwang daadwerkelijk uit te kunnen voeren, waarbij toepassing alleen gerechtvaardigd is voor zo ver dat voor een goede uitvoering noodzakelijk is. De aanvullende bevoegdheden die ontstaan zijn:

- Het betreden van plaatsen door het door het bestuursorgaan aangewezen personen. Hiermee wordt het voor personen, bijvoorbeeld installateurs, en dus niet alleen voor de toezichthouders mogelijk om alle plaatsen te betreden die nodig zijn. Gelet op de ruime algemene bevoegdheid tot het betreden van plaatsen en de bevoegdheid van toezichthouders om zich te laten vergezellen zal dit relatief weinig verschil opleveren
- Het betreden van woningen
Voor de uitvoering van de bestuursdwang wordt het mogelijk om zonder toestemming de woning te betreden. Gelet op artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden (Awob) zal vanuit het bevoegd gezag wel een ontheffing moeten worden verleend. De Awob verplicht dat de toezichthouder zich ongevraagd legitimeert, het doel van het bezoek kenbaar maakt en dat na afloop een verslag wordt opgesteld van de binnentreding.
- Het betreden van eigendommen van derden
Voor de goede uitvoering van de bestuursdwang kan het soms noodzakelijk zijn om via het terrein of gebouw van derden zich naar de locatie te begeven. Deze aanvullende bevoegdheid wordt aan een toezichthouder verleend als dit tenminste 48 uur van tevoren kenbaar wordt gemaakt aan de betrokkenen. In het geval van spoed kan hiervan worden afgeweken. Schade die wordt veroorzaakt bij het betreden van het pand van derden kan direct verhaald worden op het bevoegde gezag. Het bevoegd gezag verhaalt deze schade vervolgens bij de overtreder via de kostenverhaalbeschikking van de last onder bestuursdwang.
- Het verzegelen van gebouwen, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt.
Uit artikel 5:28 van de Awb volgt de bevoegdheid om gebouwen en installaties te verzegelen. Als de overtreder het zegel opzettelijk verbreekt, opheft of beschadigt of op een andere wijze verijdelt, ontstaat er een misdrijf dat strafbaar is gesteld in art 199 Wetboek van Strafrecht.
- Het meevoeren, opslaan, vernietigen of verkopen van goederen.
In bepaalde gevallen kan het noodzakelijk zijn om stoffen en goederen af te voeren van de locatie. Uitgangspunt is dat deze stoffen en goederen in principe worden opgeslagen. Als de rechthebbende afstand doet van deze zaken is het aan het bevoegd gezag om te beoordelen wat met de stoffen en goederen wordt gedaan. Als geen bezwaar is aangetekend tegen de last onder bestuursdwang mogen goederen na 13 weken verkocht of vernietigd worden. In het geval van gevaarlijke of bederfelijke stoffen kan gemotiveerd worden afgeweken van eerdergenoemde termijn.

3 Vervolgstappen

Na het uitvoeren van de controle op de last zijn afhankelijk van het gekozen handhavingsinstrument verschillende verplichte en facultatieve stappen. In dit hoofdstuk worden afhankelijk van het gekozen instrument de vervolgstappen omschreven.

3.1 Last onder dwangsom

Als na het aflopen van de begunstigingstermijn wordt geconstateerd dat niet is voldaan aan het gestelde in de last, verbeurt de overtreder de opgelegde dwangsom. Er bestaat een beginselplicht tot invorderen van dwangsommen (ECLI:NL:RVS:2018:1968). Uitsluitend in zwaarwegende omstandigheden kan van (gedeeltelijke) invordering worden afgezien (ECLI:NL:RVS:2018:1152). Betaling van de dwangsom dient plaats te vinden binnen 6 weken nadat de verbeuring heeft plaatsgevonden.

Uitgangspunt van deze leidraad is dat een dwangsom voor maximaal 3 verbeuringen wordt opgelegd. Daarna is de dwangsom 'volgelopen' en wordt een nieuw handhavingsbesluit genomen. Ook in het geval dat een dwangsom als niet effectief wordt ervaren kan alvorens deze is 'volgelopen' herzien worden, zie hiervoor paragraaf 3.3 'nieuwe handhavingsbeschikking'.

Het bestuursorgaan beslist bij beschikking over de invordering van een verbeurde dwangsom, de invorderingsbeschikking. De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (5:35 Awb). Uitzondering hierop is als bezwaar, beroep of hoger beroep openstaat of aanhangig is tegen de last onder dwangsom. Dan wordt de verjaringstermijn verlengd tot het moment dat op het bezwaar, beroep of hoger beroep is beslist. Het bevoegd gezag kan zelfstandig beslissen of per verbeuring of per combinatie van verbeuringen een invorderingsbeschikking wordt opgesteld. De invorderingsbeschikking staat open voor bezwaar, waardoor het niet verplicht is om de mogelijkheid tot zienswijze te bieden. Natuurlijk moeten de rechtsmiddelen wel zijn opgenomen in de beschikking.

Bij het invorderen van een dwangsom is een controlerapport vereist waarin de overtreding en de waargenomen feiten en omstandigheden op een duidelijke wijze zijn vastgelegd. Het controlerapport bevat daarnaast wie, wanneer en hoe de overtreding is vastgesteld. Het ontbreken van een controlerapport of een ondeugdelijk controlerapport (ECLI:NL:RVS:2021:1514, ECLI:NL:RVS:2023:165) zorgt voor matiging of volledige intrekking van de invorderingsbeschikking.

Wanneer een invorderingsbeschikking wordt voorbereid maar ook als deze al is vastgesteld, kan uitstel van betaling worden overeengekomen. Dit uitstel moet bevestigd worden via een beschikking. Aan deze beschikking kunnen voorwaarden worden verbonden (4:94 Awb). Gedurende het uitstel als aan de voorwaarde wordt voldaan, kan het bevoegd gezag niet over gaan tot invordering.

Als vervolgstap kan ook worden gekozen om een dwangsom in te trekken. Er zijn twee redenen om een last onder dwangsom in te trekken.

1. Op verzoek van de overtreder als een jaar geen overtreding is vastgesteld (5:34 lid 2 Awb)
2. Als de last onder dwangsom niet effectief is, zie hiervoor 3.3 'nieuwe handhavingsbeschikking'.

Sinds het belastingplan 2020 zijn de kosten die gemaakt worden om te voldoen aan een dwangsom en de daadwerkelijke lasten van de dwangsom niet meer fiscaal aftrekbaar.⁵

3.2 Last onder bestuursdwang

Na de ten uitvoerlegging van de last onder bestuursdwang is de overtreding beëindigd. Als vervolgstap zal op grond van artikel 5:25 lid 6 van de Awb een kostenverhaal beschikking moeten worden opgesteld. Via deze beschikking worden alle kosten voor het voorbereiden, uitvoeren van de last onder bestuursdwang en het eventueel verreken van de kosten voor het opslaan en meevoeren, bewaring, of vernietigen van goederen en eventuele schade bij derde in rekening gebracht. Als goederen en/of stoffen zijn verkocht, moet de opbrengst hiervan in mindering worden gebracht in de kostenverhaalbeschikking. In de kostenverhaalbeschikking moet gespecificeerd worden weergegeven welke kosten in rekening worden gebracht. Dit betekent dat facturen van derden die voor het bevoegd gezag taken hebben uitgevoerd, moeten worden bijgevoegd. Omdat het bestuursorgaan de kosten in eerste instantie voorschiet kan de ondertoezichtgestelde geen vrijstelling krijgen van de berekende omzetbelasting die derden namens het bevoegde gezag in rekening brengen.

De kostenverhaalbeschikking is een besluit en dient aan de algemene vereisten uit de Awb te voldoen. De mogelijkheid tot het bieden van zienswijze is niet noodzakelijk omdat bezwaar kan worden ingediend. Het kan wenselijk zijn om een bezwaarprocedure te voorkomen door facultatief de gelegenheid van zienswijze te bieden.

In de kostenverhaalbeschikking moet tenminste zijn opgenomen:

- op welke last onder bestuursdwang deze is gebaseerd;
- waarom toepassing is gegeven aan de last onder bestuursdwang;
- het te betalen bedrag en de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden (4:86 en 4:87 Awb) en
- de in te zetten rechtsmiddelen.

De Awb bepaalt dat betaling geschiedt binnen zes weken nadat de beschikking bekend is gemaakt. Net als bij de last onder dwangsom kan uitstel van betaling onder voorwaarden worden verleend (4:94 Awb).

3.3 Nieuwe handhavingsbeschikking

Als blijkt dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt, of verdere overtreding dan wel herhaling niet kan worden voorkomen dan is de prikkel mogelijk onvoldoende geweest en mogelijk de hoogte van de dwangsom te laag gekozen of een verkeerd handhavingsinstrument gekozen.

Het bevoegd gezag kan dan besluiten om een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen of te kiezen voor een last onder bestuursdwang. Ook als de last onder dwangsom nog niet volledig verbeurd is beschikt het bevoegd gezag over deze mogelijkheid.

Belangrijk is dat voor eenzelfde overtreding niet gelijktijdig twee lasten van toepassing kunnen zijn. De voorgaande last zal dan actief moeten worden ingetrokken. Het intrekken van de oude last ontslaat de overtreder niet van het betalen van de verbeurde dwangsom.

Als voor de eerdere overtreding al een last onder dwangsom is opgelegd die niet effectief is gebleken, wordt in beginsel een recidivetoeslag toegepast. Er wordt dan bij een volgende last onder dwangsom een hoger dwangsombedrag gehanteerd om de prikkel tot ongedaan making te versterken. De eerdere prikkel is immers niet voldoende gebleken om herhaling van de overtreding te voorkomen. De omvang van deze recidivetoeslag is maatwerk. Gedacht kan worden aan een verdubbeling van de initiële dwangsombedragen.

De hoogte van deze nieuwe dwangsom dient door het bestuursorgaan te worden gemotiveerd. Dat kan vaak al vrij simpel door aan te geven dat uit 'omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van genoemde overtreding'. Naast deze standaardoverweging zal een weging van de relevante feiten en omstandigheden altijd moet worden uitgevoerd. Wordt dit afdoende gedaan dan kan matiging van de tweede last onder dwangsom ontstaan (ECL:NL:RBMNE:2022:161).

3.4 Intrekken als sanctie

Artikel 18.10 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om als sanctie een beschikking in te trekken. Van deze gelegenheid kan gebruik worden gemaakt als in strijd met de beschikking of de voorschriften van de beschikking wordt gehandeld. Het bevoegd gezag moet de overtreder in de gelegenheid stellen om de overtreding te beëindigen. Het intrekken van de vergunning vindt plaats volgens dezelfde procedure als waarmee de vergunning is voorbereid. Indien de belangen van de bescherming van het milieu zich hiertegen verzetten kan de vergunning niet worden ingetrokken.

Het bevoegd gezag kan een beschikking als sanctie ook geheel of gedeeltelijk intrekken als de beschikking is gegeven op basis van een onjuiste of onvolledige opgave van gegevens.

Bij de intrekking worden rechten ontnomen. De overtreding zelf wordt veelal niet ongedaan gemaakt.

Daarom moet hier veelal nog een afzonderlijke handavingsbeschikking over worden genomen.⁶

4 Dwangsom bedragen en begunstigingstermijnen

In de voorgaande hoofdstukken is het proces van toezicht en handhaving omschreven. Het goed motiveren van de last onder dwangsom is daarin veelvuldig benoemd. Om een leidraad te bieden zijn in bijlage 1 van dit document zijn veel voorkomende overtredingen beschreven.

Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat het enkel verwijzen naar deze leidraad niet een afdoende motivering is in een handavingsbeschikking (ECLI:NL:RVS:2022:321).

Voldoende motivering ontstaat bij het van geval tot geval motiveren van de hersteltermijn en hoogte van de dwangsom, dan wel het vaststellen van een eigen beleidsregel.

Het verdient de voorkeur om dit document op te nemen in de uitvoerings- en handavingsstrategie. Voor een eigen beleidsregel geldt op grond van art 4:84 Awb als uitgangspunt zodat eigen beleidsregels consequent worden toegepast. Afwijking van de beleidsregel is mogelijk en zelfs verplicht als de omstandigheden van het geval op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden die handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredig zouden maken in verhouding met de te dienen doelen (ECLI:NL:RBDHA:2022:6663).

Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld. Afwijking van bedragen en termijnen genoemd in deze leidraad is vanwege ernst en omvang van een overtreding, mits gemotiveerd, altijd mogelijk. Afwijking van de termijnen is ook mogelijk als er afhankelijkheid van derden zijn (beschikbaarheid of levertijd van leveranciers e.d.) of het feit dat voorbereidende handelingen nodig zijn alvorens de overtreding kan worden opgeheven.

In bijlage 1 zijn van veel voorkomende overtredingen van het omgevingsrecht de volgende onderdelen beschreven:

- Overtreding; wat is precies de overtreding?
- Gedrag of technische maatregel; is er sprake van een gedragsvoorschrift of een technische maatregel? Dit vanwege het uitgangspunt van de LHSO dat gedragsvoorschriften direct in acht moeten worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- Typering LHSO; is er sprake van een overtreding met gevolgen die vrijwel nihil; of beperkt; of van belang of aanzienlijk zijn.
- Sanctie: welke sancties kunnen in overeenstemming met de LHSO worden opgelegd. Bij overtredingen die aanzienlijk zijn en waarbij de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete bestaat is afstemming met strafrecht gewenst.

- Hoogte dwangsom; de hoogte van het bedrag per overtreding/ per keer.
- Aantal verbeuringen; het aantal verbeuringen per last onder dwangsom.
- Begunstigingstermijn; de te hanteren begunstigingstermijn.

De hoogte van de dwangsom is gerelateerd aan de typering volgens de LHSO. Als dezelfde overtreding plaats vindt maar sprake is van een andere LHSO-typering kan het dwangsombedrag omgerekend worden met de factor 0,25 voor overtreding 'vrijwel nihil' en 'beperkt'. Factor 0,5 voor overtredingen met typering 'van belang' en factor 1 met typering 'aanzienlijk'. Voorbeeld 'het inwerking zijn zonder toereikende melding' is benoemd als een overtreding met een dwangsom van €1500,- per week uitgaande van de typering 'van belang'. Als de melding betrekking heeft op een overtreding die aangemerkt kan worden als 'aanzienlijk', kan het richtbedrag vermenigvuldigd worden met 2 (wijziging van factor 0,5 naar 1). In zo'n situatie kan een dwangsom opgelegd worden van €3000,- per week. Bij overtredingen die lichter worden ingeschaald ten opzichte van de typering opgenomen in de leidraad is omrekening in dezelfde methodiek mogelijk.

- 1 Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 78-79
- 2 Bleeker T.R., 2021, MILIEUAANSPRAKELIJKHEID VAN LEIDINGGEVENDEN : Over strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering van leidinggevendenden voor milieuovertredingen in bedrijfscontext
- 3 Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 150
- 4 Kamerstukken II 2003/04, 23700, nr. 3, p. 13.
- 5 16. Invoeren aftrekuitsluiting dwangsommen | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)
- 6 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 586

Bijlage 1: Veel voorkomende overtredingen

Zie apart excel bestand.

Bijlage 2: Rekenmethodiek dwangsomhoogte financieel krachtige bedrijven

Totale dwangsomhoogte = $(a+b) \cdot 0,5 \cdot \text{factor LHSO}$

- a. jaaromzet x 0,2
- b. totaalstelling activa x 0,5 x wettelijke rente

Legenda:

- Jaaromzet; De omzet van is het totale bedrag aan inkomsten uit de verkoop van producten en diensten in één boekjaar.
- Totaalstelling activa; totaal van vaste en vlottende activa over één boekjaar
- Wettelijke rente; rente voor handelstransacties voor alle overeenkomsten met bedrijven en overheidsorganisaties (8% peildatum 2022).
- Factor LHSO; gradatie afhankelijk van de gevolgen van de overtreding

LHSO typering	Factor LHSO
Vrijwel nihil	0,25
Beperkt	0,25
Van belang	0,5
Aanzienlijk	1

Toelichting op de berekening

20% van de jaaromzet is een winstpercentage waar bedrijven veelal naar streven. Goede geleide bedrijven bezitten veelal de helft van de activa als vreemd vermogen. Dit vermenigvuldigd met de wettelijke rente (8% in 2022) geeft inzicht in de liquiditeit.

Het gemiddelde van de eerder vastgestelde bedragen geeft een goed inzicht in de financiële draagkracht voor investeringen van een bedrijf.

Afhankelijk van de gevolgen van overtredingen, volgens de LHSO getypeerd in de gradatie van vrijwel nihil, beperkt, van belang of aanzienlijk vindt demping plaats van de dwangsomhoogte.

Voorbeeldberekening

Een bedrijf heeft een omzet van €200K ($a = €200K$). De Totale activa bedraagt €50K. De wettelijke rente bedraagt 8% ($b = €2K \text{ €}50K \times 0,5 \times 0,08$). Het gemiddelde bedraagt €101K $((200+2) \cdot 0,5)$. De overtreding die begaan is, is van belang. De totale dwangsomhoogte komt dan uit op € 50.5K $(€101K \cdot 0,5)$.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd. Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

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

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkingsbereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid. De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO¹.

1.2 Doelstelling en werkingsfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt –handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn–, gelden door de

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

toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

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

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

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

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

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

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

1.3 Opzet van dit document

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

Landelijke handhavingstrategie (algemeen/basis)

De handhavingstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria² vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingpartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

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

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering³. Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

HOOFDSTUK 2 Uitgangspunten en beginselen

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

2.1 Uitgangspunten

A. *Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.*

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

B. *Vertrouwen.*

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

C. *Integraal, risico gestuurd en effectgericht.*

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

D. *Onafhankelijk en professioneel.*

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

E. *Loyale samenwerking.*

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en

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

delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

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

G. Dienstbaar.

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

H. Transparant.

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

2.2 Beginselen

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

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

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

B. Beginselplicht tot handhaving.

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

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

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

C. Gelijkheidsbeginsel

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

D. Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheids-optreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. Respect voor fundamentele rechten

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

HOOFDSTUK 3 Visie op een passende interventie

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

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

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

Inzake herstel

1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:

1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:

2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

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

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

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

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen. Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen. Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingpartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

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

HOOFDSTUK 4 Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingpartners⁴.

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

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

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

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

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

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

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver⁵ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder⁶.

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

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

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

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

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

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

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

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

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

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

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

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

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan⁷. En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

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

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

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

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

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd. In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die

7) Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.

bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

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

- A. *Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk*: de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.
- B. *Recidive*: de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.
- C. *Verkregen financieel voordeel (winst of besparing)*: de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
- D. *Combinatie met andere relevante strafbare feiten*: de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.
- E. *Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators")*: De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.
- F. *Waarheidsvinding*: soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.
- G. *Normbevestiging*: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

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

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

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen⁸. Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

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

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

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

De (mogelijke) gevolgen:	Interventiematrix			
4. Aan- zienlijk en/of on- omkeer- baar	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV/nader strafr. on- derzoek	Strafrecht PV/nader strafr. onder- zoek
	Bestuursrecht be- straffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht be- straffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuurs-recht bestraf- fend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatie-verbod/slui- ting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatie-verbod/slui- ting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht her- stellend LOD/LOB (incl. tij- delijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht her- stellend LOD/LOB (incl. tijde- lijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. Van be- lang	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek	Strafrecht PV/nader strafr. onder- zoek
	Bestuursrecht be- straffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht be- straffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf- fend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf- fend Bestuurlijke boete (in- dien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatie-verbod/slui- ting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht her- stellend Bestuurlijk ge- sprek/waarschu- wing	Bestuursrecht her- stellend LOD/LOB (incl. tijde- lijk stilleggen). Ver- scherpt toezicht	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstel- lend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Be- perkt		Strafrecht BSB (indien moge- lijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV

			Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijke boete (indien Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijke boete (indien Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht her-stellend Aanspreken/infor-meren	Bestuursrecht her-stellend Bestuurlijk ge-sprek/waarschu-wing	Bestuursrecht herstel-lend LOD/LOB incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstel-lend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijke boete (in-dien mogelijk)
	Bestuursrecht her-stellend Aanspreken/infor-meren	Bestuursrecht her-stellend Aanspreken/infor-meren	Bestuursrecht herstel-lend Bestuurlijk gesprek/waar-schuwing	Bestuursrecht herstel-lend Bestuurlijk gesprek/waar-schuwing
Het ge-drag van de over-treder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz be-ëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

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

Maatvoering (termijnen)

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

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

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

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

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

HOOFDSTUK 5 Randvoorwaarden voorwerken met de LHSO

Eventuele vaststelling en bekendmaking als beleid(sregel)

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

Afstemming met ander handhavingsbeleid

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

Overlegstructuur

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

Organisatorische borging

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

Model verslaglegging stappen

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

BIJLAGE 1 Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht provincie xxx! Waterschap xxx! Gemeente xxx

Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraaf en heemraden/het college van Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

Gelet op:

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

Besluit vast te stellen:

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

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

Leidraad dwangsommen en termijnen veel voorkomende overtredingen Oosterwijk

ONDERWERP	OVERTREDING	HOOGTE DWANGSOM		DWANGSOM PER	MAXIMUM		BEGUNSTIGING TERMIJN
		€	PER BEDRAG		€		
	Milieubelastende activiteiten						
	Ontbreken melding						
Milieu-belastende activiteit zonder melding	Milieubelastende activiteit zonder melding (melding milieubelastende activiteit als bedoeld in hoofdstuk 4 Bal)	€	1.500,-	week	€	4.500,-	1 week
	GELUID						
	Overschrijding dB(A) muziekgeluid, zie sanctietabel Alcoholwet en aanverwante regelgeving						
geluid	Overschrijding < 5 dB(A) installatiegeluid	€	2.500,-	week	€	7.500,-	4 weken
	overschrijding 5 – 12 dB(A) installatiegeluid	€	3.500,-	week	€	10.500,-	2 weken
	Geluidsniveau 12+ dB(A) installatiegeluid	€	5.000,-	week	€	15.000,-	2 weken
	Akoestisch onderzoek niet uitgevoerd	€	3.000,-	week	€	9.000,-	2 maanden
	LUCHT						
Geur	Geen (goedgedimensioneerde) ontgeuringsinstallatie	€	9.000,-	ineens	€	9.000,-	3 maanden
	Uitmonding afvoerpijp afzuiginstallatie niet op hoogte	€	6.000,-	ineens	€	6.000,-	2 maanden
	Geen onderhoud ontgeuringsinstallatie	€	1500,-	week	€	4.500,-	1 maand
	VEILIGHEID						
Blusmiddelen en vuurwerk	Geen brandblussers	€	1.500,-	week	€	4.500,-	1 week
	Keuring blusmiddelen niet juist	€	750,-	week	€	2.250,-	1 maand
	Brandblusser niet direct bereikbaar voor gebruik	€	750,-	constatering	€	2.250,-	1 week
	Opslag van vuurwerk waar dat niet is toegestaan	€	1.500,-	constatering	€	4.500,-	1 dag
	BOUW						
	Bij bouwen zonder of in afwijking van de omgevingsvergunning of bouwen/in gebruik nemen van een bouwwerk zonder melding als bedoeld in de Wkb wordt de hoogte van de dwangsom bepaald door de hoogte van de bouw- en/of herstelkosten. Dit bedrag wordt vermenigvuldigd			Situatie afhankelijk	constatering	Maximaal 3 x verbeuren	Situatieafhankelijk
Illegaal gebruik van bebouwing en	ILLEGAAL GEBRUIK, HANDELEN ZONDER OF IN AFWIJKING VAN OPA vergunning						
	Tot 10 m ²	€	2.200,-	week	€	6.600,-	2 maanden

perce- len (in- clusief hande- len zon- der OPA vergun- ning) o.b.v. opper- vlakte in m²	Van 11 tot en met 50 m ²	€	3.300,-	week	€	9.900,-	2 maanden
	Van 51 tot en met 100 m ²	€	5.500,-	week	€	16.500,-	2 maanden
	Van 101 tot en met 500 m ²	€	11.000,-	week	€	33.000,-	2 maanden
	Van 501 tot en met 1.000 m ²	€	20.000,-	week	€	60.000,-	2 maanden
	Boven 1.000 m ²	€	25.000,-	week	€	75.000,-	2 maanden
Stilleg- gingen	Een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom gericht op naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wet kan inhouden dat werkzaamheden worden gestaakt en/of dat voorzieningen, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid worden getroffen. Bij stilleggen wordt aangesloten bij bovengenoemde bepaling over het bouwen zonder of in afwijking van de omgevingsvergunning. De stillegging beperkt zich niet tot enkel stilleggen van bouwwerkzaamheden (denk ook aan kap, aanleggen, slopen etc.). de hoogte van de dwangsom bepaald door de hoogte van de bouwkosten of de waarde van het werk en/of herstelkosten. Dit bedrag wordt vermenigvuldigd	Situatie afhankelijk	Constatering	Maximaal 3 x verbeuren	geen		

De gestelde dwangsommen en begunstigingstermijnen dienen periodiek te worden geëvalueerd op aspecten als juistheid, effectiviteit en bevordering naleefgedrag. Aan de hand van de resultaten kan aanpassing of aanvulling plaatsvinden.

Santietabel Alcoholwet en aanverwante overtredingen

Categoriën: 2 eerst waarschuwen, 1 start handhavingstraject, 0 direct handhavend optreden APV: Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oisterwijk Aw: Alcoholwet

Regelgeving	Artikel	Overtreding	Toelichting	Categorie	Sanctiemiddel	Bestuursdwangtoepassing	Dwangsom in euro's * Maximum: 3 x opgelegde dwangsom. * De genoemde m ² is van toepassing op de lokaliteiten van het bedrijf (zie o.a. DH-vergunning), mits anders vermeld.	Sanc-tie per ...	Begun-stigings-termijn (termijn voor het ongedaan maken van de onrechtmatige situatie)
Aw	3	Bedrijf exploiteert zonder (rechtsgeldige) vergunning	Geen vergunning, wel zicht op legalisatie	1	Last onder dwangsom		* 750-1500 tot 50m ² , * 1500-3000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 3000-5000 boven 150 m ² .	week	4 weken
Aw	3	Bedrijf exploiteert zonder (rechtsgeldige) vergunning	Geen vergunning, geen zicht op legalisatie	1	Last onder bestuursdwang				maximaal 1 week
Aw	8	Leidinggevende voldoet niet langer aan een of meerdere aan hem gestelde vereisten	Artikel 31 verplicht in dat geval tot intrekking vergunning	1	Intrekking vergunning		Niet mogelijk		1 tot 12 weken afhankelijk van vereiste
Aw	10	Inrichting voldoet niet langer aan een of meerdere gestelde inrichtingseisen	Artikel 31 verplicht in dat geval tot intrekking vergunning	1	Intrekking vergunning		Niet mogelijk		1 tot 12 weken afhankelijk van inrichtingsaanpassing
Aw	12, lid 1 en 2	Verstrekken alcoholhoudende drank in een niet op de vergunning vermelde lokaliteit		2	Last onder dwangsom		* 750-1500 tot 50m ² , * 1500-3000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 3000-5000 boven 150 m ² .	overtreding	1 week

Aw	13, lid 1	Verbod verstrekking alcohol voor gebruik elders dan ter plaatse		2	Last onder dwangsom		* 1500-3000 tot 50m2, * 3000-6000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 6000-10000 van boven 150 m2.	overtreding	1 dag
Aw	13, lid 2	Verbod verstrekking alcohol voor gebruik ter plaatse in slijtersbedrijf	Slechts toegestaan indien een klant erom vraagt de alcoholhoudende drank eerst te proeven	2	Last onder dwangsom		* 1500-3000 tot 50m2, * 3000-6000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 6000-10000 boven 150 m2.	overtreding	1 dag
Aw	14, lid 1	Verbod andere bedrijfsactiviteiten in slijtersbedrijf	In het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf staat welke activiteiten in het slijtersbedrijf zijn toegestaan	2	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m2, * 2000-4000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 4000-7000 boven 150 m2.	overtreding	1 dag
Aw	14, lid 2 en 15	Verbod kleinhandel in horecalokaaliteit of op terras		2	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m2, * 2000-4000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 4000-7000 boven 150 m2.	overtreding	1 dag
Aw	10	Verbod rechtstreekse verbinding tussen slijterij en andere neergruimte voor kleinhandel		2	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m2, * 2000-4000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 4000-7000 boven 150 m2.	week	8 weken
Aw	16	Verbod automatenverkoop alcohol	M.u.v. hotelkammers	2	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m2, * 2000-4000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 4000-7000 boven 150 m2.	overtreding	1 dag

Aw	17	Verbod verstrekken alcoholhoudende drank anders dan in gesloten verpakking	Dit geldt voor supermarkten en slijterijen, niet voor horeca-inrichtingen	2	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m ² , * 2000-4000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 4000-7000 boven 150 m ² .	overtreding	1 dag
Aw	18, lid 1 en 2	Verkoopverbod zwak-alcoholische drank anders dan in slijtersbedrijf of levensmiddelenbedrijf voor gebruik elders dan per plaatse		1	Last onder dwangsom		* 1500-3000 tot 50m ² , * 3000-6000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 6000-10000 boven 150 m ² .	overtreding	1 dag
Aw	18, lid 3	Onderscheid tussen zwak-alcoholhoudende en alcoholvrije dranken ontbreekt in ruimte van het levensmiddelenbedrijf		2	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m ² , * 2000-4000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 4000-7000 boven 150 m ² .	overtreding	1 week
Aw	19, lid 1	Verbod op bestel-service sterke drank voor ander bedrijf dan slijtersbedrijf en partijen-catering		1	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m ² , * 2000-4000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 4000-7000 boven 150 m ² .	overtreding	1 dag
Aw	19, lid 2	Verbod bestel-service zwak-alcoholhoudende drank, behalve vanuit de uitzonderingen genoemd in artikel 19 lid 2		1	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m ² , * 2000-4000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 4000-7000 boven 150 m ² .	overtreding	1 dag
Aw	20, lid 1	Verkoop alcohol aan persoon < 18 jaar	Bij 3e constatering in 3 maanden tijd: three strikes out voor genoemde bedrijven	1	* Bestuurlijke boete * Art. 44 Aw (three strikes out) voor genoemde bedrijven: ontzegging bevoegdheid tot verkoop zwak-alcoholhoudende drank en last onder bestuursdwang * Schorsen vergunning andere bedrijven dan	Ontzegging/schorsing: minimaal 1 week, maximaal 12 weken		overtreding	geen

					44 Aw in-dien 3 x overtreden				
Aw	20, lid 3	Niet duidelijk aangegeven leeftijds-grenzen		2	Last onder dwangsom		* 750-1500 tot 50m2, * 1500-3000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 3000-5000 boven 150 m2.	week	1 week
Aw	20, lid 4	Dronken personen of onder invloed van drugs toegelaten in horeca- en slijtersbedrijf		0	Proces-verbaal voor exploitant en bestuursdwang voor persoon onder invloed	Dronken persoon laten verwijderen		over-treding	geen
Aw	20, lid 5	Onder invloed (dronken of drugs) aan het werk zijn in horeca- en slijtersbedrijf		0	Proces-verbaal voor exploitant en bestuursdwang voor persoon onder invloed	Werkzaamheden laten staken door werknemer onder invloed		over-treding	geen
Aw	21	Alcohol verstrekken wat tot verstoring openbare orde, veiligheid of zedelijkheid leidt		0	Last onder bestuursdwang (spoedeisend)	Sluiting alcoholverkoop		over-treding	geen
Aw	22, lid 1 en 2	Verbod alcoholhoudende drank te verstrekken in tankstations e.d.		1	Last onder dwangsom		* 1500-3000 tot 50m2, * 3000-6000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 6000-10000 boven 150 m2.	over-treding	1 dag
Aw	24, lid 1 en 2	Geen leidinggevende of vereiste persoon aanwezig in horeca- en slijtersbedrijf		1	bestuurlijke boete		* 1500-3000 tot 50m2, * 3000-6000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 6000-10000 boven 150 m2.	over-treding	1 uur
Aw	24, lid 3	Verkoop alcohol/dienst door personen < 16 jaar		1	bestuurlijke boete en last onder bestuursdwang	Werkzaamheden laten staken door werknemer >16	* 1000-2000 tot 50m2, * 2000-4000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 4000-7000 boven 150 m2.	over-treding	1 uur

Aw	25, lid 1	Verbod aanwezigheid alcoholhoudende drank behoudens uitzondering		2	Last onder dwangsom of bestuurlijke boete		* 1500-3000 tot 50m ² , * 3000-6000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 6000-10000 boven 150 m ² .	overtreding	1 dag
Aw	25, lid 2	Verbod nuttig alcoholhoudende drank ter plaatse, in niet zijnde horecabedrijf, behoudens uitzondering		1	Bestuurlijke boete		* 1500-3000 tot 50m ² , * 3000-6000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 6000-10000 boven 150 m ² .	overtreding	1 dag
Aw	25, lid 3	Verbod alcoholhoudende drank in vervoermiddel, behoudens enkele uitzonderingen		2	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m ² , * 2000-4000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 4000-7000 boven 150 m ² .	overtreding	1 dag
Aw	29, lid 3	Vergunning, aanhangsel e.d. niet aanwezig in inrichting		2	Last onder dwangsom		* 750-1500 tot 50m ² , * 1500-3000 van 51 m ² t/m 150 m ² , * 3000-5000 boven 150 m ² .	overtreding	1 dag
Aw	30	Vergunninghouder heeft geen melding gedaan van wijziging in inrichting	Imperatieve intrekingsgrond	0	Intrekking vergunning		Niet mogelijk		
Aw	30a, lid 1	Geen melding nieuwe leidinggevende of doorhaling gedaan	Imperatieve intrekingsgrond	0	Intrekking vergunning		Niet mogelijk		
Aw	31, lid 1	Gevaar voor openbare orde, veiligheid of zedelijkheid door voorgegane feiten	Imperatieve intrekingsgrond	0	Intrekking vergunning		Niet mogelijk		
Aw	31, lid 2	Handelen in strijd met vergunningvoorschriften of regels uit Aw	Facultatieve intrekingsgrond	2	* Schorsing vergunning (art. 32 Aw) * Intrekking vergunning			overtreding	1 week
Aw	31, lid 3	Resultaat Wet bibob en minimaal 3x weigering bij inschrijving persoon op aanhangsel	Facultatieve intrekingsgrond	1	* Schorsing vergunning (art. 32 Aw) * Intrekking vergunning			overtreding	1 week
Aw	35, lid 1	Zonder ontheffing zwak-alcoholhoudende drank verstrekken		0	last onder bestuursdwang	sluiting alcohol-		overtreding	geen

						ver- koop			
Aw	35, lid 2	Niet voldoen aan beperkingen/voorschriften die gekoppeld zijn aan ontheffing		1	Bestuurlijke boete			over-tre-ding	geen
Aw	35, lid 4	Ontheffing niet aanwezig		1	Bestuurlijke boete			over-tre-ding	1 uur
PARA-COM-MERCIE									
Aw APV	4 Aw 2:34B APV	Paracommercieel horecabedrijf houdt zich niet aan de schenktijden voor alcoholhoudende drank		2	Bestuurlijke boete			over-tre-ding	geen
Aw APV	4 AW 2:34C APV	Paracommercieel horecabedrijf schenkt alcoholhoudende drank tijdens verboden genoemde bijeenkomsten		2	Bestuurlijke boete			over-tre-ding	geen
Aw	4, lid 5 Aw	Ontheffing niet aanwezig		2	Bestuurlijke boete			over-tre-ding	geen
Aw	9 Aw	Geen registratie van barvrijwilligers of reglement aanwezig bij paracommercieel horecabedrijf		2	Bestuurlijke boete			week	1 week
ALCO-HOLMA-TIGING									
Aw	45	Alcohol bij zich hebben op publiek toegankelijke plaatsen door < 18 jaar, m.u.v. in winkels		x	Strafrechtelijk (PV) of HALT				
Aw	2:48	Persoon gebruikt alcohol of heeft aangebroken flessen, blikjes e.d. bij zich op een openbare plaats, ondanks verbod	Afhanke-lijk van door college aange-wezen gebied	x	Strafrechtelijk (PV) of HALT				
TER-RAS									
APV	2:10 2:28	Bedrijf exploiteert terras zonder (rechtsgeldige) vergunning		1	Last onder dwangsom / bestuursdwang	Evt. verwij-deren terras	* 750-1500 tot 50m2 terras, * 1500-3000 van 51 m2 t/m 150 m2 terras, * 3000-5000 boven 150 m2 terras.	dag	1 uur tot enkele dagen, afhanke-lijk van situatie; o.a. veilig-heid,

									blokke- ren door- gang hulp- diensten
APV	2:10 2:28 1:4	Overtreding voor- schriften voor ter- ras		1	Last onder dwangsom / bestuurs- dwang	Evt. ver- plaat- sen ter- ras	* 750-1500 tot 50m2 terras, * 1500-3000 van 51 m2 t/m 150 m2 terras, * 3000-5000 boven 150 m2 terras.	dag	1 uur tot enkele dagen, afhanke- lijk van situatie; o.a. vei- ligheid, blokke- ren door- gang hulp- diensten
SLUI- TINGS- TIJDEN									
APV	2:29	Horecabedrijf is geopend na slui- tingstijd of houdt zich niet aan de regels t.a.v. slui- tingstijden	Al dan niet met ontheff- ing van de slui- tingstijd	1	* Last on- der dwang- som * Tijdelijk afwijkende sluitingstijd of sluiting (2:30 APV)		* 750-1500 tot 50m2, * 1500-3000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 3000-5000 boven 150 m2.	over- tre- ding	
APV	2:30	Horecabedrijf houdt zich niet aan afwijkende sluitingstijd / tijde- lijke sluiting		1	Last onder dwangsom		* 1500-3000 tot 50m2, * 3000-6000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 6000-10000 boven 150 m2.	over- tre- ding	
VERBO- DEN GEDRA- GIN- GEN									
APV	2:31	Horecabedrijf overtreedt de ver- boden gedragin- gen		1	Last onder dwangsom		* 750-1500 tot 50m2, * 1500-3000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 3000-5000 boven 150 m2.	over- tre- ding	
HELING									
APV	2:32	Horecabedrijf staat handel toe in bedrijf, on- danks verbod		1	Last onder dwangsom		1000	over- tre- ding	
GELUID									

APV Omgevingswet	4:2 APV 4:3 APV omgevingsplan	Horecabedrijf overtreedt voorschriften/regels ten aanzien van geluid (regulier of tijdens een collectieve/incidentele festiviteit)	Over-schrijding met: * minder dan 20 dB(A): cat. 2 * 20 of meer dB(A): cat. 1	1 of 2	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m2, * 2000-4000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 4000-7000 boven 150 m2.	over-tre-ding	
APV	4:5	veroorzaken overige geluidhinder	Over-schrijding met: * minder dan 20 dB(A): cat. 2 * 20 of meer dB(A): cat. 1	1 of 2	Last onder dwangsom		* 1000-2000 tot 50m2, * 2000-4000 van 51 m2 t/m 150 m2, * 4000-7000 boven 150 m2.	over-tre-ding	
SPEEL-AUTO-MATEN									
Wok	1 Wok	Geven van gelegenheid tot gokken		1	Last onder bestuursdwang	Sluiting: minimaal 2 weken, maximaal 3 maanden		over-tre-ding	Zeer kort
Wok APV	3 Wok 2:40 APV	Aanwezigheid speelautomaten zonder vergunning of het overtreden van de (vergunning)voorschriften (o.a. overstijgen maximum aantal toegestane speelautomaten)		2	Last onder dwangsom		750 per auto-maat	week	1 week tot 4 weken, afhankelijk van situatie (o.a. laagdrempelige inrichting, jeugd)
WA-PENS EN MU-NITIE									
Wwm	diverse	Aanwezigheid wapens (belangrijk: is er sprake van medeplegen door exploitant?)		0	Last onder bestuursdwang	Sluiting: minimaal 2 weken, maximaal 3 maanden		over-tre-ding	Geen termijn of zeer kort, afhankelijk van ernst situatie

Wwm	diverse	Handel in / met wapens		0	Last onder bestuursdwang	Sluiting: minimaal 2 weken, maximaal 3 maanden		overtreding	Geen termijn of zeer kort, afhankelijk van ernst situatie
Wwm	diverse	Incidenten met wapens; met (mede)verantwoordelijkheid exploitant		0	Last onder bestuursdwang	Sluiting: minimaal 2 weken, maximaal 3 maanden		overtreding	Geen termijn of zeer kort, afhankelijk van ernst situatie
Wwm	diverse	Incidenten met wapens; geen (mede)verantwoordelijkheid exploitant		1	Last onder bestuursdwang	Sluiting: minimaal 2 weken, maximaal 3 maanden		overtreding	Geen termijn of zeer kort, afhankelijk van ernst situatie
Wwm	diverse	Wapenhandel door bezoekers		x	Ontzeggen toegang (mits bevoegd APV)			overtreding	
ORDEVERSTORING EN ERNSTIGE INCIDENTEN									
Gemw	172 174 t/m 176a	Gevaar voor openbare orde, veiligheid of zedelijkheid door voorgegane feiten	* Bij zeer ernstige incidenten: cat. 0 * Bij andere gevallen van verstoringen: cat. 1	0 of 1	* Last onder dwangsom (cat. 1) * Bevel van burgemeester tot sluiting (cat. 0) * Intrekking vergunningen (Aw imperatief en APV facultatief) bij ernstige incidenten (cat. 0 en 1)	Sluiting minimaal 1 dag, maximaal 1 week. Bij voortdurende, definitieve sluiting.	2500	overtreding	Geen termijn of zeer kort, afhankelijk van ernst situatie
BRANDVEILIGHEID									
Zie hiervoor de Handreiking be-									

stuurlij- ke sanc- tiemid- delen									
OMGE- VINGS- PLAN									
Zie hier- voor de Handrei- king be- stuurlij- ke sanc- tiemid- delen									
MILIEU (aanvul- lend op de hier genoem- de sanc- ties voor ge- luids- overtre- dingen)									
Zie hier- voor de Handrei- king be- stuurlij- ke sanc- tiemid- delen									
BOUW									
Zie hier- voor de Handrei- king be- stuurlij- ke sanc- tiemid- delen									
ANDE- RE ON- DER- WER- PEN									
Zie hier- voor de Handrei- king be- stuurlij- ke sanc- tiemid- delen									