

Beleid Vergunningen, Toezicht en Handhaving fysieke leefomgeving Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel 2024

Inleiding

Voor u ligt het Beleid Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2024-2026 van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel. Dit plan schetst het kader waarbinnen wij uitvoering geven aan de vergunning-toezicht- en handhavingstaken binnen het omgevingsrecht, de Algemene plaatselijke verordening en Bijzondere wetten.

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel werken sinds 2013 ambtelijk samen in de Werkmaatschappij 8KTD. Team Toezicht en team Handhaving zijn in de loop der jaren samengevoegd tot één team. Team Vergunningen is een zelfstandig team. Vóór het opstellen van dit Beleidsplan waren de taken voor Toezicht en Handhaving vastgelegd in het Beleidsplan Toezicht en Handhaving 2017. De taken van Vergunningverlening waren niet vastgelegd in een beleidsplan. Dit plan vervangt het Beleidsplan Toezicht en Handhaving van 2017 en omvat nu zowel het beleid van Vergunningen als Toezicht en Handhaving (VTH).

Met ingang van 1 januari 2025 wordt de Werkmaatschappij 8KTD ontbonden en gaan beide gemeenten zelfstandig verder. Dit beleid geldt vanaf dat moment voor beide zelfstandige gemeenten.

Anleiding nieuw beleid

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Deze wet heeft directe gevolgen voor de manier van werken binnen het VTH-takenveld. Bijna alle wet- en regelgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, is opgenomen in één wet, de Omgevingswet. Tegelijkertijd met de Omgevingswet is de Wet Kwaliteitsborging bouw (Wkb) in werking getreden. De Wkb betekent een groot aantal veranderingen in het toezicht en de handhaving bij bouwactiviteiten. Door deze ontwikkelingen verandert er de komende jaren veel in de werkwijze van de VTH-taken. Dit is een proces dat langere tijd zal duren om volledig te integreren in onze werkwijze. Om deze redenen is dit beleidsplan een dynamisch document dat wij tussentijds kunnen aanpassen indien omstandigheden hierom vragen.

Voorts bestaat binnen het VTH-takenveld altijd spanning tussen beschikbare capaciteit en uit te voeren taken. Het is dus noodzakelijk om prioriteiten te stellen. In het voorgaande Beleidsplan Toezicht en Handhaving 2017 werden de taken opgepakt aan de hand van een prioriteitenstelling. Deze werkwijze is in alle eenvoud doeltreffend en werkbaar gebleken. In dit Beleidsplan is gekozen om voor alle taakvelden binnen VTH een risicoanalyse uit te voeren. Dit "risicogericht werken" sluit aan bij het VTH Beleid Fryslân welke door alle gemeenten in de Provincie Fryslân is vastgesteld. Activiteiten met de grootste kans op een overtreding en de grootste effecten op de fysieke leefomgeving verdienen én krijgen de meeste aandacht.

Waarom een VTH-beleid?

Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn voor de overheid in relatie tot inwoners en bedrijven belangrijke instrumenten. Initiatiefnemers willen graag hun initiatieven en ideeën kunnen realiseren, terwijl omwonenden en andere belanghebbenden willen dat hun belangen worden beschermd. Met dit beleidsplan willen wij transparant zijn in wat wij doen, waarom wij dit doen, welke keuzes we maken bij het uitvoeren van VTH-taken en hoe we dit hebben georganiseerd. Daarnaast is het op grond van het Omgevingsbesluit verplicht een uitvoerings- en handhavingstrategie op te stellen.

Beleidscyclus onder Omgevingswet

In dit beleid volgen we de systematiek van de beleidscyclus uit het Omgevingsrecht. De verschillende stappen in de cyclus vormen samen het VTH-beleid (beleidsontwikkeling), het uitvoeringsprogramma (beleidsdoorwerking) en jaarverslag (terugkoppeling).

Hieronder geven wij de stappen van de beleidscyclus weer in een leeswijzer. Hierbij leggen wij uit in welk hoofdstuk welk onderwerp wordt behandeld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt een korte omgevingsanalyse weergegeven, waarbij wordt ingegaan op de prioriteiten en doelen voor de komende beleidsperiode. Ook wordt ingegaan op de relevante ontwikkelingen die een rol spelen in deze beleidsperiode. Jaarlijks wordt in het uitvoeringsprogramma de stand van zaken van deze ontwikkelingen weergegeven.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de relevante ontwikkelingen. Dit betreffen zowel ontwikkelingen binnen beide gemeenten als ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en samenleving die van invloed zijn op onze werkzaamheden.

In hoofdstuk 3 beschrijven wij de koers, visie en doelstellingen die wij als gemeente hebben gesteld. Aan de hand van onze koers en visie bepalen wij onze strategie op het VTH-gebied. Met de doelstellingen geven wij richting aan de uitvoeringprogramma's voor de komende beleidsperiode. Daartoe wordt ieder jaar een uitvoeringsprogramma opgesteld, waarin voor dat jaar specifieke acties worden genoemd om de doelstellingen te behalen.

Hoofdstuk 4 gaat over risicogericht werken. De nut en noodzaak van de risicoanalyse komt aan bod alsook de gehanteerde methodiek. In het uitvoeringsprogramma maken we de koppeling tussen de risicoanalyse, prioritering en de beschikbare middelen.

In hoofdstuk 5 gaan wij in op onze werkwijze. Aan de hand van verschillende strategieën laten wij zien hoe wij te werk aan.

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de borging van de uitvoering. We bespreken welke middelen wij tot onze beschikking hebben.

Met de beleidsevaluatie in hoofdstuk 7 maken wij de beleidscyclus rond. Jaarlijks wordt het uitvoeringsprogramma geëvalueerd door middel van het jaarverslag. Zo kunnen wij – indien nodig – bijsturen en onze werkzaamheden aanpassen.

1. Omgevingsanalyse

In dit hoofdstuk geven wij een korte omgevingsanalyse van onze gemeenten en gaan wij in op de ontwikkelingen waarmee wij te maken krijgen.

1.1 Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel in het kort

Achtkarspelen is een gemeente met een sterk agrarisch karakter, maar ook met industriële accenten en een verscheidenheid aan dorpen. De dorpen Buitenpost en Surhuisterveen zijn het grootst. Er is veel ruimte in het gebied en het landschap straalt rust uit. De agrariërs zijn van oudsher beheerder van het landschap en hebben het buitengebied gevormd naar wat het nu is.

Tytsjerksteradiel bestaat uit een zestiental dorpskernen, waarvan Burgum de grootste is. Het grondgebied van de gemeente kent een grote verscheidenheid aan landschappelijke en natuurlijke waarden. Ook liggen er diverse grote natuurgebieden in de gemeente. De Alde Feanen en de Grutte Wielen zijn aangewezen als Natura 2000-gebieden en worden beschermd onder de Omgevingswet. Deze gebieden zijn tegelijkertijd van groot belang voor de watersport en recreatie.

Zowel Achtkarspelen als Tytsjerksteradiel liggen grotendeels in het Nationaal Landschap van de Noardlike Fryske Wâlden. Kenmerkend voor dit gebied is het singel- en houtwallenlandschap. Ook belangrijk voor de herkenbaarheid en identiteit van beide gemeenten zijn de cultuurhistorisch waardevolle, karakteristieke en monumentale gebouwen en objecten. Denk hierbij aan de wâldhúskes, boerderijen, kerken, molens, klokkentorens, staten en stinzen.

Niet alleen het Fryske landschap, maar ook de Fryske taal wordt als belangrijk onderdeel gezien van de Fryske identiteit. In beide gemeenten wordt veelvuldig Frysk gesproken. Vooral in de kleinere dorpen vormt de Fryske taal een belangrijk onderdeel van de identiteit van de bewoners.

De inwoners zelf worden over het algemeen gezien als ondernemend en zelfredzaam. Er heerst een mentaliteit van 'trochpakken'. De mensen zijn trots op hun identiteit, zijn eerlijk en recht door zee. Daarentegen kunnen inwoners ook licht eigenwijs zijn, maar wel met een gevoel voor rechtvaardigheid.

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel werken in de Werkmaatschappij op veel vlakken samen. Ook regionaal wordt de samenwerking gezocht met buurgemeenten. Deze samenwerking vermindert de kwetsbaarheid, verhoogt de kwaliteit en bespaart kosten.

1.2 Onze omgevingsvisie

In de omgevingsvisie beschrijven we de visie die we samen met onze inwoners en betrokken organisaties hebben opgesteld. Hiermee schetsen we op hoofdlijnen onze ambities voor de ruimtelijke ontwikkelingen tot 2040. Deze visie is nodig om een koers uit te zetten en om initiatieven te kunnen beoordelen. Een belangrijk kenmerk van de visie is flexibiliteit. Zo kunnen we inspelen op ontwikkelingen en behoeften.

Daarom maken wij met onze visie duidelijk wat wij willen bereiken, zonder op voorhand alles dicht te timmeren.

Met de omgevingsvisie wordt ingespeeld op de nieuwe werkwijze van de Omgevingswet. De overheid wil samen met de samenleving beleid vormgeven en uitvoeren. Dat betekent dat diezelfde overheid minder stuurt, meer loslaat en meer ruimte geeft aan de samenleving. Daarom werken wij volgens het motto: 'Ja, mits ...'. We willen graag initiatieven stimuleren en samen met anderen ontwikkelingen mogelijk maken, maar enige sturing blijft gewenst. Ontwikkelingen moeten elkaar versterken en niet beperken. Wij zijn en blijven als gemeente verantwoordelijk voor het bewaken van een goede samenhang en de afweging tussen algemeen en individueel belang.

1.3 De beleidscyclus van de Omgevingswet

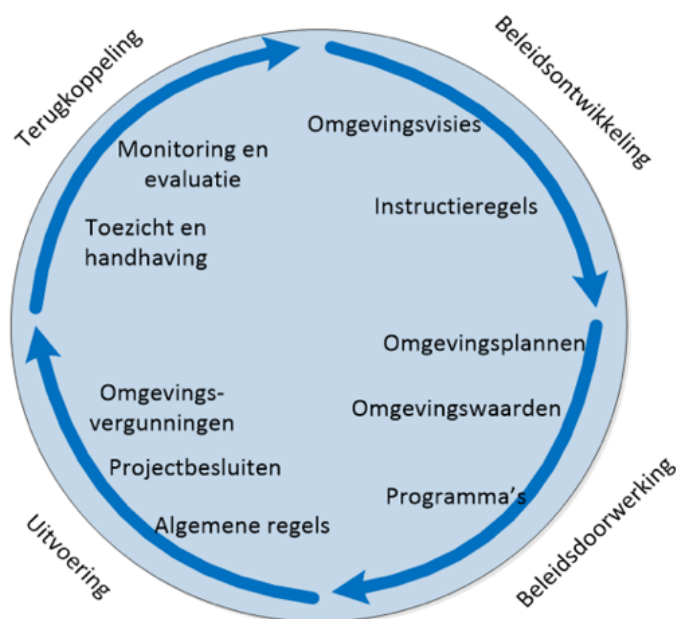
De opbouw van de Omgevingswet volgt de hieronder weergegeven beleidscyclus. De beleidscyclus laat zien welke instrumenten het bevoegd gezag in de diverse fasen van de cyclus kan inzetten. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving staat hierbij centraal. Er wordt naar alle aspecten van de leefomgeving tegelijk gekeken. De zorg van de overheid is erop gericht om de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekortschiet en om kwaliteiten te behouden die goed zijn.

Het bovenste kwart aan de rechterkant, beleidsontwikkeling, staat voor visievorming (omgevingsvisies). De Omgevingswet ziet de input uit het vorige kwart (terugkoppeling) van VTH als belangrijke input hiervoor.

Het concreet maken van de omgevingsvisies gebeurt in de vorm van omgevingsplannen, omgevingswaarden en programma's: de beleidsdoorwerking. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben wij direct een omgevingsplan van rechtswege. Dit omgevingsplan bestaat uit de ruimtelijke regels uit de vervallen instrumenten (bv. bestemmingsplannen) en vervallen rijksregels (de bruidsschat). De komende jaren zullen alle regels over de fysieke leefomgeving geïmplementeerd worden om zo te komen tot een nieuw en actueel omgevingsplan.

In het onderste kwart aan de linkerzijde staat de uitvoering centraal. Initiatiefnemers van activiteiten en projecten kunnen de regels voor activiteiten vinden in het omgevingsplan en – indien nodig - via een omgevingsvergunning toestemming vragen om hiervan af te wijken.

Het bovenste kwart aan de linkerzijde staat voor terugkoppeling. Met toezicht en handhaving zien wij als gemeente toe op de naleving van algemene regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring kunnen wij de effecten hiervan op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld brengen en evalueren of we aanpassing van de kerninstrumenten noodzakelijk vinden.



Figuur 1: beleidscyclus omgevingswet

2. Ontwikkelingen

In dit hoofdstuk blikken we allereerst terug op de verbeterpunten van de afgelopen beleidsperiode. Daarna kijken we vooruit en beschrijven we welke ontwikkelingen van invloed zijn op onze VTH-werkzaamheden.

2.1 De evaluatie van ons vorige beleid

Ons vorige beleidsplan dateerde van 2017 en richtte zich alleen op toezicht en handhaving binnen het Omgevingsrecht. Door de veranderende wet- en regelgeving en de uitwerking daarvan op de VTH-werkzaamheden is besloten nieuw beleid op te stellen onder de nieuwe wetgeving (Omgevingswet en Wkb). Daarnaast nemen wij ook de componenten vanuit de APV en Bijzondere wetten mee in dit beleid.

Ten aanzien van ons vorige beleid hebben we een drietal verbeterpunten vastgesteld:

1. Het is wenselijk om risicogericht te werken en zo aan te sluiten bij het VTH Beleid Fryslân;
2. Het is wettelijk verplicht (en wenselijk) om ook de taken van vergunningverlening en toezicht verder uit te werken, zodat de VTH-werkzaamheden in samenhang worden opgepakt;
3. Het is belangrijk om de monitoring en evaluatie van het beleid in te bedden in de organisatie.

2.2 Organisatorische ontwikkelingen

Het afgelopen jaar heeft er binnen de organisatie een grote wijziging plaatsgevonden. Het team Vergunningen, toezicht, handhaving en veiligheid (team VTHV) is gesplitst in twee teams, namelijk Team Vergunningen en Team Toezicht, handhaving en veiligheid.

Daarnaast is er op bestuurlijk niveau voor gekozen om de samenwerking tussen beide gemeenten te beëindigen en daarmee Werkmaatschappij 8KTD op te heffen. De komende maanden zal duidelijk worden hoe dit proces van ontvlechting eruit zal komen te zien. Beide organisaties streven ernaar om per 1 januari 2025 als twee nieuwe organisaties van start te kunnen.

2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Als gemeente hebben wij (en ook in de toekomst) te maken met grote en ingrijpende ontwikkelingen: klimaatverandering en de daaraan verbonden duurzaamheidsopgaven, de individualisering en mondigheid van burgers, stikstofproblematiek, ondermijnende criminaliteit en woningbouwopgave. Dit zijn allemaal voorbeelden van ontwikkelingen waardoor de VTH-werkzaamheden complexer worden en wellicht daarmee ook belangrijker. Wij zijn ons hiervan bewust en proberen hier in het VTH-beleid op in te spelen.

2.4 Ontwikkelingen in de wet- en regelgeving

2.4.1. Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet en de daarbij behorende Algemene Maatregelen van bestuur (AMvB's) en Ministeriële regeling (MR) vervangen de voorheen bestaande Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en vele andere wetten die betrekking hadden op de fysieke leefomgeving.

De regels in de AMvB's zijn het meest concreet. Hierbij gaat het vooral om het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Die vervangen in grote lijnen het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit. Het Omgevingsbesluit (Ob) bevat vooral procedureregels. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) regelt de inhoudelijke kaders voor overheidsorganen, waarbinnen zij hun taken en bevoegdheden op het terrein van de fysieke leefomgeving uitoefenen.

Een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet is decentralisatie. Het rijk wil meer bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en er worden rijksregels geschrapt. Gemeenten kunnen onder de Omgevingswet veel meer zelf gaan beslissen welke regels zij nodig vinden. In plaats van de voorheen bestaande bestemmingsplannen en verordeningen, geldt er nu één omgevingsplan waarin alle regels voor de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Dit omgevingsplan bestaat op dit moment uit de voorheen bestaande bestemmingsplannen, verordeningen en rijksregels (de 'bruidsschat'). De komende jaren zal dit omgevingsplan gefaseerd worden gewijzigd om zo te komen tot een 'echt' omgevingsplan.

2.4.2. Relevante veranderingen voor Vergunningen

Per 1 januari 2024 bestaat er landelijk een nieuw digitaal loket voor het aanvragen van een vergunning of het indienen van een melding. Dit loket, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (afgekort tot DSO) vervangt het oude Omgevingsloket Online (OLO), het Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl. In het kader van de Omgevingswet worden ook de werkprocessen voor het afhandelen van aanvragen aangepast.

Volgens de Omgevingswet moeten de meeste aanvragen binnen 8 weken behandeld worden. Alleen complexe aanvragen, waaronder aanvragen betrekking hebbende op rijksmonumenten, hebben een langere behandeltermijn van 26 weken.

Voor het tijdig kunnen afhandelen van de aanvragen worden vooraf aan het indienen van een aanvraag, diverse zogenaamde “tafels” georganiseerd. Deze tafels zijn overlegvormen, bedoeld als vooroverleg zoals beschreven in de diverse publicaties: de intake van een initiatief, het organiseren van een omgevingsoverleg of het nemen van een principe besluit.

Daarnaast speelt het organiseren van participatie rond een initiatief een belangrijke rol. Belangrijk hierin is dat burgers en ondernemers vroegtijdig worden betrokken bij het proces.

2.4.3 Relevante veranderingen voor Toezicht en Handhaving

Voor toezicht en handhaving zijn vier hoofdlijnen van het nieuwe stelsel belangrijk:

1. Een verdergaande verschuiving van vergunningen naar algemene regels;
Met de regels in het Bal en het Bbl is een duidelijke verschuiving van vergunningverlening naar algemene regels te zien. Bedrijven en burgers zijn zelf verantwoordelijk om de op hun van toepassing zijnde regels op te zoeken en na te leven. Doordat er aan de voorkant geen toetsing meer plaatsvindt, heeft dit tot gevolg dat toezicht en handhaving belangrijker wordt.
2. Meer algemene en specifieke zorgplichten;
In de Omgevingswet en de AMvB's krijgt de zorgplicht een volwaardige plaats naast de 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet.¹ De zorgplicht past enerzijds goed in de gedachtegang van de Omgevingswet: de verantwoordelijkheid ligt bij degene die een activiteit met mogelijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving uitvoert en biedt daarnaast flexibiliteit. Anderzijds zijn zorgplichten lastig te handhaven, waardoor in de praktijk mogelijk onduidelijke situaties kunnen ontstaan.
3. Doelvoorschriften worden belangrijker ten koste van middelvoorschriften;
Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is flexibiliteit. Daarom bestaan er onder de Omgevingswet zoveel mogelijk doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. In gevallen waarin het niet mogelijk is om een doelvoorschrift te stellen worden nog middelvoorschriften gesteld. Doelvoorschriften zijn voorschriften die aangeven dat een bepaald doel bereikt moet worden, maar niet hoe dat moet gebeuren.² Doelvoorschriften geven meer vrijheid om zelf de maatregelen te kiezen om het doel te bereiken. Middelvoorschriften schrijven daarentegen wel een specifiek middel voor dat moet worden toegepast. De toezichthouder hoeft bij doelvoorschriften alleen te beoordelen of het doel wordt gehaald. Hoe dit doel dan wordt gehaald, hoeft niet te worden gecontroleerd.
4. De aanvieligroute is integraal in plaats van sectoraal.
De allerebelangrijkste wijziging is misschien wel dat alle aspecten die te maken hebben met de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet bij elkaar zijn gezet: bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Nieuw is dat ook de gezondheid bij de afweging van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving moet worden betrokken. Dat betekent dat onder meer de GGD als nieuwe organisatie betrokken is bij de uitvoering.

Het integrale karakter zorgt ervoor dat toezichthouders en handhavers nog meer moeten samenwerken dan nu al het geval is als het gaat om een activiteit die gevolgen heeft voor twee of meer van bovengenoemde aspecten waarvoor verschillende bestuursorganen bevoegd zijn.

2.4.4. Wet kwaliteitsborging bouw

Hierna wordt kort ingegaan op de Wet kwaliteitsborging bouw. Wij hebben aanvullend een separate beleidsregel opgesteld, waarin wordt weergegeven hoe wij omgaan met de Wkb. In die beleidsregel wordt dieper ingegaan op de verschillende beleidskeuzes.

Voor de handhaving van bouwregels geldt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Deze wet is gelijktijdig met de Omgevingswet in werking getreden. Het doel van de Wkb is het verhogen van de bouwkwaliteit. Het gemeentelijk bouwtoezicht is overgenomen door een private kwaliteitsborger. Dit wordt het systeem van kwaliteitsborging genoemd. De gemeente toetst bij de vergunningverlening het papieren bouwplan niet meer preventief aan bouwtechnische voorschriften. In plaats daarvan toetst een private kwaliteitsborger vooraf, tijdens en na de bouw of een bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften, zoals gesteld in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL).

1) De 6 kerninstrumenten zijn: omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, omgevingsverordening, omgevingsvergunning en projectbesluit.

2) Een voorbeeld van een doelvoorschrift is artikel 2.19 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De gedachte is dat de verantwoordelijkheid voor de bouwkwiteit en het voldoen aan de regels nadrukkelijk bij de bouwer ligt. Om de bouwkwiteit te borgen moet de bouwer een onafhankelijke kwaliteitsborger inhuren voor de toetsing en het toezicht op de bouw. Tijdens de bouw moet er een gebouwdossier worden opgebouwd.

Voor de start en bij de oplevering van de bouw moet de bouwer een bouwmelding bij de gemeente indienen. Voor het ruimtelijk deel (welstand en omgevingsplan) bestaat nog gewoon de vergunningplicht.

De Wkb treedt gefaseerd in werking. Vanaf 1 januari 2024 geldt de Wkb voor de nieuw te bouwen bouwwerken gevolklasse 1 (categorie van relatief eenvoudige bouwwerken). Vanaf 1 juli 2024 wordt gekeken of de Wkb ook van toepassing gaat zijn op de te verbouwen bouwwerken van gevolklasse 1 per 1 januari 2025. Dit zijn voornamelijk woningen (niet in een woongebouw) en industriegebouwen tot 2 bouwlagen. Voor complexe bouwwerken met een hogere gevolklasse, zoals een school of een logiesgebouw, blijft de gemeente voorlopig toetser en toezichthouder.

Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie³ van de Wkb volgen daarna (al dan niet gelijktijdig) de bouwwerken in hogere risicoklassen. Dit zijn bijvoorbeeld bibliotheken en onderwijsgebouwen (gevolklasse 2) en voetbalstadions en ziekenhuizen (gevolklasse 3). Door de gefaseerde inwerkingtreding kunnen zowel bouwbedrijven als gemeente stap voor stap ervaring opdoen met het nieuwe toezicht in de bouw.

Bij Toezicht verdwijnt het technisch toezicht op de bouwwerkzaamheden vallend onder de meldingsplicht. Werkzaamheden in deze categorie die blijven zijn: het uitzetten en aangeven van de rooilijnen en het toezicht op de omgevingsplanactiviteit.

Wat komt ervoor terug:

- toezicht op informatie- en stopmomenten, op basis van risico's. Uitgangspunt is vertrouwen waarbij het aantal informatie of stopmomenten tot een minimum beperkt zullen worden;
- verzoeken tot handhaving van de kwaliteitsborger, Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TLokB) of andere belanghebbenden;
- handhaving gevolklasse 0 als op basis van toezicht op omgevingsplanactiviteit strijdigheid Bbl wordt geconstateerd;
- beoordeling of er sprake is van gelijkwaardigheid (constructief of brandveiligheid). Indien er sprake is van een gelijkwaardigheid, dan valt het bouwwerk onder gevolklasse 2.

2.4.5. Overgangsrecht Omgevingswet en Wkb

Vanaf 1 januari 2024 gelden de nieuwe regels voor vergunningen die vanaf dat moment zijn aangevraagd en bouwactiviteiten die vanaf dat moment plaatsvinden. Voor vergunningen die zijn aangevraagd vóór 1 januari 2024 geldt nog het oude Wabo-regime. Dat geldt ook voor de op dat moment al lopende be- zwaar- en beroepsprocedures.

In de Wkb is opgenomen dat voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan, verschillende ingangs- data worden vastgesteld. Het is dus belangrijk goed op te letten welk onderdeel wanneer in werking treedt.

2.4.6. Frysk VTH netwerk

De Friese overheden werken al lange tijd samen bij de uitvoering van VTH-taken. Er is sprake van een netwerk van lokale, provinciale en rijksoverheden en diensten, dat zowel beleidsmatig als projectgewijs de samenwerking zoekt. Voor de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) is er een geza- menlijk beleid voor de uitvoering van de basistaken. De Friese samenwerking blijft een belangrijk ijkpunt bij de uitvoering van onze VTH-taken. Door in dit netwerk het beleid, de processen en de systemen op elkaar af te stemmen, worden we effectiever en eenduidiger voor de bedrijven en particulieren waarmee we bij de uitvoering van VTH-taken een relatie onderhouden.

De afstemming vindt veelal plaats in het Fries VTH-overleg. Dit overleg vindt drie keer per jaar plaats. Voor het Fries VTH-overleg is een VTH-meerjarenagenda 2022 – 2025 vastgesteld. Onderwerpen die de komende jaren o.a. aan bod komen zijn:

- Bijkomende veiligheidsaspecten energietransitie;
- Coördinatie toezicht en handhaving buitengebied, inclusief afvalstoffen en dumpingen;

3) Naar verwachting zal uiterlijk 3 jaar na 1 januari 2024 een evaluatie van de Wkb plaatsvinden.

- Delen inzichten lokale omgevingsvisies en oriëntatie vervolgstappen samenwerking Ow;
- Opstarten multisporen programma Kaderrichtlijn Water (KRW);
- Frysk Peil Kwaliteitscriteria.

3. Koers, visie en doelstellingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze kernwaarden, koers, visie en doelstellingen voor de komende beleidsperiode. Aan de hand van deze onderdelen geven wij aan hoe wij hier als VTH invulling aan geven. Onze visie werken wij verder uit in doelstellingen. Deze doelstellingen geven richting aan onze komende beleidsperiode.

Onze kernwaarden zijn:

- Objectiviteit is belangrijk;
- Gezondheid is belangrijk;
- Afwentelen wordt voorkomen;
- We kijken integraal en gaan zorgvuldig met de beschikbare ruimte om;
- Omgevingskwaliteit is belangrijk;
- We zoeken samenwerking;
- We hebben een positieve houding;
- We denken inclusief.

3.1 Koers en visie

De fysieke leefomgeving heeft invloed op mens, dier en het milieu. Het is de lucht die we inademen, de bodem waarop we voedsel verbouwen, de gebouwen waarin we verblijven, de natuur waarin we recreëren. Een gezonde en veilige fysieke leefomgeving is essentieel.

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben een Omgevingsvisie vastgesteld. Deze Omgevingsvisies beschrijven wat wij belangrijk vinden voor de gebieden waarin we wonen, werken en recreëren. In de omgevingsvisies wordt weergegeven welke koers wij nastreven tot 2040:

“We wonen, werken en ontspannen in vitale en leefbare dorpen en een aantrekkelijk buitengebied. De leefomgeving beweegt mee met de ontwikkelingen van deze tijd, met respect voor de bestaande ruimtelijke en sociaal-culturele kwaliteiten.”

Om dit voor de fysieke leefomgeving te borgen, dan wel te bereiken hebben wij de volgende visie:

“Wij zetten ons in voor het behouden, en daar waar nodig bereiken/versterken van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Wij zijn open en transparant.”

3.2 Strategische doelen

Voor de komende beleidsperiode hebben wij een aantal hoofddoelstellingen opgesteld. Deze doelstellingen geven invulling aan de recente ontwikkelingen, onze koers en visie. Allereerst gaan wij in op *wat we willen bereiken*, daarna geven wij aan *wat we daarvoor gaan doen* en tot slot geven wij aan *wanneer wij tevreden zijn*.

Onze doelstellingen worden jaarlijks in het uitvoeringsprogramma uitgewerkt in specifiekere activiteiten voor dat jaar. Op die manier maken wij onze doelstelling concreet en haalbaar.

Doelstellingen: wat willen we bereiken?

1. De komende beleidsperiode passen we onze werkwijze en processen verder aan op basis van de Omgevingswet en Wkb;
2. De komende beleidsperiode werken wij risicogestuurd aan de hand van onze nieuwe prioritering op basis van een risicoanalyse;
3. De komende beleidsperiode realiseren wij een VTH-cyclus die voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen voor de uitvoering van VTH-taken;
4. De komende beleidsperiode realiseren wij de borging van de rechtsgelijkheid en draagvlak door eenduidige strategieën en werkwijzen te hanteren op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Activiteiten: wat gaan we daarvoor doen?

1. Onze werkprocessen aanpassen aan de Omgevingswet en Wkb en dit verder inrichten in onze applicatie Powerbrowser;
2. De werkwijze op basis van de risicoanalyse integreren en dit samen met onze collega's oppakken en hen daarin begeleiden;

3. De VTH-taken uitvoeren zoals benoemd in dit beleid uitvoeren, dit jaarlijks concretiseren in het uitvoeringsprogramma en jaarlijks monitoren aan de hand van het jaarverslag;
4. De strategieën inpassen in onze werkwijze.

Gewenst resultaat: wanneer zijn we tevreden?

1. Wanneer wij onze wettelijke taken uitvoeren volgens de gestelde regels en procedures en onze applicatie Powerbrowser deze werkwijze faciliteert;
2. Wanneer wij volgens een uniforme manier prioritair werken en dat de prioritering op basis van de risicoanalyse sturend is voor de tijdsbesteding aan zaken;
3. Als het werken volgens de beleidscyclus een vanzelfsprekendheid is en voor alle medewerkers een tastbare bijdrage levert aan de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken;
4. Als het werken volgens de strategieën een vanzelfsprekendheid is en heeft geleid tot een uniforme werkwijze en werkprocessen.

4. Prioriteitsstelling

4.1 Inleiding

Overall op controleren of tegen elke overtreding optreden kan niet. Daarvoor is de beschikbare capaciteit niet toereikend. Er moeten keuzes gemaakt worden: welke vergunningen en meldingen worden wel gecontroleerd en welke niet? Indien overtredingen worden geconstateerd, welke van de overtredingen wordt dan direct opgepakt en welke overtreding wordt niet eerder opgepakt dan wanneer daar tijd voor is? Gelet hierop moeten we prioriteren. Wat verstaan we dan onder prioriteren en hoe doen we dit? Dat komt in dit hoofdstuk aan de orde.

4.2 Aanleidingen van toezicht en handhaving

Programmatisch toezicht

Toezicht op verleende vergunningen gebeurt risicogestuurd. Indien door de gemeente een vergunning wordt verleend of een melding wordt geaccepteerd, wordt deze afhankelijk van de risico's verbonden aan deze vergunning/melding uitvoerig of oppervlakkig gecontroleerd. Vergunningen en meldingen met hoge risico's worden uitvoeriger gecontroleerd dan vergunningen en meldingen met lage risico's.

Waarnemingen in het vrije veld

Toezichthouders kunnen in het veld met de wet- en regelgeving strijdige activiteiten tegenkomen.

Specifieke thema's of projecten

Jaarlijks worden er in het uitvoeringsprogramma diverse projecten aangedragen welke dat jaar uitgevoerd zullen worden. Deze projecten kunnen leiden tot extra inzet van capaciteit en dus extra toezicht in een bepaald domein.

Ontvangen meldingen/klachten/handhavingsverzoeken

Burgers en anderen kunnen meldingen of klachten indienen over mogelijk illegale activiteiten. Veel meldingen/klachten komen binnen via Fixi. Belanghebbenden (in de zin van artikel 1.3 Awb) kunnen een handhavingsverzoek indienen.

4.3 Prioritering op basis van risicoanalyse

De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving van een groot aantal wetten en regels op het gebied van de fysieke leefomgeving. Niet al deze regels kunnen intensief worden gehandhaafd. Daarnaast is het met de huidige beschikbare capaciteit onmogelijk om alle wettelijke handhavingstaken uit te voeren. Voor een duidelijk en weloverwogen handhavingsbeleid is daarom een prioriteitsstelling noodzakelijk, zodat de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk kan worden ingezet.

Onder prioriteren verstaan wij het volgende; met een vaste methodiek bepalen op welke activiteiten wij de meeste nadruk op leggen en op welke activiteiten minder (lees: uren inzet). Meer specifiek koppelen we activiteiten in het VTH domein aan een score. Activiteiten met een hoge score krijgen de meeste aandacht en worden, in beginsel, altijd opgepakt.

Het prioriteren wordt gedaan op basis van een risicoanalyse. De risicoanalyse is gebaseerd op een landelijk veel gebruikt model. Dit model heeft de volgende definitie:

Risico = Kans op overtreding x Effect

Hierbij verstaan we onder kans: de kans waarop de regels worden overtreden. Onder effect verstaan we: de mate van ongewenste gevolgen bij het overtreden van de regels.

4.4 Methodiek

De risicoanalyse is uitgevoerd voor alle domeinen binnen het VTH-domein. Het domein bouw heeft, wat betreft het uitvoeren van toezicht, aansluiting gezocht bij de toezichtsmatrix zoals vastgesteld door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland.

De risico's zijn bepaald middels een vaste methodiek waarbij 7 beoordelingscriteria worden gehanteerd. Dit zijn;

- 1) **Veiligheid:** effecten die direct mensenleven bedreigen of tot lichamelijk letsel kunnen leiden.
- 2) **Gezondheid:** effecten die leiden tot aantasting van de gezondheid van mensen op de middellange en langere termijn.
- 3) **Natuur/Duurzaamheid:** effecten die het milieu en de natuur in het bijzonder kunnen aantasten. Hieronder verstaan wij ook regels die betrekking hebben op een duurzaam gebruik van natuurlijke bronnen.
- 4) **Leefbaarheid:** effecten die de kwaliteit van de leefomgeving aantasten. Deze worden onder andere beschermd door de voorschriften genoemd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL), het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL), het besluit activiteiten leefomgeving (BAL), het Omgevingsplan en de Algemene plaatselijke verordening (APV) en het welstandsbeleid.
- 5) **Cultuurhistorie:** bijzondere categorie effecten die de kwaliteit van de leefomgeving aantasten. Deze waarden worden onder andere beschermd door de Monumentenwet, en de in het omgevingsplan benoemde cultuurhistorisch waardevolle gebieden (incl. groen, structuren en objecten).
- 6) **Financieel-economisch:** effecten die leiden tot aantasting van de economische bedrijvigheid en/of direct leiden tot extra kosten of minder inkomsten voor de gemeente.
- 7) **Imago:** effecten die ondermijnend zijn voor de rechtszekerheid en het imago van de overheid als betrouwbare partner.

De effecten zijn per criterium geassocieerd. De kans op een overtreding is tevens geassocieerd waarbij er een verdeling is gehanteerd in aantallen per jaar. De tabel waaraan is getoetst is opgenomen in bijlage 1. Jaarlijks wordt beoordeeld of de classificaties nog actueel zijn. De uitkomst is bepalend voor het uitvoeringsprogramma.

De uitkomst van de risicoanalyse bepaalt op welke wijze wij de zaak m.b.t. de desbetreffende activiteit uitvoeren. De 4 uitkomsten zijn:

Lage prioriteit – aanvragen en meldingen worden met minimale inzet behandeld, klachten worden alleen opgepakt indien er informatie beschikbaar is, periodieke controles worden alleen steekproefsgewijs gepland.

Midden prioriteit - aanvragen en meldingen verdienen een degelijke toets, klachten worden opgepakt, periodieke controles worden gepland.

Hoge prioriteit - aanvragen en meldingen worden grondig getoetst, klachten worden direct opgepakt, periodieke controles worden gepland waarbij er minimaal eens in de 1 tot 3 jaar een controle plaatsvindt.

Top prioriteit - aanvragen en meldingen worden met spoed en grondig getoetst, klachten worden met hoge urgentie opgepakt, periodieke controles worden minimaal jaarlijks gepland.

4.5 Verzoek om handhaving en prioriteitstelling

Belanghebbenden kunnen een verzoek tot handhaving indienen. Indien er sprake is van een ontvankelijk verzoek, dient het bestuursorgaan volgens de wet te besluiten op dit verzoek. Voordat het bestuursorgaan overgaat tot een besluit, moet altijd een afweging worden gemaakt of er voor het specifieke geval wel óf niet handhavend wordt opgetreden. Pas na die afweging kan het bestuursorgaan besluiten over te gaan tot handhaven of van handhavend optreden af te zien. Hierbij wordt gekeken naar het karakter van het overtreden voorschrift, het daarbij betrokken algemene belang en de belangen van verzoeker.

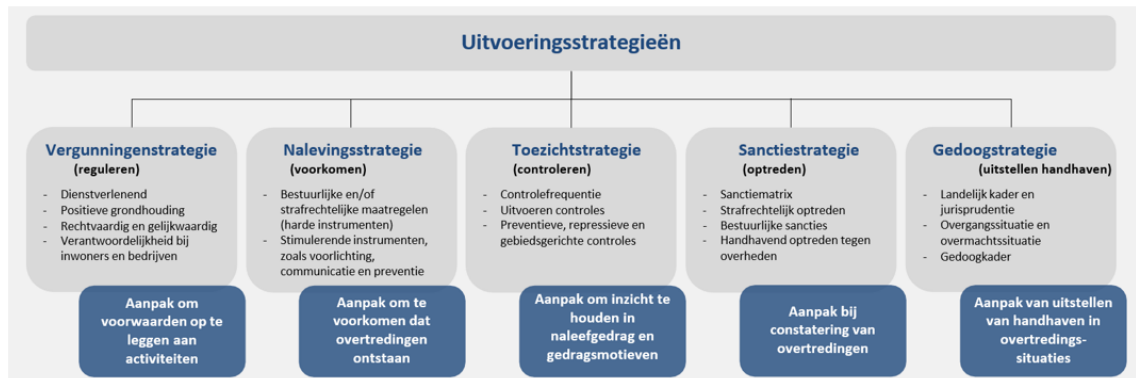
Ook wanneer een handhavingsverzoek wordt ingediend voor een activiteit waaraan een lage prioriteit is toegekend in het VTH-beleid, dienen wij deze afweging te maken. Een lage prioriteit is namelijk geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan volledig mag worden afgezien van handhaving.

5. Strategieën

De werkwijze waarmee wij onze doelen willen behalen en risicogestuurd willen werken, is vastgelegd in uitvoeringstrategieën. De handhaving- en gedoogstrategie zijn gebaseerd op landelijke strategieën. De andere strategieën zijn gemeentelijke strategieën.

In de figuur hieronder is de samenhang tussen de strategieën weergegeven. Ten opzichte van het vorige beleidsplan zijn er grote veranderingen: de vergunningenstrategie is volledig nieuw. In het vorige be-

leidsplan werd niet specifiek een preventiestrategie genoemd, maar werd al wel sterk ingezet op preventie. Tot slot zijn de toezichtstrategie, handhavingstrategie en gedoogstrategie aangepast aan de nieuwe wet- en regelgeving en de werkwijze op basis van de risicoanalyse.



Figuur 2: uitvoeringsstrategieën

Onze werkwijze is onder te verdelen in vijf strategieën. Deze strategieën zullen in de volgende paragrafen worden toegelicht. De vijf strategieën zijn:

1. Preventiestrategie;
2. Vergunningenstrategie;
3. Toezichtstrategie;
4. Sanctiestrategie/handhavingstrategie;
5. Gedoogstrategie.

5.1 Preventiestrategie

Voorkomen is beter dan genezen. Dit geldt ook zeker in het VTH-domein. Burgers en bedrijven zullen nooit 100% aan regels voldoen. Redenen die hiervoor vaak worden aangewend zijn o.a. onwetendheid en een gebrek aan inzicht in de consequenties van eigen handelen. Preventieve maatregelen kunnen helpen in het verbeteren van het naleefgedrag. Wij kiezen ervoor om als volgt dit middel in te zetten.

Herkenbaarheid

Met duidelijk herkenbare auto's en kleding willen wij de zichtbaarheid vergroten. Burgers merken dat de gemeente letterlijk "boots on the ground" heeft en dat (illegale) activiteiten in de gaten wordt gehouden.

Informereren / voorlichting

Zoals aangegeven speelt onwetendheid regelmatig een rol bij het niet naleven van regels. Goede voorlichting kan dit verhelpen. Denk bv. aan het actief informeren over wetswijzigingen. Wij beschikken over voldoende instrumenten (o.a. website, lokale krant) om dit goed uit te voeren.

Overbrengen boodschap

Bij het schrijven van brieven en vergunningen is niet altijd direct duidelijk wat er van de burger gevraagd wordt. Het is daarom belangrijk om de kernboodschap in de eerste alinea te verwerken. Wij streven ernaar om dit voor alle uitgaande stukken te laten gelden.

Preventief controleren

Een controlebezoek voorafgaand aan het verstrekken van de vergunning of ontheffing kan veel tijdswinst opleveren. Onduidelijkheden kunnen direct worden getackeld en de regels kunnen worden toegelicht/uitgelegd. In de praktijk is er alleen capaciteit om bij evenementenvergunningen op voorhand te controleren. Er is simpelweg onvoldoende capaciteit om bij alle te verlenen vergunningen/meldingen een preventieve controle uit te voeren.

Repressief Toezicht

Het strafrecht biedt ons mogelijkheden om ongewenst gedrag te sanctioneren. Dit heeft veelal een "olievlek reactie" tot gevolg. Er wordt over gesproken en belet burgers om ook een overtreding te begaan. Van repressief handelen gaat dus ook een preventieve werking uit. Wij hebben de afgelopen jaren stevig ingezet op het in dienst nemen en opleiden van BOA's, met name Domein I.

Publicatie sanctiebesluit

In sommige gevallen besluiten wij over te gaan tot het publiceren van een sanctie door middel van een persbericht in de lokale media. Het doel van het publiceren is om burgers duidelijk te maken hoe wij

toezicht houden en hoe wij handhavend optreden. Daarnaast heeft het publiceren van sancties een preventieve werking doordat wij andere inwoners laten zien hoe wij omgaan met bepaalde overtredingen.

5.2 Vergunningenstrategie

5.2.1 Werkwijze Omgevingswet vergunningen

5.2.1.1 Binnenkomst

Vergunningaanvragen en meldingen met betrekking tot de Omgevingswet ontvangen wij vanuit het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het VTH-systeem PowerBrowser is gekoppeld aan het DSO. Via de samenwerkingsmodule kunnen wij samenwerken met ketenpartners bij aanvragen waarvoor bijvoorbeeld een advies of advies met instemming nodig is.

Initiatiefnemers kunnen verschillende soorten verzoeken indienen via het DSO. De volgende soorten verzoeken zijn vastgesteld voor de Omgevingswet:

- conceptverzoek;
- aanvraag omgevingsvergunning;
- melding;
- informatie verzoeken;
- aanvraag maatwerkvoorschrift;
- melding gelijkwaardige maatregel;
- aanvraag toestemming gelijkwaardige maatregel.

Voor zover niet wettelijk voorgeschreven kan de gemeente vragen en aanvraagvereisten zelf bepalen/aanpassen middels toepasbare regels in het DSO. Zo is het mogelijk om de suggestie van het vooroverleg eerder in het proces onder de aandacht te brengen zodat initiatiefnemers vaker voor deze optie kiezen.

Daarnaast wordt in de loop van 2024 een nieuw verzoek toegevoegd: 'Verken uw idee', bedoeld om met de gemeente te overleggen om ideeën te verkennen of de plannen te bespreken. Deze mogelijkheid wordt nu al aangeboden via onze website.

Indien initiatiefnemers vragen hebben over het indienen van een aanvraag via het DSO, kunnen zij terecht bij onze Frontoffice ruimte. De Frontoffice kan begeleiding bieden bij het indienen van een aanvraag op de juiste wijze.

5.2.1.2 Conceptverzoek

Vóór het daadwerkelijk indienen van een aanvraag om omgevingsvergunning kan een voorlopige aanvraag, ofwel een conceptverzoek worden ingediend, het zogenaamde omgevingsoverleg. Hieronder wordt tevens verstaan: vooroverleg, principeverzoek, beoordelen schetsplan, beoordelen conceptvergunningaanvraag of omgevingstafel.

Door de aanvraag in te dienen als een conceptverzoek kunnen we aan de voorkant meekijken met het initiatief en toetsen we integraal naar de wenselijkheid en/of haalbaarheid ervan. Wij stimuleren dit voortraject, omdat we op deze manier de kans vergroten op een volledige en passende aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Het conceptverzoek kan via verschillende routes worden behandeld. Als eerste kijken we of een conceptverzoek past binnen het beleid. Als dit het geval is, kan de initiatiefnemer een definitieve aanvraag indienen. Initiatieven die niet passen in ons beleid gaan door als omgevingsoverleg naar de intaketafel, beoordelingstafel of omgevingstafel. Aan deze tafels beoordelen wij of het initiatief wenselijk is. Wenselijke initiatieven die nog niet voldoende uitgewerkt zijn voor de uiteindelijke omgevingsvergunningaanvraag gaan daarna naar een nieuwe intaketafel of, als het verder uitgewerkt is maar nog niet klaar voor indiening, de omgevingstafel. Aan de omgevingstafel bepalen we met meerdere specialisten en ketenpartners of het initiatief haalbaar is. Het kan zijn dat er meerdere omgevingstafels nodig zijn. Het einddoel van de omgevingstafel(s) is namelijk een ontwerp omgevingsvergunning, zodat het proces van de definitieve aanvraag binnen de gestelde termijn van 8 weken afgerond kan worden.

5.2.1.3 Procedure

Na het indienen van de volledige aanvraag hebben we 8 weken voor de inhoudelijke behandeling van de aanvraag (dit is geen fatale termijn, maar een termijn van orde). De procedure kan met 6 weken worden verlengd tot 14 weken. Wanneer de aanvraag niet compleet is, kunnen we een verzoek om aanvulling doen, waarbij de termijn van behandeling stil komt te liggen (Algemene wet bestuursrecht) totdat de aanvulling is gedaan.

De aanvrager kan meerdere activiteiten in één keer (meervoudige aanvraag) indienen. In principe is dan voor alle aanvragen de standaardprocedure van 8 weken van toepassing (tenzij in de gevallen hieronder genoemd). De activiteit met de zwaarste procedure bepaalt bij een meervoudige aanvraag de toe te passen procedure.

Uitgebreide procedure

In sommige gevallen kan een uitgebreide procedure van 6 maanden van toepassing zijn. Hiervoor zijn drie mogelijke redenen:

- Er is een aantal gevallen waarvoor altijd de uitgebreide procedure van toepassing is, bijvoorbeeld activiteiten waarvoor een MER verplicht is of een monumentenactiviteit. Deze gevallen zijn opgenomen in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit;
- Het college van burgemeester en wethouders kan een uitgebreide procedure van toepassing verklaren als daarvoor gegronde redenen zijn (art. 16.65 Omgevingswet, lid 4). In dit artikel wordt toegelicht dat het bevoegd gezag dit kan bepalen als:
 - o het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving;
 - o waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben. Het college stelt in dat geval, voorafgaand aan het nemen van het besluit, de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze daarover naar voren te brengen.
- De aanvrager kan zelf verzoeken of instemmen met de uitgebreide procedure.

Participatie en Adviesrecht

De gemeenteraad is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op de (door de gemeenteraad) aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.

De gemeenteraad kan ook gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend.

De gevallen die als adviesplichtig zijn aangewezen komen ook in aanmerking voor verplichte participatie. Het beleid hiervoor is gepubliceerd en online te raadplegen⁴.

Advies wanneer ander bevoegd gezag

Bij meervoudige aanvragen kan sprake zijn van magneetactiviteiten. Deze activiteiten hebben als het ware een magnetische werking en zijn bepalend voor welke bestuursorgaan bevoegd gezag is. Het gaat om de situatie waarbij één van die activiteiten niet bij de gemeente kan worden neergelegd. De andere activiteiten in de vergunningaanvraag gaan dan mee naar het andere bevoegde gezag (de provincie of het Rijk).

Bij activiteiten waarvoor de provincie of het rijk bevoegd gezag is, wordt het college van burgemeester en wethouders om advies gevraagd. Het gaat dan over activiteiten waarvan het 'oorspronkelijk' bevoegd gezag zou zijn geweest.

Bij meervoudige aanvragen wordt het college van burgemeester en wethouders dus om advies met instemming (art. 4.10 Omgevingsbesluit) gevraagd. Het college krijgt hiervoor een voorgenomen beslissing toegestuurd (ontwerpbesluit) en moet daarover binnen 4 weken een advies geven.

Bij enkelvoudige aanvragen geldt het voorgaande niet, omdat dan het bevoegd gezag (de gemeente) beslist op de enkelvoudige aanvraag. Dat sluit afstemming en samenwerking met andere bestuursorganen natuurlijk niet uit.

5.2.2. Beoordelingscriteria Omgevingswet vergunningen

5.2.2.1 AMvB's

Hieronder staan de belangrijkste beoordelingskaders van de Omgevingswet voor het verlenen van vergunningen benoemd. Het betreft de volgende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's):

- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl);

4) Besluit adviesrecht, participatie en delegatie onder de Omgevingswet d.d. in Achtkarspelen op 16-12-2021 en Tytsjerksteradiel op 27-01-2022.

- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Daarnaast zijn de Omgevingsregeling, het invoeringsbesluit (met daarin de bruidsschat) het gemeentelijke omgevingsplan en de lokale verordeningen en beleid in het kader van de fysieke leefomgeving toegelicht, die van belang zijn in het vergunningverlening proces.

Toepassingsbereik

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat samen met het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is meer gericht op de regels waar de overheid zich aan dient te houden om een veilige en gezonde leefomgeving te kunnen garanderen. Het Omgevingsbesluit bevat regels voor alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving. Dus burgers, bedrijven en overheid. Het gaat om regels over het bevoegd gezag voor vergunningen, over procedures, handhaving en uitvoering. Het Omgevingsbesluit bevat dus geen beoordelingscriteria voor vergunningverlening.



Figuur 3: De 4 AMvB's van de Omgevingswet

In de onderstaande paragrafen staat de uitwerking van de AMvB's met betrekking tot de vergunningverlening toegelicht. Het gaat dan dus om de materiële regels.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

De technische bouwvoorschriften zijn opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving, kortweg het Bbl. Het Bbl bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Daarnaast bevat het Bbl ook regels over asbestverwijdering en mobiel puinbreken.

In het Bbl staat aangegeven of voor de bouwactiviteit een vergunningplicht of meldingsplicht noodzakelijk is of dat deze vergunningvrij is. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is onderdeel van het Bbl. Hiermee wordt het deel van de bouwtechnische beoordeling (in de eerste fase van de Wkb gedeeltelijk) ondergebracht bij private kwaliteitsborgers. De regels in het Bbl zijn in hoofdstukken geclusterd rondom een bepaalde activiteit die te maken heeft met het bouwwerk. De hoofdstukken geven eisen betreffende:

- algemene bepalingen;
- bestaande bouw;
- nieuwbouw;
- verbouw, verplaatsing en functiewijziging;
- gebruik; en
- bouw- en sloopwerkzaamheden.

Binnen deze hoofdstukken zijn de onderwerpen veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bruikbaarheid, toegankelijkheid en bouwwerkinstallaties, voor zover van toepassing, als afdelingen terug te vinden.

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Met de invoering van de Omgevingswet is het Activiteitenbesluit vervallen en zijn de milieuvoorschriften opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, kortweg het Bal. Deze AMvB bevat algemene rijksregels voor (milieubelastende) activiteiten in de leefomgeving. Naast de inhoudelijke algemene regels voor milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, wateronttrekkingsactiviteiten, mijnbouwactiviteiten, beperkingengebied activiteiten, het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden, en activiteiten die cultureel erfgoed betreffen, zijn bijzondere aandachtspunten: de reikwijdte van de rijksregels,

de specifieke zorgplichten, de inzet op maat van doel- en middelvoorschriften en de inzet van maatwerk en gelijkwaardigheid als instrumenten voor flexibiliteit.

Vergunningsplichten waarvoor de gemeente bevoegd gezag is en die voortvloeien uit het Bal hebben betrekking op de milieubelastende activiteiten. In totaal gaat het om zo'n 100 gevallen die zijn onderverdeeld in de volgende categorieën.

- Activiteiten die bedrijfstakken overstijgen;
- Complexe bedrijven;
- Dienstverlening, onderwijs en zorg;
- Transport, logistiek en ondersteuning daarvan;
- Nutssector en industrie;
- Afvalbeheer;
- Agrarische sector;
- Sport en recreatie; en
- Defensie en mijnbouw.

Zowel de vergunningverlening als het toezicht op deze activiteiten wordt voor de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel uitgevoerd door de FUMO.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan regels voor het Rijk en voor decentrale overheden. De regels gaan over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en monitoring.

In het Bkl staan omgevingswaarden. Die moeten zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Ook helpen ze bij het zorgen voor een goede omgevingskwaliteit. De omgevingswaarden volgen vooral uit Europese of andere internationale verplichtingen. Bijvoorbeeld over luchtkwaliteit.

Instructieregels gaan over het uitvoeren van taken en het gebruiken van instrumenten. De decentrale overheden moeten deze instructieregels van het Rijk volgen. Per instrument is er een hoofdstuk met instructieregels, zoals voor het instrument omgevingsplan. Die instructieregels gaan dan onder meer over normen en regels voor externe veiligheid, geluid en geur van activiteiten en erfgoed.

In het Bkl zit een hoofdstuk met beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Het gaat om activiteiten waarvoor het Rijk een vergunningplicht heeft geregeld, zoals voor omgevingsplanactiviteiten, bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten en rijksmonumenten activiteiten. De beoordelingsregels geven aan wanneer het bevoegd gezag de vergunning kan verlenen of weigeren. Bij het beoordelen van een aanvraag moet het bevoegd gezag deze beoordelingsregels dan ook volgen. De beoordelingsregels staan geordend per activiteit

5.2.2.2 Invoeringsbesluit/Bruidsschat

Het Invoeringsbesluit zorgt voor het overgangsrecht en voor het intrekken of wijzigen van andere besluiten. Het overgangsrecht regelt de overgang van de oude regelgeving naar het nieuwe stelsel van de Omgevingswet, bijvoorbeeld wat de status is van besluiten onder het oude recht. Ook regelt het overgangsrecht hoe procedures die onder het oude recht zijn gestart, worden afgehandeld onder de Omgevingswet.

Een bijzonder onderdeel van het overgangsrecht is de bruidsschat. Dit is een set regels die het Rijk over heeft gedragen naar decentrale overheden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze regels zijn onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan (omgevingsplan van rechtswege). De gemeente kan deze regels op elk moment aanpassen of schrappen. Wanneer de gemeente het omgevingsplan (nieuwe stijl) formeel vaststelt, komt de bruidsschat te vervallen. De gemeente heeft in principe 8 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet om alle keuzes met betrekking tot de bruidsschat te maken.

Specifiek voor vergunningen en ontheffingen uit de oude regelgeving is er overgangsrecht.

- Als een vergunning voor een activiteit onder het nieuwe systeem verplicht blijft, is dit een binnenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van de Omgevingswet;
- Als er geen vergunningplicht meer is, zijn de oude vergunningvoorschriften maatwerkvoorschriften.

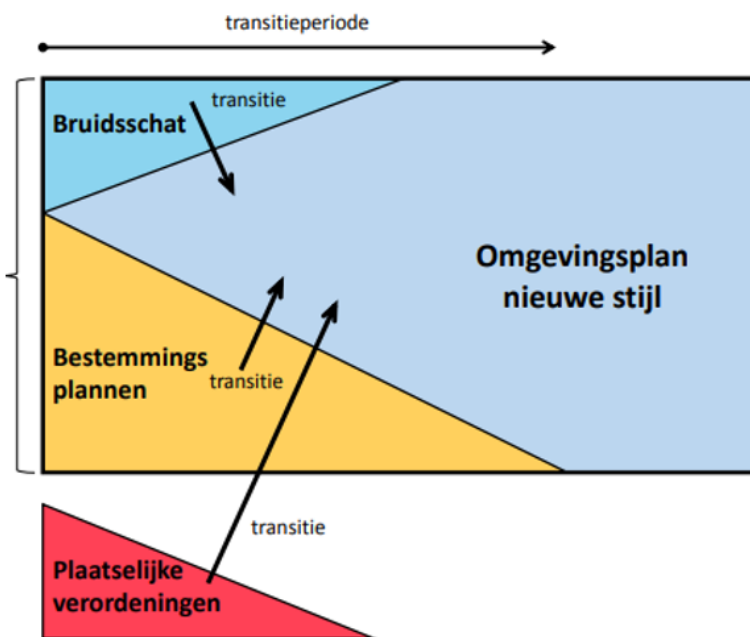
Het overgangsrecht geldt zowel voor vergunningplichten uit rijksregelgeving als uit decentrale regelgeving. Het overgangsrecht voor vergunningen staat in artikel 4.13 en 4.14 van de Invoeringswet.

5.2.2.3 Omgevingsplan

In het tijdelijke omgevingsplan zijn onder andere de bestaande bestemmingsplannen, beheersverordeningen en wijzigings- en uitwerkingsplannen opgenomen (voor een volledig overzicht zie artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet).

Na inwerkingtreding van de wet hebben gemeenten 8 jaar de tijd om één gebiedsdekkend omgevingsplan vast te stellen (zie figuur 4). De gemeente bepaalt (deels) zelf welke algemene regels, informatie- melding- of vergunningsplichten ze opneemt in het omgevingsplan. De meeste gemeenten zijn in eerste instantie beleidsneutraal overgegaan. Wanneer regels in het Omgevingsplan worden aangepast of geschrapt in afwijking van de huidige situatie, heeft dit uiteraard effect op de VTH-taken.

Het Invoeringsbesluit regelt welke regels er van het rijk aan gemeenten worden overgedragen. Verder zullen gemeenten hun regels over de fysieke leefomgeving uit andere (gemeentelijke) verordeningen opnemen in het omgevingsplan. We hebben deze regels gebundeld in een verordening fysieke leefomgeving.



Figuur 4: Opbouw van het Omgevingsplan

De bruidsschatregels zijn ook overgegaan in het tijdelijke Omgevingsplan. Bij ontwikkeling van het nieuwe Omgevingsplan worden keuzes gemaakt over de invulling/voortzetting van de bruidsschatregels.

5.2.2.4 Omgevingsregeling

In de Omgevingsregeling staat welke informatie een aanvrager van een omgevingsvergunning moet aanleveren bij zijn aanvraag. Dit zijn de aanvraagvereisten. Het hoofdstuk met aanvraagvereisten bestaat uit een algemeen deel dat geldt voor iedere aanvraag en een specifiek deel met specifieke regels per activiteit. Voorbeelden van aanvraagvereisten zijn:

- Een beschrijving van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd;
- Het telefoonnummer van de aanvrager;
- Het adres, de kadastrale aanduiding of coördinaten van de locatie waarop de activiteit wordt verricht;

In de Omgevingsregeling zit een praktische uitwerking van een aantal regels uit Bal en het Bbl, bijvoorbeeld voor emissies van dierenverblijven of duurzaamheid van gebouwen.

Ook staan in de Omgevingsregeling meet- en rekenmethoden. Voor gemeenten betreft het de methoden die moeten worden gebruikt om besluiten te motiveren met betrekking tot het omgevingsplan, vergunningaanvragen en projectbesluiten. Bijvoorbeeld of een aanvraag voor omgevingsvergunning aan de luchtkwaliteitsnorm voldoet. Ook voor de aanvrager van vergunningen zijn methoden genoemd voor activiteiten die decentraal (via het omgevingsplan) worden gereguleerd. Bijvoorbeeld hoe men kan bepalen of men aan een geurnorm uit het omgevingsplan voldoet.

5.2.2.5 Participatie

In de omgevingsregeling is opgenomen dat participatie een motiveringsverplichting is bij een aanvraag omgevingsvergunning. Bij een aanvraag omgevingsvergunning moet aangegeven zijn óf, en zo ja op welke wijze, invulling is gegeven aan participatie. Participatie kan inzicht in de belangen van omwonenden en belanghebbenden geven. Participatie is in de meeste gevallen echter niet verplicht voor de aanvrager.

5.2.2.6 Lokaalbeleid en verordeningen

Naast de beoordelingscriteria vanuit de Omgevingswet zijn er ook lokale verordeningen en beleidsregels, waarin beoordelingscriteria staan voor de aanvraag omgevingsvergunning. Belangrijke beleidsstukken en verordeningen zijn o.a.:

- Welstandnota gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel;
- Besluit adviesrecht, participatie en delegatie onder de Omgevingswet d.d. in Achtkarspelen op 16-12-2021 en Tytsjerksteradiel op 27-01-2022;
- Verordening op de adviescommissie ruimtelijke kwaliteit;
- Notitie paardenbakken (Tytsjerksteradiel);
- Algemene plaatselijke verordening.

5.2.3 Omgevingsvergunningen

Met de invoering van de Omgevingswet (via artikel 5.1) is de activiteit bouwen gescheiden in een technisch en een ruimtelijk deel. Dat levert twee soorten activiteiten op waarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd moet worden; de omgevingsplanactiviteit en de bouwactiviteit. Deze paragraaf licht de verschillende omgevingsvergunningen toe.

5.2.3.1 Omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit

Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit als bedoeld in paragraaf 2.3.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving en/of het bouwwerk niet valt onder de Wkb, dan wordt de bouwtechniek van het bouwwerk, op basis van het Bbl, beoordeeld door de gemeente.

5.2.3.2 Omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit

Het ruimtelijke bouwen en in stand houden en gebruiken van een bouwwerk is in het omgevingsplan geregeld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de locatie van het bouwwerk, de bebouwingsoppervlakte of het uiterlijk. De volgende paragrafen beschrijven de verschillende omgevingsplanactiviteiten.

Binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Binnenplanse omgevingsplanactiviteiten (OPA) zijn die activiteiten die passen binnen de beoordelingsregels van het omgevingsplan en waarvoor in het omgevingsplan een vergunningplicht is opgenomen.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) wijken hier (op onderdelen) vanaf. Voor dit type is het dan nodig om een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan te vragen.

Vergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit betreffen aanvragen die niet passen binnen het omgevingsplan (van rechtswege of nieuwe stijl). Ook voor deze aanvragen geldt in principe de standaardprocedure van 8 weken. In sommige gevallen kan de uitgebreide procedure van toepassing worden verklaard.

Verleende vergunningen moeten binnen 5 jaar in het omgevingsplan zijn verwerkt, tenzij het om een tijdelijke vergunning gaat. De alternatieve route voor het meewerken aan een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is het wijzigen van het omgevingsplan.

Besluiten omtrent het al dan niet vaststellen van delen van het omgevingsplan zijn gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders in die gevallen die niet adviesplichtig zijn volgens de omschrijving in de lijst Adviesrecht, als bedoeld onder 1 van het beleidsstuk en raadsbesluit "Adviesrecht, participatie en delegatie onder de Omgevingswet d.d. 16-12-2021 (8k) en d.d. 27-01-2022 (t-diel)".

Omgevingsplanactiviteit voor het bouwen van een bouwwerk

Een beoordeling van een aanvraag omgevingsplanactiviteit die bestaat uit bouwen ziet toe op de planologische aspecten van een bouwwerk (voorheen bestemmingsplantoets). Ofwel de beoordeling aan het omgevingsplan. Vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot het bouwen van een bouwwerk zijn omschreven in de bruidsschat (artikel 22.26). De gemeente bepaalt (deels) zelf in welke mate ze ook de omgevingsplanactiviteiten die bestaan uit bouwen vergunningsvrij, meldingsplichtig of vergunningplichtig maakt.

Omgevingsplanactiviteit voor het slopen van een bouwwerk

De sloopactiviteit heeft vaak een relatie met andere activiteiten:

- Een sloopactiviteit gaat in veel gevallen samen met een bouwactiviteit;
- Is het bouwwerk dat wordt gesloopt een monument? Dan gelden voor het slopen de regels voor de monumentenactiviteit;

- De gemeente kan in het omgevingsplan extra regels stellen. Bijvoorbeeld ter bescherming van een stads- of dorpsgezicht. Of om te voorkomen dat open ruimten in bebouwing ontstaan.

Overige omgevingsplanactiviteiten (bruidsschat)

De bruidsschat bevat aanvraagvereisten en beoordelingsregels voor onder andere de volgende vergunningplichtige activiteiten. Deze kunnen gekoppeld zijn aan lokale verordeningen en regelingen.

- Omgevingsplanactiviteit: beperkingengebied leidingen;
- Omgevingsplanactiviteit: plaatsen van voorwerpen op (of aan) de weg;
- Omgevingsplanactiviteit: aanleggen of veranderen weg;
- Omgevingsplanactiviteit: uitweg/uitrit;
- Omgevingsplanactiviteit: alarminstallatie;
- Omgevingsplanactiviteit: kappen van bomen of vellen van houtopstanden;
- Omgevingsplanactiviteit: reclame; en
- Omgevingsplanactiviteit: opslaan roerende zaken.

5.2.3.3 Rijksmonumentenactiviteit

Een rijksmonumentenactiviteit is een aanvulling op de omgevingsplanactiviteit voor monumenten en betreft een activiteit 'inhoudende het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een beschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht'.

Rijksmonumenten zijn monumenten en archeologische monumenten die volgens de Erfgoedwet in het rijksmonumentenregister staan ingeschreven. De regels over de rijksmonumentenactiviteit en over cultureel erfgoed staan in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, het Bkl, het Bal, het Bbl, de Omgevingsregeling, het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet en het omgevingsplan van rechtswege (via de bruidsschat).

Beschermde rijksmonumenten zijn monumenten of archeologische monumenten die in het rijksmonumentenregister staan ingeschreven, of waarvoor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het ontwerpbesluit tot aanwijzing als rijksmonument al naar de eigenaar heeft gestuurd. Het Bal bevat de specifieke zorgplicht (artikel 13.7) om beschadiging en vernieling aan een rijksmonument te voorkomen. Een bouwactiviteit die van invloed is op, of een rijksmonument betreft, is in dat geval ook een rijksmonumentenactiviteit. De rijksmonumentenactiviteit is vergunningplichtig op grond van de Omgevingswet. Dit staat in artikel 5.1 lid 1 onder b van de Omgevingswet.

De gemeentelijke adviescommissie van de gemeente Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel heeft de taak om te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is adviseur met instemming bij een rijksmonumentenactiviteit, met betrekking tot een archeologisch monument.

5.2.3.4 Milieubelastende activiteiten

Een milieubelastende activiteit is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, bijvoorbeeld bij het uitbaten van een SEVESO of IPPC-installatie maar ook voor de opslag van mest, grond, baggerspecie of koolstofdioxide in de bodem, lozing van afvalwater op oppervlaktewater, geluid of de opslag van gevaarlijke stoffen. Hoofdstuk 3 van het Bal wijst de milieubelastende activiteiten aan waarvoor algemene regels gelden en bepaalt in welke gevallen er daarnaast een vergunningplicht geldt. In totaal gaat het om zo'n 100 verschillende gevallen.

Ook bevat de bruidsschat een aantal vergunningplichtige milieubelastende activiteiten die zijn geland in het tijdelijke omgevingsplan, zoals:

- verwerken polyesterhars;
- installeren gesloten bodemenergiesysteem;
- het kweken van maden van vliegende insecten;
- opslaan propaan of propeen;
- tanken met LPG;
- antihagelkanonnen;
- biologische agens;
- genetisch gemodificeerde organismen;
- opslaan dierlijke meststoffen;
- lozen in de bodem (vangnetvergunning); en
- lozen in schoonwaterriool (vangnetvergunning).

Zowel de vergunningverlening als het toezicht op deze activiteiten wordt voor de beide gemeenten uitgevoerd door de Fumo.

5.2.3.5 Maatwerkvoorschriften

Het Bal en Bbl bieden mogelijkheid tot maatwerkvoorschriften. Er zijn twee typen maatwerkvoorschriften:

- gekoppeld aan vergunning, dan is een maatwerkvoorschrift een vergunningvoorschrift;
- een separaat maatwerkbesluit (los van een vergunning).

Met een maatwerkvoorschrift kan de gemeente afwijken van algemene regels. De gemeente kan met maatwerkvoorschriften bijvoorbeeld:

- algemene regels nader invullen of aanvullen;
- eisen opstellen die strenger of minder streng zijn dan de algemene regels; en
- afwijken van een verbod in algemene regels.

Het bevoegd gezag kan een maatwerkvoorschrift bijvoorbeeld gebruiken voor onvoorziene situaties, bijzondere gevallen, lokale omstandigheden of het bereiken van ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het maatwerkvoorschrift kan ambtshalve worden opgesteld of op verzoek.

Er zijn algemene uitgangspunten (paragraaf 4.3.2 Omgevingswet) die zaken als veiligheid en het beschermen van de gezondheid in het kader van maatwerkvoorschriften waarborgen. Verder zijn er ook meer specifieke uitgangspunten, zoals toegankelijkheid van bouwwerken voor mensen met een functiebeperking en het toepassen van de beste beschikbare technieken. Maatwerkvoorschriften zijn niet onbeperkt mogelijk. Beoordelingsregels voor vergunningen en de eisen aan vergunningvoorschriften gelden vaak ook voor maatwerkvoorschriften. Mogelijkheden zijn aangeduid in het Bal en Bbl.

Bij het opstellen van maatwerkvoorschriften is het belangrijk dat ook aandacht wordt besteed aan de handhaafbaarheid van deze voorschriften. Daarom zullen beide gemeenten bij het opstellen van eventuele maatwerkvoorschriften zowel toezichthouders als handhavers betrekken, zodat inzichtelijk wordt hoe we hier ook na vergunning of na het maatwerkbesluit mee opgegaan moet worden.

5.2.3.6 Gelijkwaardige maatregel

Op grond van artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet kan in plaats van een in een algemene regel voorgeschreven maatregel (zoals een technische bouw eis in het Bbl) toestemming worden verleend om in plaats daarvan een gelijkwaardige maatregel te treffen. We bedoelen hiermee regels waaruit een vergunningplicht voortvloeit. De gelijkwaardige maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat bereiken als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Maatregelen op het gebied van omgevingsveiligheid hebben als doel om mensen in gebouwen te beschermen tegen de effecten van een van buiten komende brand of explosie. Een voorbeeld is een opvanggeul voor uitstromende brandbare vloeistoffen die soms gelijkwaardig of beter beschermt dan een brandwerende gevel (wat eigenlijk de technische eis is).

De gelijkwaardige maatregel wordt opgenomen als extra voorschrift in de vergunning. De Fumo kan hierbij adviseren.

5.2.3.7 Overige activiteiten in het kader van vergunningverlening

De volgende activiteiten zijn overige activiteiten die mogelijk zijn in het kader van vergunningverlening. Indien zij in grote mate voorkomen dan kunnen zij van invloed zijn op de capaciteit.

- Verlengen tijdelijke omgevingsvergunning bouwactiviteit;
- Wijzigen omgevingsvergunning;
- Wijzigen voorschriften omgevingsvergunning
- Intrekken omgevingsvergunning;
- Beoordeling onderzoeksrapporten (zonder omgevingsvergunning); en
- Niet genoemd besluit op aanvraag.

5.2.4 Werkwijze meldingen

De grondslag voor meldingen van voormalige vergunningplichten is te vinden in het Bal en Bbl. Anders dan bij vergunningaanvragen vindt bij de meldingen alleen een beoordeling op volledigheid plaats. Als de melding niet volledig is, wordt deze niet beschouwd als melding. We informeren in dat geval de melder hierover. Hieronder is een aantal belangrijk meldingsplichten toegelicht. Als een vergunningplicht is vastgesteld in een specifiek geval dan komt de meldingsplicht te vervallen.

5.2.4.1 Melding milieu

In hoofdstuk 4 van het Bal staat per milieubelastende activiteit of er een meldingsplicht geldt. Iedere melding bestaat in ieder geval uit een aantal algemene gegevens. Dat regelt artikel 2.17 van het Bal. Gegevens die de melder altijd moet aanleveren zijn:

- de aanduiding van de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 4;
- de naam en het adres van degene die de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3, verricht;
- het adres waarop de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3, wordt verricht; en
- de dagtekening.

De meldingen van milieubelastende activiteiten hebben beide gemeenten volledig uitbesteed aan de FUMO. Dit betekent dat zowel de binnenkomst als de inhoudelijke behandeling bij de omgevingsdienst is belegd.

5.2.4.2 Melding sloop

Met betrekking tot meldingsplichtige sloopwerkzaamheden uit het Bbl is het verplicht om minimaal 4 weken (bij uitzondering 1 week) voor het begin van de sloopwerkzaamheden de sloopactiviteit te melden bij het bevoegd gezag (artikel 7.10 van het Bbl). Vervolgens moet uiterlijk 2 werkdagen voor aanvang en 1 dag na afronding van de feitelijke sloopwerkzaamheden het bevoegd gezag daarover geïnformeerd worden (artikel 7.12 van het Bbl). De FUMO behandelt in opdracht van de gemeente alleen de sloopmeldingen waarbij sprake is van bedrijfsmatige verwijdering van Asbest. De overige sloopmeldingen en die waarbij sprake is van verwijdering van asbest door een particulier tot 35m², worden door de gemeente behandeld.

Tijdens de sloopwerkzaamheden moet volgens artikel 7.13 van het Bbl de volgende informatie aanwezig zijn:

- de sloopmelding en bijbehorende informatie;
- gegevens over hoe de veiligheid en gezondheid in de directe omgeving wordt geborgd;
- indien van toepassing maatwerkvoorschriften, het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom en het asbestinventarisatierapport of de eindbeoordeling asbestverwijdering;
- andere voor het slopen van belang zijnde informatie zoals bijvoorbeeld de inzet van een mobiele puinbreker (op grond van afdeling 7.2 van het Bbl staat hier ook een meldingsplicht op).

5.2.4.3 Melding brandveilig gebruik

Onder de Omgevingswet is de gebruiksvergunning vervallen, maar geldt voor bepaalde gebouwen nog wel een meldingsplicht. In artikel 6.6 Bbl is een tabel opgenomen waarin per gebruiksfunctie is aangegeven vanaf welk aantal mogelijk aanwezige personen sprake is van een meldingsplicht voor brandveilig gebruik van het bouwwerk.

Op grond van artikel 6.7 Bbl moet de gebruiksmelding 4 weken voor het begin van het gebruik worden gedaan. In artikel 6.8 staan de gegevens en bescheiden die moeten worden ingediend. De melding brandveilig gebruik wordt door de gemeente zelf afgehandeld.

5.3 Toezichtstrategie

De preventieve maatregelen, de verleende vergunningen en de afgegeven ontheffingen zijn niet voldoende om de burgers te laten voldoen aan de wet- en regelgeving. Er is toezicht nodig op de activiteiten in de fysieke leefomgeving. Bij het bepalen van de toezichtstrategie is er sprake van een zekere beleidsvrijheid. Daarbij dient natuurlijk wel een zekere ondergrens in het oog te worden gehouden. Immers, de gemeente heeft een groot aantal wettelijke toezichtstaken uit te voeren en kan die taken niet verwaarlozen. Zowel in deze toezichtstrategie als in het beleidsplan zijn, gezien de beperkte toezichtcapaciteit, de keuzes verwerkt in de manier en mate van toezicht houden.

5.3.1 Toezichthouders

Op grond van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht mag een bestuursorgaan toezichthoudende ambtenaren benoemen. Toezicht is een snelle manier om te controleren of de wetten en regels worden nageleefd. Ook is het een snelle manier om te bereiken dat overtredingen worden voorkomen of beëindigd. Het houden van toezicht heeft tot resultaat dat de voorschriften zonder verdere sanctiemiddelen worden nageleefd. Vanuit de toezichthoudende taak kunnen overtredingen worden geconstateerd. Wordt een overtreding geconstateerd, dan gaat de toezichthoudende taak over in de handhavingstaak. Het is goed om het verschil aan te geven tussen de toezichthoudende taak en de handhavingstaak:

'Bij de toezichthoudende taak wordt vanuit de controletaak gezocht naar illegale situaties. Als dit het geval is wordt geprobeerd in goed overleg te komen tot een oplossing. Wil de betrokkene de strijdigheid niet opheffen, dan gaat de toezichthoudende taak over in de handhavingstaak.'

5.3.2 Bevoegdheden

Toezichthoudende ambtenaren (toezichthouders) hebben volgens de Algemene wet bestuursrecht een aantal bevoegdheden om hun taak goed uit te kunnen oefenen. Toezichthouders mogen:

- plaatsen betreden zonder toestemming van de eigenaar. Hierbij is één uitzondering gemaakt: toezichthouders mogen geen woningen betreden zonder toestemming van de eigenaar. Dit mogen zij wel als zij daar een machtiging van de burgemeester voor hebben;
- inlichtingen eisen;
- inzage eisen in zakelijke gegevens en stukken en daar kopieën van maken;
- monsters nemen.

Iedereen is verplicht om mee te werken met de toezichthouders bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Toezichthouders moeten zich legitimeren. Voor de bewijsvoering maken de toezichthouders een rapportage op van hun toezichthandelingen.

5.3.3. Prioritair toezicht houden

Toezicht houden is controleren of en in hoeverre de wettelijke bepalingen worden nageleefd. Het is niet mogelijk om toezicht te houden op alles dat er in de gemeente gebeurt. Daarom bepaalt het college jaarlijks in het Uitvoeringsprogramma (1) hoe het toezicht wordt uitgevoerd, (2) wat er wordt gecontroleerd en (3) de intensiteit van het toezicht. Zij laat zich hierbij leiden door de prioriteitenstelling die voortvloeit uit de risicoanalyse en kan daarbij gebruik maken van de hierna genoemde toezichtinstrumenten:

Vergunningsgericht toezicht

Vergunningsgericht toezicht heeft betrekking op controles die plaatsvinden na het verlenen van een vergunning, een geaccepteerde melding of een afgegeven ontheffing. Deze controles worden bij voorkeur integraal opgepakt waarbij dit mogelijk is (denk aan combinatie van Milieu & Alcoholwet of Bouwen & Milieu). De toezichthouder zorgt voor een goede voorbereiding en waar nodig afstemming met de vergunningverlener.

Vrije veldtoezicht

Wij stimuleren de toezichthouders om geplande controles te combineren met alternatieve routes. Zo wordt het werkgebied breed gescreend op eventuele overtredingen van de wet- en regelgeving. De toezichthouders hebben tevens een signaalfunctie voor collega's van een andere discipline binnen het team.

Signaalgericht toezicht

Signaalgericht toezicht is toezicht naar aanleiding van een handhavingsverzoek of een melding/klacht. Handhavingsverzoeken worden in beginsel direct opgepakt. Meldingen en klachten worden alleen opgepakt indien dit past binnen de prioriteitenstelling.

Administratief toezicht

Onder administratief toezicht wordt, naast eventueel bezoek ter plaatse, de beoordeling van opgevraagde of toegezonden documenten en rapporten verstaan. Ook het vergelijken van luchtfoto's valt hier bijvoorbeeld onder.

Projectmatig toezicht

In het uitvoeringsprogramma worden er jaarlijks projecten genoemd en uitgevoerd. Met projectmatig toezicht wordt het toezicht dat gehouden wordt op deze projecten bedoeld.

Toezichtsfrequentie

Ook de toezichtfrequentie is gekoppeld aan de risicomatrix. Een hoge prioriteit betekent vaker en intensiever controleren. Hieronder zijn de frequenties kort beschreven. Dit is alleen van toepassing op eigen taken. De FUMO en de Veiligheidsregio Fryslân (VRF) hanteren hun eigen toezichtfrequenties.

Prioriteit	Consequentie
<i>Top</i>	Het toezicht vindt proactief en intensief plaats op basis van (indien mogelijk) een vaste controlefrequentie.
<i>Hoog</i>	Het toezicht vindt intensief plaats en op basis van (indien mogelijk) een vaste controlefrequentie (met langere tussenperiodes dan de topprioriteit).
<i>Middel</i>	Het toezicht vindt minder intensief plaats en vooral steekproefsgewijs.

<i>Laag</i>	Er is sprake van passief toezicht (al dan niet met een zeer lage controlefrequentie). In principe wordt alleen naar aanleiding van meldingen, klachten of handhavingsverzoeken toegezien op de naleving van de regels.
-------------	--

5.4 Handhavingstrategie/sanctiestrategie

Het vaststellen van wet- en regelgeving heeft alleen zin als naleving van deze regels ook afgedwongen kan worden bij niet-naleving. Het college of de burgemeester heeft dan ook een handhavingsplicht. Als wordt vastgesteld dat niet aan de regels wordt voldaan, dan moet hiertegen in beginsel worden opgetreden.

5.4.1. Waarom een handhavingstrategie?

Door het vaststellen van een handhavingsstrategie weet iedere betrokkene wat hij kan verwachten van het bevoegd gezag. Niet alleen de overtreder, maar ook de toezichthouder. Het wegstappen bij een overtreding tast de geloofwaardigheid en de integriteit van de gemeente aan. Door consequent handhavend op te treden wordt elke schijn van willekeur vermeden. Consequent optreden betekent in dit kader het aanpakken van overtredingen van gelijke orde op één en dezelfde manier.

Wij volgen de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de LHSO. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen interveniëren. Het dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving. De LHSO is opgenomen in bijlage 2.

5.4.2. Aard handhavend optreden

De gemeente beschikt over een breed instrumentarium aan sanctiemiddelen. Welke sanctiemiddelen gekozen kunnen worden, is afhankelijk van een aantal factoren. Het college zal o.a. moeten kiezen of zij de overtreding via het bestuursrechtelijke, het strafrechtelijke en/of het privaatrechtelijke spoor wil aanpakken.

Deze drie rechtsvelden bieden elk hun eigen instrumenten om de overtreder te bewegen zijn overtreding te beëindigen. Het college kan echter slechts in enkele gevallen gebruik maken van het privaatrechtelijke instrumentarium. In het fysiek domein wordt vooral gebruik gemaakt van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Privaatrechtelijk optreden wordt alleen ingezet bij illegale ingebruikname van gemeentegrond.

Met uitzondering van het instrument bestuursrecht bestraffend houdt bestuursrechtelijk optreden in dat de sancties die opgelegd worden, worden opgelegd met als oogmerk de situatie te herstellen. Met het opleggen van een strafrechtelijke sanctie wordt beoogd om de overtreder te straffen. Voor de overtreder zal het verschil niet altijd even duidelijk zijn. Het moeten betalen van een boete zal naar diens mening niet verschillen van het moeten betalen van een verbeurde dwangsom. Het is mogelijk om gelijktijdig zowel een strafrechtelijke sanctie als een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen. Over welke sanctiemiddelen het college en/of de burgemeester kan beschikken gaat de volgende paragraaf.

5.4.3. Sanctiemiddelen (herstellend)

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie, die ertoe moet leiden dat de overtreder naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, of bij voorbeeld door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende overtreeders, die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen. Aanspreken/informeren kan ook met een brief. Die is dan vooral bedoeld om afspraken over het wegnemen van een overtreding te bevestigen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de overtreder naar aanleiding van een constatering een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavingsinstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies kan nemen.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de overtreder in kwestie is een aanvullende interventie op waarschuwen. Dit middel wordt in Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel incidenteel toegepast na een vooraankondiging LOB/LOD en is bedoeld om de overtreder te overreden de overtreding te stoppen.

Verscherpt toezicht

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

Dit middel wordt in Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel niet (structureel) toegepast. Bij geplande controles in de gebruiksfase (bv milieutoezicht bij bedrijven en brandveilig gebruik) wordt de controlefrequentie verhoogd als bij de vorige controle een overtreding is geconstateerd.

Last onder dwangsom – LOD

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

In bijzondere gevallen kan bij een dreigende overtreding of illegale situatie een preventieve last worden opgelegd. Het gaat hier om een ingrijpende bevoegdheid welke – volgens vaste jurisprudentie - alleen mag worden ingezet als *zich een gevaar voordoet van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden*.⁵

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

Tijdelijk stilleggen

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

5.4.4. Sanctiemiddelen (bestraffend)

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. De gemeente verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes zelf. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een LOD of LOB worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren zoals gezegd door de gemeente. De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving.

Dit middel wordt alleen ingezet bij handhaving op de Alcoholwet en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko). Zie hiervoor het specifieke handhavingsbeleid. Ten aanzien van handhaving van de Wet kwaliteitsborging (Wkb) zal de komende periode onderzocht worden of de bestuurlijke boete ingezet gaat worden.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de overtreder houder is van een vergunning of ontheffing, dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is vooral passend als de overtreder niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een LOD. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

5) Bijvoorbeeld Afdeling Raad van State, 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:935

5.4.5. Sanctiemiddelen (strafrecht)

Bestuurlijke strafbeschikking - BSB

De bestuurlijke strafbeschikking biedt een lik op stuk instrument waarmee decentrale overheden meer beleidsruimte hebben om zaken als overlast in de publieke ruimte mee aan te pakken. De bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd door een daarvoor aangewezen ambtenaar met BOA-bevoegdheid.

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitueel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

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

Proces-verbaal (PV)

Boa's die een strafbaar feit constateren voor het onderdeel waarvoor ze zijn aangewezen (zoals bv APV of kappen), kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring. Als voor een overtreding een Bsb kan worden uitgevaardigd, dan kan geen PV worden opgemaakt.

5.4.6. Strafrechtelijk optreden

Team toezicht en handhaving heeft medio 2023 vier BOA domein I medewerkers waaronder twee jeugdboa's. De BOA domein I medewerkers zijn daarnaast aangewezen als toezichthouders. De BOA domein I ziet toe op de openbare ruimte. Er is één BOA domein II medewerker in het team THV. De BOA domein twee ziet toe op milieu, welzijn en infrastructuur. Middels een samenwerkingsverband met Noard-East Fryslân wordt voldaan aan de kritieke massa.

Indien noodzakelijk kan bij constatering van een overtreding een bestuurlijke strafbeschikking (BSB) worden uitgevaardigd of proces-verbaal tegen de overtreder worden opgemaakt. Hoewel in beginsel bestuursrechtelijk wordt opgetreden tegen overtredingen kan het voorkomen dat het uitvaardigen van een BSB of het opmaken van een proces-verbaal effectiever is. Dit is met name het geval bij overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening. Tegen overtredingen van de APV zal daarom in beginsel strafrechtelijk worden opgetreden.

Dit instrument kan worden ingezet als een overtreding niet geschikt is voor het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang, of ter ondersteuning van het bestuurlijk optreden. Het strafrechtelijk optreden heeft vooral tot doel de overtreder te straffen en om hier een preventieve werking van uit te laten gaan. Een BSB kan in ieder geval worden uitgevaardigd of een proces-verbaal kan worden opgemaakt als de overtreding voldoet aan een van de volgende criteria:

- Kortdurend, snel af te handelen;
 - Niet ongedaan te maken;
 - Proportioneel;
- lets kan wel hersteld worden, maar dit is zo duur dat het niet zal gebeuren (bv bouwen net over de rooilijn). Om dan toch een signaal te geven, kan gekozen worden voor een PV.

5.4.7. Methodiek LHSO

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.

De LHSO biedt een stappenplan om te komen tot een passende interventie. Dit stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afweging te maken en moet niet worden beschouwd als een rigide beslisboom. De LHSO is vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders. Aan de hand van het stappenplan,

waartoe ook het hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot afstemming en effectief handelen van handhavingpartners.

Het stappenplan bestaat uit de volgende stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix;

De toezichthouder bepaalt, in samenspraak met de jurist, in welk segment van de matrix de bevinding gepositioneerd wordt door 1) de gevolgen voor de fysieke leefomgeving te beoordelen en 2) het gedrag van de overtreder te typeren.

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

De toezichthouder bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. Indien er sprake is van verzwarende omstandigheden dan kan besloten worden om een cel in de matrix naar rechts en/of naar boven te verschuiven. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel kennen ook verzachtende omstandigheden. Er kunnen zich situaties voordoen die milder optreden rechtvaardigen. De verzwarende en verzachtende omstandigheden worden weergegeven in paragraaf 5.4.9.

Stap 3: optreden aan de hand van de (algemene of domeinspecifieke) interventiematrix;

De toezichthouder kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd. Vervolgens kiest de toezichthouder voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. De toezichthouder zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de bepaalde termijn uitblijft, wordt een zwaardere (combinatie van) interventie(s) ingezet.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is;

De toezichthouder bepaalt of overleg over de toepassing van bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende omstandigheden (stap 2). Als in de gekozen cel staat dat een BSBm of PV kan worden uitgevaardigd/opgemaakt, dan volgt overleg met de FUMO en/of politie voor de strafrechtelijke mogelijkheden. Het strafrechtelijk traject wordt dan door de FUMO of politie opgepakt.

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden volgens de geldende procedures vastgelegd.

5.4.8. Toe te passen handhavingstrategieën

Strategie 1: informeel optreden

Bij overtredingen met geringe relevante en een meewerkende overtreder wordt in eerste instantie niet handhavend opgetreden. De overtreder wordt aangesproken en voorgelicht. Deze strategie wordt toegepast in de matrixcellen A1, A2 en B1.

Strategie 2: Waarschuwen/basisstrategie

Deze strategie wordt toegepast bij overtredingen die minimaal van beperkte omvang zijn, of waarbij de overtreder calculerend en/of structureel de overtreding heeft begaan. Deze strategie wordt toegepast in de matrixcellen A3, B2, C1 en D1.

1. Waarschuwing
Er wordt een hersteltermijn gegeven. Daarbij wordt vermeld (in een brief) dat bij het niet voldoen aan de gestelde termijn de mogelijkheid van het toepassen van bestuursrechtelijke dwangmiddelen wordt overwogen.
2. Vooraankondiging
Indien na de waarschuwing de overtreding niet is opgeheven wordt overgegaan tot het aanschrijven middels een herstelsanctie. Voor de daadwerkelijke herstelsanctie wordt opgelegd, wordt een vooraankondiging verstuurd, waarin de overtreder een termijn krijgt om een zienswijze in te dienen op het voornemen van het bestuursorgaan om een herstelsanctie op te leggen.
3. Last onder dwangsom/last onder bestuursdwang
Na afloop van de zienswijzetermijn, neemt het bestuursorgaan – met inachtneming van de al dan niet ingediende zienswijze – een besluit wel of geen herstelsanctie op te leggen.
4. Effectueren besluit

Bij het niet voldoen aan de oplegde last binnen de gegeven termijn, wordt de beschikking tot oplegging van een bestuursrechtelijke herstelsanctie geëffectueerd (uitoefenen bestuursdwang of dwangsommen verbeuren).

5. **Verzwarend optreden**

Indien de genomen herstelsanctie niet het gewenste effect heeft gehaald, wordt een nieuw besluit genomen. Het nieuwe besluit zal een verzwarend inhouden ten opzichte van het vorige besluit, dat wil zeggen hogere dwangsombedragen of het toepassen van bestuursdwang.

Strategie 3: Zware overtredingen

Een overtreding die door de toezichthouder in een van de matrixcellen C3, C4, D3 of D4 wordt geplaatst, wordt als zwaar beschouwd. Bovendien neemt de overtreder het niet zo nauw. Hij is calculerend of zelfs crimineel bezig. Bij dit soort overtredingen wordt niet gewaarschuwd, maar volgt meteen een vooraankondiging last onder dwangsom of bestuursdwang.

Strategie 4: Direct gevaar/spoedeisend belang (art. 5.31 Awb)

Indien er sprake is van een spoedeisende situatie, zoals bij gevaar of ernstige hinder, dan kan het horen achterwege blijven (artikel 4:11 Awb). Er wordt dan direct een besluit last onder bestuursdwang uitgevaardigd zonder begunstigingstermijn (art. 5.31 lid 1 Awb).

In enkele gevallen kan het zelfs zo dringend zijn dat helemaal geen schriftelijk besluit vooraf wordt gestuurd. In dat geval wordt direct bestuursdwang uitgeoefend. Achteraf volgt dat de schriftelijke bevestiging, het besluit (artikel 5.31 lid 2 Awb).

5.4.9. Afwijken handhavingsstrategie/matrix

Als wordt geoordeeld dat het ten behoeve van het bereiken van het doel, het beëindigen van de overtreding, het niet gewenst is dat de vastgestelde strategie wordt gevolgd, moet hiervan kunnen worden afgeweken. Afwijken van strategieën kan bij uitzondering: het mag geen regel worden en moet altijd schriftelijk gemotiveerd worden, zodat na te gaan is waarom van de vastgestelde strategie is afgeweken.

Afwijkredenen milder optreden

Milder optreden kan:

- Als de maatschappelijke en sociale omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd hierom vragen;
- Als bij een controle meerdere overtredingen worden geconstateerd en waarbij aan de meeste punten van de aanschrijving wordt voldaan, maar aan een enkel punt niet (geheel). Het kan dan gewenst zijn om de laatst genomen handhavingsstap te herhalen. De overtreder is kennelijk van goede wil, een volgende stap is dan niet gewenst en kan mogelijk zelfs een averechts effect hebben.

Afwijkredenen strenger optreden

In andere gevallen kan besloten worden om handhavingsstappen over te slaan. Dit kan:

- Als direct optreden gewenst is, zonder dat sprake is van een direct gevaar (5.4.8.);
- Bij kortdurende overtredingen;
- Bij een ingetrokken gedoogbeschikking;
- Als bij het volgen van een lange(re) procedure het een reëel risico is dat direct gevaar/spoedeisend belang ontstaat of de gevolgen van de overtredingen toenemen.
- Andere niet genoemde specifieke situaties waarbij wordt geoordeeld dat strenger optreden in die situatie gewenst is (bv bij handhavingsverzoeken).

5.4.10. Uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaven

Het bevoegd gezag heeft een beginselplicht om te handhaven. Echter, in specifieke gevallen kan worden afgezien van handhaving. Jurisprudentie geeft aan dat er kan worden afgezien van handhaving als er sprake is van kleine overtredingen waarbij handhaving niet proportioneel is en in gevallen wanneer er concreet zicht is op legalisatie.

Legalisatiemogelijkheden

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd moet het bevoegde bestuursorgaan nagaan of de overtreding niet alsnog kan worden gelegaliseerd. Wanneer sprake is van 'concreet zicht op legalisatie' kan van handhavend optreden worden afgezien. De overtreder wordt er dan op gewezen dat er mogelijkheden bestaan tot legalisering en op welke wijze dit dient te gebeuren. Indien de overtreder hier geen gebruik van maakt, dan volgt de gekozen handhavingsstrategie.

Geringe overtredingen

In beginsel moet ook tegen geringe overtredingen opgetreden worden. Er zijn echter uitzonderingen. In de jurisprudentie zijn verschillende voorbeelden waarbij met recht kon worden afgezien van handhaving vanwege de geringe omvang en ernst van de overtreding. Tegelijkertijd werd vastgesteld dat het

algemeen belang en belangen van derden zich daartegen niet verzetten. Belangrijk hierbij is dat elke situatie op zichzelf staat en daarom in ieder individueel geval een belangenafweging wordt gemaakt. Hierna worden enkele voorbeelden genoemd waarin terecht van handhaving werd afgezien:

1. *Er is sprake van een klein verschil.* In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 20 december 2017 ging het om een verschil van 1 centimeter.⁶
2. *Het verschil is niet of nauwelijks met het blote oog waarneembaar.* Dat was volgens de Afdeling aan de orde in een casus in de gemeente Noardeast-Fryslân. Daar bepaalde de Afdeling (r.o. 7.3) in haar uitspraak van 17 maart 2021: dat 'over een lengte van ongeveer 4 meter schuttingspanelen zijn geplaatst die ongeveer 4 centimeter hoger zijn dan de 1 meter hoogte die maximaal is toegestaan, wat met het blote oog nauwelijks waarneembaar is'.⁷
3. *Derden worden niet in hun belangen geschaad.* In een uitspraak van 24 juli 2013 overweegt de Afdeling (r.o. 4.3) 'Nu de overtreding slechts bestaat uit deze twee afwijkingen van de bouwvergunning, heeft het college zich in de gegeven omstandigheden in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het treffen van handhavingsmaatregelen ten aanzien van de afwijkingen van de bouwvergunning in dit geval zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien. Hierbij heeft het college in aanmerking mogen nemen dat de afwijkingen van de bouwvergunning met het blote oog in het vrije veld nauwelijks waarneembaar zijn en dat voorts niet is gebleken dat de belangen van [wederpartij] of de belangen van derden door de afwijkingen van de bouwvergunning worden geschaad'.⁸
4. *Het ongedaan maken van de overtreding brengt buitenproportioneel hoge kosten met zich mee of zou onevenredig zijn jegens de overtreder.* Van handhavend optreden mocht het college afzien omdat dit ertoe zou leiden dat 'ofwel de gehele woning moet worden afgebroken, ofwel de gehele zijmuur van de woning met gemiddeld 15 centimeter moet worden verplaatst'.⁹

5.4.11. Begunstigingstermijnen en zwaarte sancties

Als in een handhavingstraject de keuze wordt gemaakt voor het opleggen van een dwangsom of bestuursdwang, moet in dit traject ook de hoogte van de dwangsom, de hoogte van het maximaal te verbeuren bedrag en de duur van de begunstigingstermijn - termijn waarbinnen de overtreder alsnog de overtreding kan beëindigen - worden bepaald.

In het algemeen moet op grond van art. 5:32, lid 4 van de Awb de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. De overwegingen die worden genomen bij het vaststellen van een dwangsom dienen bij iedere overtreding gelijk te zijn. Zodat er sprake is van gelijke behandeling per overtreding.

De uitgangspunten, over de hoogte van een dwangsom, uit onder andere de jurisprudentie zijn door de overheid verwerkt in de "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen". Het vaststellen van de hoogte van een dwangsom door het team THV zal plaatsvinden middels voorgenoemde leidraad. Hierdoor is hoogte van de dwangsom gemotiveerd tot stand gekomen en wordt op dit punt aan het gelijkheidsbeginsel. De leidraad is opgenomen in bijlage 3.

5.4.12. Handhaving eigen organisatie en andere overheden

Team toezicht en handhaving ziet ook op naleving van regels van de eigen organisatie en van andere overheden. Indien een overtreding door de eigen organisatie of door een andere overheid wordt begaan, dan wordt bij de handhaving dezelfde strategie toegepast als bij eenieder ander. Omdat de gemeente zowel in de naleving van regels als de handhaving hierop een voorbeeldrol vervult, moet de te volgen procedure transparant en gemakkelijk te herleiden zijn:

1. Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij activiteiten van de eigen overheid of bij andere overheden geschiedt volgens dezelfde normen als bij derden.
2. Overheden die overtredingen begaan, worden volgens dezelfde strategieën gecorrigeerd en zo nodig gesanctioneerd als derden.
3. Wanneer sprake is van een herhaalde overtreding bij activiteiten onder verantwoordelijkheid van een overheid wordt de voor de uitvoering (directievoering, opdrachtgever) verantwoordelijke vertegenwoordiger van de betreffende overheid hiervan schriftelijk in kennis gesteld door de toezichthouder.

6) Uitspraak: ECLI:NL:RVS:2017:3485, 20 december 2017, [Rechtspraak.nl](#)

7) Uitspraak: ECLI:NL:RVS:2021:574, 17 maart 2021, [Rechtspraak.nl](#)

8) Uitspraak: ECLI:NL:RVS:2013:455, 24 juli 2013, [Rechtspraak.nl](#)

9) Uitspraak: ECLI:NL:RVS:2014:3885, 29 oktober 2014, [Rechtspraak.nl](#)

4. Wanneer sprake is van herhaalde overtredingen en/of bestuurlijke sancties bij activiteiten onder verantwoordelijkheid van een overheid, worden de voor de uitvoering verantwoordelijken zowel als de verantwoordelijke bestuurders hiervan schriftelijk in kennis gesteld.
5. Wanneer de voor uitvoering verantwoordelijke overheid niet adequaat op (aangekondigde) sancties reageert acteert de verantwoordelijke bestuurder van de gemeente naar zijn collega bestuurder van het uitvoerende overheidsorgaan.

5.5 Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Gedogen is niet een recht, maar een bevoegdheid van de gemeente, waarvan slechts in uitzonderlijke situaties gebruik mag worden gemaakt. De gemeente volgt hierbij het landelijk beleidskader gedogen, dat op twee pijlers is gebaseerd:

1. een voorafgaande beschikking ('actief gedogen') en
2. alleen gedogen indien sprake is van een overmachts- of overgangssituatie.

Gedogen gebeurt dus niet oogluikend, maar weloverwogen, tijdelijk en onder specifieke omstandigheden. Voordat een gedoogbeschikking wordt verleend vindt afstemming plaats met eventuele belanghebbenden en adviseurs, zoals bv. politie of het Openbaar Ministerie. In de gedoogbeschikking worden bovendien specifieke voorwaarden opgenomen. Op de naleving van deze voorwaarden wordt net als bij vergunningen en andere regels toezicht gehouden. Als niet aan de voorwaarden wordt voldaan, zal er moeten worden opgetreden.

De gemeente neemt nooit een gedoogbeschikking als er risico's bestaan voor de veiligheid of de volksgezondheid en/of sprake is van bedreigingen die onomkeerbare nadelige gevolgen kunnen hebben voor mens en omgeving.

Wanneer gedogen?

Als een overtreding wordt geconstateerd, die om bepaalde redenen niet ongedaan kan of zal worden gemaakt, moet overwogen worden of in deze situatie gedogen mogelijk en wenselijk is. Nagegaan moet worden of sprake is van een situatie die voor gedogen in aanmerking komt.

Gedogen mag als:

- handhaving tot aperte onbillijkheden zou leiden, bijvoorbeeld bij overmachts- en overgangssituaties;
- het doel van de regelgeving met de handhaving niet wordt bereikt, bijvoorbeeld in overmachts- en overgangssituaties en als een bedrijf niet over een vergunning beschikt maar wel voldoet aan de eisen die in een dergelijke vergunning zouden worden gesteld;
- het doel van de regelgeving evident beter gediend is met gedogen, bijvoorbeeld een bedrijf dat tijdelijk een proef wil doen met een wellicht milieuvriendelijker product of productiewijze;
- een ander, zwaarwegend belang gedogen rechtvaardigt, bijvoorbeeld als de ongewenste bij-effecten van handhaving dusdanig groot zijn dat ze niet opwegen tegen het feit dat de overtreding eigenlijk beëindigd moet worden.

Er is bijvoorbeeld sprake van overgangs- en overmachtssituaties bij/als:

- nieuwe wet- en regelgeving (dergelijke situaties worden meestal gedekt door overgangsrecht);
- werken zonder vergunning, omdat – door omstandigheden die buiten de macht van de inrichtinghouder liggen – de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude (verlopen) vergunning is verleend;
- door het starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een ongewenste situatie wordt beëindigd of verbeterd, mits een ontvankelijke aanvraag is ingediend en er voldoende grond is om aan te nemen dat de vergunning op korte termijn wordt verleend;
- de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunning verleend kan worden;
- onderzoek moet worden verricht om overtreding van bepaalde voorschriften te beëindigen;
- regelgeving in voorbereiding is, die de overtreding van bepaalde voorschriften teniet doet, mits de nieuwe regelgeving op korte termijn te verwachten is;
- activiteiten en lozingen die vergunningplichtig zijn geworden als gevolg van nieuwe jurisprudentie;
- kleine kortdurende Wvo-vergunningplichtige lozingen met een geringe milieurelevantie.

Indien één of meer van bovenstaande situaties van toepassing is/zijn of bij andere situaties die vallen binnen de algemene criteria, kan worden besloten de situatie te gedogen.

6. Organisatie, middelen en ketenpartners

Organisatie VTH-taken

Binnen de teams Vergunningen en Toezicht & Handhaving zijn bijna alle taken in het fysiek domein ondergebracht: milieu, brandveiligheid, bouw, groen en APV. Bepaalde taken op het gebied van milieu en brandveiligheid zijn extern belegd. De FUMO doet een deel van onze milieutaken en de VRF doet

een deel van onze brandveiligheidstaken. De gemeente is wel het bevoegd gezag over de extern belegde taken.

Borging capaciteit

In Nederland wordt de uitvoering van veel wetten en taken aan de gemeenten toevertrouwd. De gemeenten worden geacht voor de uitvoering van de VTH-taken voldoende capaciteit en geld beschikbaar te hebben. Er moet voldaan kunnen worden aan de te leveren productie en de beleids- en ontwikkelopgaven.

De beschikbare capaciteit is in de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel (over de jaren heen) aan de krappe kant voor alle taken die bij de gemeenten zijn belegd. De afdelingen Vergunningen, Toezicht en Handhaving moeten sterk prioriteren om taken in balans te houden met de beschikbare capaciteit. Nieuwe ontwikkelingen en nieuwe taken worden in veel gevallen met moeite opgepakt of gaan ten koste van andere taken. Ook dit VTH-beleidsplan laat zien dat sterk geprioriteerd moet worden: de risicoanalyse leidt tot een prioriteitenstelling, waarbij laag geprioriteerde activiteiten alleen opgepakt worden als daar tijd en ruimte voor is.

In de jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's worden activiteiten gekoppeld aan de doelen. De uitvoering van deze activiteiten moet reëel en haalbaar zijn in relatie tot de beschikbare capaciteit. Ieder jaar wordt opnieuw bekeken of de beschikbare capaciteit voldoende is voor de uit te voeren VTH-opgaven. Met het mondig worden van de samenleving, zien wij ook een toename in het aantal klachten en specifiek het aantal handhavingsverzoeken. Dit zijn belangrijke onderdelen die de laatste jaren een steeds groter beslag leggen op de beschikbare capaciteit.

Begroting

Om de VTH-taken uit te kunnen voeren en de beleidsdoelen te realiseren, zijn financiële middelen nodig. Dit benodigd budget is geborgd in de begroting van de Werkmaatschappij. In de begroting zijn verschillende kostenposten gelabeld voor de uitvoering van VTH-taken. De daadwerkelijke uitvoering (vastgelegd in de uitvoeringsprogramma's) vindt plaats binnen de kaders en de daarbij uitgewerkte formatieve en budgettaire plannen.

Een deel van onze VTH-taken worden uitgevoerd door de FUMO en de VRF. De capaciteit en middelen die nodig zijn voor een goede uitvoering van deze VTH-taken worden afgestemd met deze diensten. De kosten voor de gemeente zijn in de begroting opgenomen.

Uitvoering proces

De werkwijzen van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn geborgd in de applicatie Power Browser. Deze werkwijzen zijn bekend gemaakt bij alle betrokken medewerkers. Nieuwe medewerkers worden ingewerkt aan de hand van de handleiding en de processen in deze applicatie. De werkprocessen zullen – waar nodig – aangepast worden aan de werkwijze onder de Omgevingswet en Wkb.

Ketenpartners

Een goede samenwerking tussen de gemeente en haar ketenpartners is van belang. Samenwerking levert kwalitatief sterkere adviezen op die gebaseerd zijn op gedeelde informatie en uitgangspunten.

De onderdelen van het VTH-beleid die gaan over strafrechtelijke handhaving hebben wij afgestemd met de politie en het Openbaar Ministerie. Ook bestaat er een structureel overleg tussen de politie en de burgemeester over de lokale casuïstiek en problematiek.

Daarnaast hebben wij met verschillende ketenpartners, zoals de FUMO, Veiligheidsregio Fryslân, Provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân, de GGD en woningcorporaties afspraken gemaakt over de afstemming en samenwerking op het gebied van de VTH-taken.

Kwaliteitscriteria

Onderdeel van de landelijke en inmiddels ook lokale inzet om de uitvoering van VTH-taken te verbeteren, is het werken met kwaliteitscriteria. Dit zijn specifieke kwaliteitseisen aan onderdelen van de uitvoering, aan processen, de samenwerking, inhoudelijke eisen en eisen aan organisaties en medewerkers van die organisaties die met VTH-taken belast zijn. Dit strategische VTH-Beleidsplan bijvoorbeeld, is een vereiste. De kritieke massa of zgn. massacriteria beschrijven welke bekwaamheden VTH-collega's moeten hebben (opleiding, ervaring) en over hoeveel daarvan een organisatie moet beschikken om zijn taken goed uit te kunnen voeren.

Gemeenten moeten een verordening VTH hebben waarmee lokaal de kwaliteit van VTH-taken in het fysieke domein worden geborgd. Beide gemeenten hebben in hun Verordening kwaliteit vastgelegd

dat zij zich conformeren aan het Frysk Peil. In het Frysk peil zijn de landelijke kwaliteitscriteria vertaald naar een provinciaal model.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de kwaliteitscriteria (set 2.3) vertaald naar het Frysk Peil F3.

7. Programmering en evaluatie

De ambities, doelen en prestaties in dit beleid en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden gemonitord. Daarmee wordt de voortgang van activiteiten bewaakt en kunnen plannings en de aanpak worden bijgesteld. In het jaarverslag komen de resultaten bij elkaar om met dit inzicht de uitvoering van de VTH-taken te kunnen evalueren. Deze evaluatie wordt weer gebruikt in de nieuwe uitvoeringsprogramma's.

Input, output, outcome

Strategische doelen zijn van aard minder specifiek, zij worden kwalitatief gevolgd. In de uitvoeringsprogramma's worden ze met concrete acties specifiek gemaakt, over de uitvoering ervan en de resultaten wordt in het jaarverslag gerapporteerd. In de praktijk blijkt het meten van de gewenste effecten, de outcome, een aanzienlijke inspanning te vragen. En levert vaak niet de gewenste duidelijkheid over het effect van de gemeentelijke inzet. Naleving van regels, bijvoorbeeld, kan gevolgd worden aan de hand van de resultaten die blijken bij toezicht, bij inspecties. Deze monitor levert zinvolle informatie bij de controle op brandveiligheidseisen bij het gebruik, een relatief beperkt controle gebied. Bij milieu- of bouwinspecties is het toetsingsgebied en de variabiliteit veel groter. Er ontstaan makkelijk allerlei verschillen in de monitor, in de registratie van effecten, afhankelijk van bv. het moment of de periode van registratie. De toegevoegde waarde van deze gegevens is dan beperkt. De gemeente volgt de uitvoering van de VTH-taken door het goed registreren en rapporteren van input, output en outcome (effect). Waar het meten van de outcome een onevenredige administratieve inspanning vraagt en/of de relatie tussen inzet van middelen en de beoogde effecten niet goed te leggen valt, wordt naar andere manieren gezocht om prestaties te verantwoorden (geleverde prestaties of kwalitatieve beschrijvingen).

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel leggen in ieder geval de hierna beschreven gegevens over de VTH-activiteiten vast:

Input gegevens

1. Aantallen fte per deskundigheidsgebied, uitgesplitst naar vergunningverleners, toezichthouders, administratie, ondersteuning en management (de formatie behorend bij de VTH-taken);
2. Voor de taken die zijn uitbesteed aan partners, de omvang van de uitbesteede taak (in uren, fte of geld), zoveel mogelijk uitgesplitst zoals bij 1;
3. De verwachte aantallen te leveren producten (vergunningen, afhandeling meldingen, klachten, etc.) en de tijd die hiermee per product gemoeid is. Van de partners, in ieder geval de verwachte aantallen producten;
4. De overige projectmatige, programmatische of beleidsmatige activiteiten die een beslag leggen op de aanwezige capaciteit.

Output gegevens

1. Aantal ontvangen en afgehandelde vergunningaanvragen, meldingen;
2. Aantal ontvangen en afgehandelde klachten en handhavingsverzoeken;
3. Aantal controles per deskundigheidsgebied;
4. Aantal aanschrijvingen, PV's, straf- en boetebeschikkingen, gedoogbeslissingen;
5. Afwijkingen van formatieve bezetting, inhuur en besteding aan overige activiteiten;
6. (Beschrijvend) voortgang en verloop van projectmatige en programmatische activiteiten.

Outcome

1. Waar kwantitatieve doelen zijn gesteld, de resultaten;
2. Waar de prestaties en doelen niet (geheel) kwantitatief zijn te meten, een beschrijving van de resultaten;
3. Aantal keren bezwaar en beroep op beschikkingen.

Vastgesteld door de colleges van Burgemeester en wethouders van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel op 19 december 2023.

Bijlage 1: Risicomatrix

Beoordelingscriteria EFFECTEN

Score	Veiligheid	Gezondheid	Natuur/ Duurzaamheid	Leefbaarheid	Cultuurhistorie	Financieel-Economisch	Imago
0	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect
1	Pijn/licht letsel individu	Licht effect op gezondheid	Enige verstoring van milieu en/of natuur	Verstoring van leefbaarheid voor een individu	Lichte schade aan cultuurhistorische objecten	1 – 10.000 euro schade voor gemeenschap	Nauwelijks imagoschade bestuur
3	Licht letsel meerdere personen	Effect op gezondheid	Aantasting milieu en/of natuur	Verstoring leefbaarheid voor cluster meerdere huishoudens of ernstige verstoring voor een individu	Schade aan cultuurhistorische objecten	10.000 – 50.000 euro schade voor gemeenschap	Lokaal imagoschade bestuur
6	Ernstig letsel individu / letsel meerdere personen	Gezondheid individu sterk vermindert	Aantasting milieu en/of natuur lange duur	Kwaliteit leefbaarheid wordt permanent verstoord voor een individu	Ernstige schade aan cultuurhistorische objecten	50.000 – 1.000.000 euro schade voor gemeenschap	Regionaal imagoschade bestuur
10	Ernstig letsel meerdere mensen / dood enkeling	Ernstige gevolgen voor gezondheid groep	Permanente schade milieu en/of natuur	Kwaliteit leefbaarheid wordt permanent verstoord voor meerdere huishoudens	Verdwijnen van cultuurhistorische objecten	>1.000.000 euro schade voor gemeenschap	Landelijk imagoschade bestuur
16	Dodelijk letsel meerdere mensen						

Beoordelingscriteria KANS

Score	Voorkomen
1	Komt nauwelijks voor
1.1	Komt weinig voor <3 maal per jaar
1.3	Komt regelmatig voor 3 – 10 maal per jaar
1.6	Komt vaak voor > 10 maal per jaar

Totaalscore

0 t/m 3	Lage prioriteit
4 t/m 9	Midden prioriteit
10 t/m 15	Hoge prioriteit
16 en hoger	Top prioriteit

Publiek domein

Activiteit	Veiligheid	Gezondheid	Natuur/ Duurzaamheid	Leefbaarheid	Cultuurhistorie	Financieel- economisch	Imago	Kans	Totaal	Prioriteit
Dieren										
Loslopende honden	1	0	1	3	0	0	0	1.3	6.5	Midden
Hinderlijke/gevaarlijke honden	6	1	0	6	0	0	3	1.3	20.8	Top
Verontreiniging door honden, paarden en pony's overige dieren	0	0	0	1	0	1	0	1.6	3.2	Laag
Houden van hinderlijke of schadelijke dieren (geluid/geur)	0	3	0	1	0	0	0	1.6	6.4	Midden
Openbare weg/ruimte										
Gevaarlijke of hinderlijke voorwerpen op of aan de weg	3	0	0	0	0	0	0	1.1	3.3	Laag
Reclame-uitingen	0	0	0	0	0	0	1	1.3	1.3	Laag
Drankgebruik	1	3	0	1	0	0	1	1.3	7.8	Midden
Handel in en gebruik van drugs	1	6	0	3	0	0	3	1.6	20.8	Top
Verontreiniging van de weg en terreinen	6	0	0	1	0	1	0	1.3	10.4	Hoog
Defecte voertuigen / wrakken	1	0	1	1	0	1	0	1.1	4.4	Midden
Stallen caravans, trailers, karren e.d. op de openbare weg	1	0	0	1	0	0	0	1.6	3.2	Laag
Parkeeroverlast	1	1	0	6	0	0	0	1.6	10.8	Hoog
Op/aan het water										
Voorwerpen op, in of boven openbaar water	0	0	0	1	0	0	0	1.1	1.1	Laag
Innemen ligplaats / aanleggen	0	0	1	0	0	1	0	1.3	2.6	Laag
Handel/bedrijven/ evenementen										
Evenement A	0	0	0	1	0	0	0	1.1	1.1	Laag
Evenement B	1	0	1	3	0	1	1	1.6	11.2	Hoog
Evenement C	1	1	1	3	0	1	3	1	10	Hoog
Seksinrichtingen en escortbedrijven	6	3	0	6	0	0	3	1.1	19.8	Top
Sluitingstijden	0	1	0	3	0	0	1	1.1	5.5	Midden
Speelautomaten	0	0	0	1	0	0	0	1.1	1.1	Laag
Illegale handelsreclame	0	0	0	0	0	0	0	1.3	0	Laag
Verkoopregister	0	0	0	1	0	1	3	1.1	5.5	Midden
Geluid										
Overige geluidshinder	0	0	1	1	0	0	0	1	2	Laag
Overig										
Vuurwerk/carbid	6	3	3	3	0	1	1	1.3	22.1	Top

Bouwen/slopen/brandveiligheid

Activiteit	Veiligheid	Gezondheid	Natuur/ Duurzaamheid	Leefbaarheid	Cultuurhistorie	Financieel- economisch	Imago	Kans	Totaal	Prioriteit
Bouwen										
Illegale (ver)bouw hoofdgebouw	6	1	0	1	0	0	0	1.1	8.8	Midden
Illegale (ver)bouw bijbehorend bouwwerk	1	0	0	0	0	0	0	1.6	1.6	Laag
Illegale activiteit monument	3	1	0	1	6	0	6	1.1	18.7	Top
Houtrook	0	3	1	1	0	0	1	1.3	7.8	Midden
Illegale erfafscheiding	0	0	0	1	0	0	0	1.6	1.6	Laag
Leegstand/verwaarlozing gebouwen	3	0	0	3	0	1	3	1.1	11	Hoog
Sloop										
Illegale sloop	6	1	1	0	0	0	0	1.1	8.8	Midden
Sloop met asbest (<35m2)	0	3	1	0	0	1	0	1.1	5.5	Midden
Brandveiligheid										
Veilig vluchten wonen voor zorg	16	1	0	0	0	0	6	1.6	36.8	Top
Veilig vluchten wonen	6	1	0	0	0	0	6	1.6	20.8	Top
Veilig vluchten algemeen	3	1	0	0	0	0	3	1.3	9.1	Hoog
Aankleding / versiering	10	3	0	0	0	0	10	1.3	29.9	Top
WBDBO fysieke scheidingen	6	1	0	0	0	0	3	1.6	16	Hoog
WBDBO doorvoeren/doorgangen	3	1	0	0	0	0	3	1.6	11.2	Hoog
Installaties brandmeld- en ontruiming	16	1	0	0	0	0	6	1.3	29.9	Top
Installaties overig	3	1	0	0	0	0	3	1.6	11.2	Hoog
Actuele staat melding / vergunning	6	0	0	0	0	0	6	1.6	19.2	Top
Garanderen bereikbaarheid	1	0	0	0	0	0	3	1.3	5.2	Midden
Brandveiligheid tentfeesten	10	1	0	0	0	0	10	1.3	27.3	Top
Brandveiligheid overige plaatsen	3	0	0	0	0	0	3	1.3	7.8	Midden

Ruimtelijke ordening

Activiteit	Veiligheid	Gezondheid	Natuur/ Duurzaamheid	Leefbaarheid	Cultuurhistorie	Financieel- economisch	Imago	Kans	Totaal	Prioriteit
Strijdig gebruik gronden buitengebied (particulieren)	0	0	1	1	3	0	0	1.3	6.5	Midden
Strijdig gebruik bouwwerken buitengebied (particulieren)	1	1	0	1	0	0	0	1.6	4.8	Midden
Strijdig gebruik gronden dorpen/clusterbebouwing	0	0	0	3	0	0	0	1.1	3.3	Laag
Strijdig gebruik bouwwerken dorpen/clusterbebouwing	3	1	0	3	0	0	1	1.3	10.4	Hoog
Strijdig gebruik gronden bedrijven	0	0	1	1	3	0	0	1.3	6.5	Midden
Strijdig gebruik bouwwerken bedrijven	3	3	1	3	0	0	3	1.3	16.9	Top
Illegale bewoning recreatieparken	0	3	0	1	0	0	3	1.3	9.1	Midden
Illegale bewoning bedrijfspanden	6	1	0	0	0	0	0	1.3	9.1	Midden

Groen

Activiteit	Veiligheid	Gezondheid	Natuur/ Duurzaamheid	Leefbaarheid	Cultuurhistorie	Financieel- economisch	Imago	Kans	Totaal	Prioriteit
Zonder omgevingsvergunning vellen houtopstanden	0	0	3	1	3	1	1	1.3	11,7	Hoog
Zonder melding vellen houtopstanden	0	0	1	1	1	0	0	1.3	3,9	Laag
Beschadigen/kappen monumentale bomen	0	0	3	3	10	1	3	1	20	Top
Beschadigen/kappen dijkswallen/houtsingels ed.	0	0	6	3	10	0	3	1	22	Top
Illegale uitritten	3	0	0	0	0	0	0	1.1	3.3	Laag
Gebruik gemeentelijke grond	0	0	0	1	0	1	1	1.3	3.9	Laag
Aantasting gemeentelijke groenvoorzieningen	0	0	0	1	0	1	0	1.3	2.6	Laag
Zonder melding branden snoeiafval	3	1	3	1	0	0	0	1.3	10.4	Hoog

Milieu

Activiteit	Veiligheid	Gezondheid	Natuur/ Duurzaamheid	Leefbaarheid	Cultuurhistorie	Financieel- economisch	Imago	Kans	Totaal	Prioriteit
Geluidsoverlast door fokken en houden honden	0	1	0	3	0	0	1	1.3	6.5	Midden
Opslag afvalstoffen	0	1	1	1	0	1	0	1.3	5.2	Midden
Verbranden afvalstoffen	1	1	1	3	0	0	0	1.3	7.8	Midden
Opslag dierlijke meststoffen	0	0	1	1	0	0	0	1.6	3.2	Laag
In werking hebben technische installatie (koel-, stook-, luchtinstallatie)	0	3	3	3	0	1	0	1.3	13	Hoog
Onvoorzien lozigen	1	1	1	1	0	1	0	1.6	8	Midden
Opslag gevaarlijke stoffen	6	1	0	0	0	1	0	1.3	10.4	Hoog
Drugsafval 'dumping'	6	1	3	1	1	3	3	1.1	19.8	Top
Opslag energiedragers	6	3	1	0	0	1	3	1	14	Hoog
Lichthinder	1	1	1	1	0	0	0	1.3	5.2	Midden
Asbest 'dumping'	0	6	0	1	0	1	1	1.3	11.7	Hoog
Vaste geluidsinstallaties	0	3	1	3	0	0	0	1.3	9.1	Midden
Energiebesparende maatregelen	0	0	3	0	0	0	6	1.6	14.4	Hoog

Bijlage 2 Landelijke Handhavings- strategie Omgevings- recht (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 werkings- bereik 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 LHSO.¹⁰

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

¹⁰Op 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).

met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

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

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

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

Brede toepasselijkheid; 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 handhavingsbeleid 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 handavings- strategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vast- stelling 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 handavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso- overtredingen (Brzo) uit 2012.

Landelijke handavingsstrategie (algemeen/basis)

De handavingsstrategie 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 kwaliteitscriteria¹¹ vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handavingsstrategie 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 handavingspartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

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

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

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 benadering.¹² 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, bewoonbaarheid 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

¹²De 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.

van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving.

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

F. Adequate overlegstructuur.

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

G. Dienstbaar.

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

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 handhavingspartners 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 handhavingspartners, 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 handhavingpartners.¹³

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 ingrijpende 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, handhavingjurist – 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 handhaver¹⁴ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.¹⁵

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

13) 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:G HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.

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

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

(categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

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

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

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

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

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

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.¹⁶ 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

¹⁶Dit 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.

meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuurs- rechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

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

- A. **Onomkeerbare gevolgen/geen 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 waarschuwen.¹⁷ Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de

¹⁷Dit 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."

overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

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

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

De (mogelijke) gevolgen:	Interventiematrix			
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen)
3. Van belang	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen)

2. Beperkt		Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht her-stellend Aanspreken/infor-meren	Bestuursrecht her-stellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstel-lend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstel-lend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen)
1. Vrij-wel nihil			Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraf-fend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht her-stellend Aanspreken/infor-meren	Bestuursrecht her-stellend Aanspreken/infor-meren	Bestuursrecht herstel-lend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstel-lend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het ge-drag van de over-treder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz be-ëindigt overtreding eigener bewe-ging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

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

Maatvoering (termijnen)

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

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

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

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

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

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

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

De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken

af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

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

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

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, 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 voor werken met de LHSO

Eventuele vaststelling en bekend making als beleid(sregel)

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

Afstemming met ander handhavingsbeleid

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

Overlegstructuur

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

Organisatorische borging

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

Model verslaglegging stappen

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

BIJLAGE 1 Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht provincie xxx/ Waterschap xxx/ Gemeente xxx
Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraaf en heemraden/het college van

Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

Gelet op:

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

Besluit vast te stellen:

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

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

Bijlage 3 Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen Versie 2023

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 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 informierend 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 onder-toezichtstaande.

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 vervolg stappen. In hoofdstuk 4 wordt uitleg gegeven over standaard dwangsombedragen en begunstigings-

termijnen. 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 plustaak 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.^{18 19}

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 handhavingproces te versnellen of een hogere handhavingbeschikking 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 handhavingbeleid 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 op de hoogte is van een overtreding. Het enkele feit dat er een lange termijn kan zitten tussen een waarschuwing en daadwerkelijk opleggen van een handhavingbeschikking 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

18) Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 78-79

19) Bleeker T.R., 2021, MILIEUAANSPRAKELIJKHEID VAN LEIDINGGEVENDEN : Over strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering van leidinggevend voor milieuovertredingen in bedrijfscontext

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.²⁰

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

²⁰)Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 150

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.²¹ 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

21) Kamerstukken II 2003/04, 23700, nr. 3, p. 13.

bij het betreden van het pand van derden kan direct verhaald worden op het bevoegd 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 handhavinginstrument 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 handhavingbesluit 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 handhavingbeschikking'.

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 handhavingbeschikking'.

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.²²

3.2 Last onder bestuursdwang

²²16. Invoeren aftreksluiting dwangsommen | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

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 handhavingsbeschikking over worden genomen.

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 handhavingsbeschikking (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.

Bijlage 1: Veel voorkomende overtredingen

Actualisatie datum	Thema	Overtreding	Gedrag of technische maatregel	Typering LHSO	Sanctie (1)	Sanctie (2)	Toe-lichting op sanctie	Hoogte dwangsom (per verbeuring)	Toe-lichting op hoogte dwangsom	Aantal Verbeuringen	Motivatie waarom eenmalig of meermalig verbeuren?	Begunstigingstermijn
22-3-2023	afval	Gevaarlijke afval afgeven aan niet erkend verwerker	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, in eens	Bestuursdwang	Zelf voorzien bij spoed in juis-	3000		3	eenmalige verbeuring vanwege	per direct (1 dag)

							te afgif- te				ernst van de situatie	
22-3-2023	afval	Niet registre- ren/ kunnen aantonen af- giftebonnen gevaarlijk af- val	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,			750		3	Gaat om een admini- stratie- ve over- treiding waarbij gege- vens van der- den mo- gelijk noodza- kelijk zijn.	1 week
22-3-2023	afval	Verbranden afval op ei- gen terrein. Let op niet van toepas- sing bij huis- houdelijke afvalstoffen	Ge- drags- maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, in eens	Be- stuurs- dwang		5000		1	eenmali- ge ver- beuring vanwe- ge ernst van de situatie	per direct (1 dag)
22-3-2023	afval	Niet schei- den van af- valstoffen	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding			800		3	Het schei- den van afval- 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 voldoen- de opge- ruimd	Ge- drags- maat- regel	2 - be- perkt	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang		750		3	Het stel- selma- tig op- ruimen van zweraf- val is een hande- ling die inge- bed moet worden in het werk- proces	1 week
22-3-2023	afval	Opslag ge- vaarlijk afval niet overeen- komstig voorschrif- ten	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding			750		2		1 week

22-3-2023	afval	Opslag gevaarlijk afval niet overeenkomstig voorschriften	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Instellen brandwacht, laten afvoeren etc.	1500		2		1 week
22-3-2023	afvalwater	Geen vetafscheider of olie-benzine afscheider aanwezig	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij uitblijven van plaatsing, lozing onmogelijk maken	5000		3		4 weken
22-3-2023	afvalwater	Olie-benzine/ vetscheider niet (tijdig) legen of onderhouden	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtredding			1000		3		4 weken
22-3-2023	afvalwater	Monsternamevoorziening niet aanwezig	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij uitblijven van plaatsing, lozing onmogelijk maken	1500		1		8 weken
22-3-2023	afvalwater	emissie overschrijding (parameter en concentratie afhankelijk)	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1000		3		4 weken
22-3-2023	afvalwater	Niet meten, bemonsteren of analyseren	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij spoed activiteit waarbij meting noodzakelijk is laten staken	5000		2		per direct (1 dag)
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 overtredding			5000	€ 2500 (type-ring 2), € 3000 (type-ring 3)	3		per direct (1 dag)
22-3-2023	Algemeen	Verplicht onderzoek (in-	Gedrags-	3 - van	Dwangsom,			4000	€ 6000 (type-	3		4 weken

		clusief rapportage) niet uitgevoerd	maatregel	belang	per week,				ring 4), € 2500 (type-ring 2)			
22-3-2023	Algemeen	Niet naleven maatwerkvoorschriften	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreiding	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 omgevings-	Bouwen zonder vergunning	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		15000		1		per direct (1 dag)

	planactiviteit bouwen											
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	gebruiken zonder vergunning	Ge-drags-maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, in eens	Be-stuurs-dwang		15000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	Bouwwerk bouwen in afwijking van vergunning	Ge-drags-maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		2000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	Bouwwerk gebruiken in afwijking van vergunning	Ge-drags-maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, in eens	Be-stuurs-dwang		2000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Bodem	periodieke keuringen niet (tijdig) uitgevoerd	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	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	Ge-drag-smaatregel	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	Ge-drag-smaatregel	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 noodzakelijk is laten staken	3000		1		4 weken
22-3-2023	Bodem	Opslaan autowrakken niet op bodembeschermende voorzieningen	Ge-drag-smaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij spoed activiteit laten staken, zorgdragen voor tijdelijke maatregelen	2500		2		1 week
22-3-2023	Bodem	Mobiel wassen van mo-	Ge-drag-s-	3 - van	Dwangsom,			2500		3		4 weken

		torvoertuigen niet op voorziening	maatregel	belang	per week,							
22-3-2023	bo-dem	niet toepassen archeologisch protocol	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		3000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	bo-dem	niet verwijderen / saneren / herstellen van bodemverontreiniging	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	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	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	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	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		3000	€ 1500 (type-ring 2), € 6000 (type-ring 4)	3		4 weken
22-3-2023	bo-dem	accu's niet in lekbak	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			1000	€ 500 (type-ring 2), € 3000 (type-ring 4)	3		per direct (1 dag)
22-3-2023	Bouwen 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 (laten) uitvoeren	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,			maatwerk	10% energierekening	3		4 weken
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 overtreding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	winst door overbewoning is minimale hoogte	3		4 weken

									dwang- som			
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	Gezagsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	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)	Gezagsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Vermoeden van (bewust) saboteren limiter	Gezagsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang		5000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Laden en lossen over-	Gezags-	4 - aan-	Dwang-			3000		2		per direct

		treding avond/nacht	maat- regel	zien- lijk	per week,							(1 dag)
22-3- 2023	Geluid en tril- lingen	Festiviteit zonder ont- heffing en meer dan 2 ontheffingen verleend	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang		5000		1		per direct (1 dag)
22-3- 2023	Geluid en tril- lingen	Niet voldoen aan voor- schriften mbt trillin- gen	Techni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang				3		4 we- ken
22-3- 2023	In stand houden en ge- brui- ken van open erven en ter- reinen	Aanwezig- heid brand- gevaarlijke stoffen nabij bouwerken	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te		maat- werk	50 eu- ro per elke kg/l aan te veel gevaar- lijke stoffen	3		4 we- ken
22-3- 2023	In stand houden en ge- brui- ken van open erven en ter- reinen	Specifieke zorgplicht staat en ge- bruik open erven en ter- reinen	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	In stand houden en ge- brui- ken van open erven en ter- reinen	Specifieke zorgplicht staat en ge- bruik open erven en ter- reinen	Ge- drags- maat- regel	2 - be- perkt	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te		maat- werk		3		4 we- ken
22-3- 2023	In stand houden en ge- brui- ken van open erven en ter- reinen	Bouwwallig- 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 licht-niveau	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) uitge-schakeld	Ge-drags-maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per over-tre-ding	Be-stuurs-dwang	Be-stuurs-dwang kan toege-past wor-den door uit-schake-len van verlich-ting	1000		3		1 week
22-3-2023	Licht-hinder	ontbreken juiste boven-afscherming bij assimi-latie belichting	Techni-sche maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Be-stuurs-dwang kan toege-past wor-den door uit-schake-len van verlich-ting	5000		3		per direct (1 dag)
22-3-2023	Licht-hinder	niet gebrui-ken van bo-venafscherming bij assi-milatie be-lichting	Ge-drags-maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Be-stuurs-dwang kan toege-past wor-den 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 assimi-latie belichting	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Be-stuurs-dwang kan toege-past wor-den door uit-schake-len van	3000		3		

							verlichting					
22-3-2023	Lucht	Ontbreken SCIOS-keuring stookinstallatie	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij grote stookinstallaties onmogelijk maken van gebruik indien keuring herhaaldelijk niet is uitgevoerd	2500	afhankelijk van scope. In tabel is uitgegaan van beperkte scope	1		4 weken
22-3-2023	Lucht	Gebreken herstellen aan stookinstallatie	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		2500	Eenmalig	1		4 weken
22-3-2023	Lucht	Metingen niet correct uitgevoerd	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, in eens	Bestuursdwang	Bestuursdwang kan betrekking hebben op onmogelijk maken van de activiteit	3000	4 weken	1	Factsheets Technieken voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	1 week
22-3-2023	Lucht	stankhinder niet naleven/geuroverlast veroorzaken (Afvoerpijp)	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang		1500	Binnen 4 weken ontvangelijke aanvraag, bij verlening binnen 4 weken plaatsen. Bij weigering binnen 4 weken een ontgeuringsinstallatie	2	Bij het voorkomen van geurhinder kan gekozen worden voor een afvoerpijp of ontgeuringsinstallatie. Het is in verband met welstand en de monu-	4 weken

									plaat- sen		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 aan- schrij- ven.)	
22-3- 2023	Lucht	afvoer van gassen en dampen vol- doet niet aan norme- ring in ou- door 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	Techni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang		5000	8 we- ken	1	<u>Facts- heets Technie- ken voor be- perking luchte- missie - Informa- tiepunt Leefom- geving (iplo.nl)</u>	4 we- ken
22-3- 2023	Lucht	Gefluoreer- de broeikas- gassen (> 30 kg, ≥ 50 ton)	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,			1500		3	<u>Facts- heets Technie- ken</u>	1 week

		geen onderhoud									voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	
22-3-2023	Lucht	Gefluoreerde broeikasgassen (> 300 kg, > 500 ton CO2) geen onderhoud	Ge-drag-smaat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, per week,			2000		2	Facts-heets Technie-ken voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	per direct (1 dag)
22-3-2023	Lucht	stofoverlast veroorzaken (oa door ontbreken stof-filter)	Ge-drag-smaat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per over-tre-ding			750	1-3 maanden	3	Facts-heets Technie-ken voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	1 week
22-3-2023	Lucht	Ontbreken ontgeurings-installatie	Techni-sche maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		5000		1	Facts-heets Technie-ken voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	4 we-ken
22-3-2023	Lucht	Techniek voor beperking luchtemissie on-deugd-lijk	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		5000		1		4 we-ken
22-3-2023	Lucht	op en over-slag stufge-voelige stof-fen voldoet niet aan voorschri-fen	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		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
22-3-2023	monumenten	Werkzaamheden uitvoeren zonder vergunning, bodemverstoring veroorzaken. Handelen in strijd met een omge-	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten onderzoek en behoud archeologische	3	intensief toezicht nodig op onderzoek en veilig stellen bij uitvoe-	3 maanden

		vingsvergunning.							waarde, afhankelijk ernst overtreiding.		ring. Wegens specialistisch werk meer dan 3 maanden termijn nodig	
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 overtreiding.	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 overtreiding.	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, waaronder: onderhoud waarbij het uiterlijk of	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten herstel monument, afhankelijk	3	intensief toezicht nodig op herstelwerkzaamheden	3 maanden

		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							ernst overtreiding.		den bij uitvoering. Wegens complexiteit bouw meer dan 3 maanden termijn nodig	
22-3-2023	monumenten	Werkzaamheden 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 overtreiding.	3	toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Afhankelijk van de complexiteit uitvoering meer dan 3 maanden termijn nodig	3 maanden
22-3-2023	monumenten	Werkzaamheden uitvoeren waarbij de cultuurhistorische waarde van het landschap 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 overtreiding.	3	intensief toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Wegens complexiteit uitvoering meer dan 3	3 maanden

											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	7500		1		per direct (1 dag)

							ten etc.					
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 terugbrengen van de hoeveelheden, instellen van brandwachten etc.	3000		2		1 week
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	geen journaal aanwezig	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding			1500		1		per direct (1 dag)

22-3-2023	Omgevingsveiligheid	geen aanwezigheid deskundige	Ge-drags-maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per overtreding	Be-stuurs-dwang	In het geval van spoed zelf voorzien in deskundige	3000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Toegestane hoeveelheid vuurwerk wordt overschreden	Ge-drags-maat-regel	4 - aanzienlijk	Dwang-som, per overtreding	Be-stuurs-dwang		maat-werk	50 euro per bruto kg consumenten vuurwerk	3		per direct (1 dag)
22-3-2023	Ver-richten van bouwen sloopwerkzaamheden	Specifieke zorgplicht beschermen omgeving bouw- en sloopwerkzaamheden	Techni-sche maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang en bestuurlijke boete		maat-werk		3		4 weken
22-3-2023	Ver-richten van bouwen sloopwerkzaamheden	Specifieke zorgplicht beschermen omgeving bouw- en sloopwerkzaamheden	Ge-drags-maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per overtreding	Be-stuurs-dwang en bestuurlijke boete		maat-werk		3		4 weken
29-9-2023	vellen houtopstand	Binnen bebouwde kom, strijdigheid met kapverordening ex herplantplicht	Ge-drags-maat-regel	4 - aanzienlijk	Dwang-som, per overtreding		Be-stuurs-dwang niet mogelijk omdat boom reeds geveld is. Bij recidive strafrechtelijk optrekken	€ 1.000	per boom	3		1 week
29-9-2023	vellen houtopstand	Binnen bebouwde kom, strijdigheid met kapverordening inc herplantplicht	Ge-drags-maat-regel	4 - aanzienlijk	Dwang-som, per overtreding		Be-stuurs-dwang niet mogelijk omdat boom	€ 1.000	per boom	3		1 week

							reeds geveld is. Bij recidive strafrechtelijk optrekken					
29-9-2023	vellen houtopstand	Buiten bebouwde kom, ex herplantplicht	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding		Bestuursdwang niet mogelijk omdat boom reeds geveld is. Bij recidive strafrechtelijk optrekken	€ 1.000	per boom	3		1 week
29-9-2023	vellen houtopstand	Buiten bebouwde kom, inc herplantplicht	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding		Bestuursdwang niet mogelijk omdat boom reeds geveld is. Bij recidive strafrechtelijk optrekken	€ 1.000	per boom	3		1 week
29-9-2023	vellen houtopstand	niet uitvoeren herplantplicht	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete	Bij recidive strafrechtelijk optreden	€ 1.500	per boom	3	Termijn afhankelijk van herplantseizoen, broedseizoen etc	
29-9-2023	vellen houtopstand	voorbereidende werkzaamheden zonder boom geveld te hebben zonder vergunning	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete	Bij recidive strafrechtelijk optreden	€ 1.000	per boom	3		per direct (1 dag)

Bijlage 2: Rekenmethodiek dwangsomhoogte financieel krachtige bedrijven

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

- jaaromzet x 0,2
- totaaltelling 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.
- Totaaltelling 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 vermenigvuldigt 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% ($b = €2K = €50K \times 0,5 \times 0,08$). 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 $(€101K \cdot 0,5)$.