

Uitvoerings- en handhavingsstrategie Fysieke leefomgeving 2024-2026

1 AANLEIDING

1.1 Inleiding

Op het gebied van Vergunningen, Toezicht en Handhaving stellen wij een VTH-strategie vast. Hierin worden onze ambities uitgesproken en op hoofdlijnen uitgewerkt. Het beleidsplan is een actualisatie van het 'Beleid VTH, fysieke leefomgeving 2022' zoals vastgesteld op 9 november 2021. Omdat de inwerkingtreding van de Omgevingswet (vervolg: Ow) en bijbehorende wet- en regelgeving aanstaande is, kiezen wij ervoor om aan te sluiten bij de vernieuwde begrippen uit deze wet- en regelgeving. In deze VTH-strategie verwijzen wij waar nodig terug naar oudere begrippen om de leesbaarheid te versterken. Dit heeft als voordeel dat, als de Ow op 1 januari 2024 in werking treedt, het beleidsplan direct van toepassing is.

De strategische doelen die de gemeente nastreeft worden benoemd, met daarbij de prioriteiten die worden gesteld om te komen tot een verbetering van de leefbaarheid in de fysieke omgeving. De ervaringen opgedaan met het 'Beleid VTH, fysieke leefomgeving 2022', actuele ontwikkelingen en bestuurlijke wensen zijn verwerkt in dit nieuwe beleid.

Het beleidsplan is vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders en is ter kennisname naar de gemeenteraad gezonden.

1.2 Wettelijke grondslag

Onder het huidige stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verplicht artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) ons tot het vaststellen van een uitvoerings- en handhavingsstrategie. Onder de Omgevingswet vloeit deze verplichting voort uit artikel 18.19 van de Omgevingswet en artikelen 13.5, 13.6 en 13.7 van het Omgevingsbesluit.

Dit beleidsstuk kent een einddatum die aansluit bij de einddatum van het coalitieakkoord. Jaarlijks wordt deze strategie geëvalueerd en waar nodig aangepast.

1.3 Team Vergunningen en Veiligheid

Het team Vergunningen en Veiligheid is op 1 januari 2022 ontstaan. Voor 1 januari 2022 behoorde onderdeel Vergunningen, samen met Ruimtelijke Ordening, tot het cluster Plancoördinatie van de afdeling Ontwikkeling. Onderdeel Veiligheid (toezicht, handhaving en openbare orde en veiligheid) behoorde tot 1 januari 2022 tot de afdeling Dienstverlening.

Na structuurwijziging zijn de teams Vergunningen en Veiligheid samengevoegd tot het 'team Vergunningen en Veiligheid, afdeling Dienstverlening'. Het onderdeel Ruimtelijke Ordening behoort na de structuurwijziging nog steeds tot de afdeling Ontwikkeling. De samenwerking en de oplossingsgerichte aanpak tussen Vergunningen en Toezicht/Handhaving is door deze samenvoeging op veel gebieden verbeterd. Door de wekelijkse overleggen (Omgevingsberaad), de driewekelijkse overleggen (Regiekamer) en de verzoeken welke beide teams raken, wordt de samenwerking tussen beide nieuwe teams behouden en waar nodig versterkt.

1.4 Leeswijzer

Dit beleidsplan is opgebouwd uit 5 hoofdstukken. Na de aanleiding in hoofdstuk 1 komen in hoofdstuk 2 de omgevingsanalyse, de (juridische) kaders en de probleemanalyse binnen Vergunningen aan bod. In hoofdstuk 3 worden de visie en missie besproken, worden de doelstellingen uitgewerkt en worden de strategieën bepaald. Hoofdstuk 4 is de vertaalslag van beleid naar uitvoering en in hoofdstuk 5 wordt de vertaalslag van organisatie naar uitvoering gemaakt.

2 ANALYSE

2.1 Omgevingsanalyse

Wie aan Vught denkt, denkt aan landgoederen, de natuur, de vestingwerken, het oorlogsverleden met Kamp Vught en aan wonen met allure. De gemeente telt 32.113 inwoners (1 januari 2023, bron: CBS) en heeft een oppervlakte van ruim 60,29 km². De gemeente bestaat uit de kernen Vught, Helvoirt en Cromvoirt.

Uit eerder onderzoek blijkt dat de bewoners het wonen in de gemeente Vught associëren met woorden als groen, gezellig, ruimte, duur, natuur en rust. Tegelijk wordt Vught geassocieerd met infrastructuur,

wat een prima bereikbaarheid geeft, maar ook overlast. Ook de ligging nabij 's-Hertogenbosch, 'de grote stad', is kenmerkend. Een relatie die ver teruggaat in de tijd.

De gemeente Vught wenst zich te profileren met een heldere koers voor de toekomst. De ambitie van Vught is om een eigen kleur te hebben en zich op strategische punten te profileren in samenwerking met de regio. De groene ligging en de sterke zorgstructuur die het deelt met de omliggende gemeenten biedt veel perspectief voor regionale profilering. Vught wil zich daarom met de dorpen Haaren en Sint-Michiëlsgestel profileren als 'groene mantel' onder 's-Hertogenbosch. Hiermee ontleent Vught dus ook identiteit aan haar ligging nabij 's-Hertogenbosch. Met 's-Hertogenbosch en de 'groene mantel'-gemeenten kan Vught binnen het Noordoost-Brabantse (NOB) de zorgstructuur verder ontwikkelen. Daarmee wil Vught met de omliggende gemeenten binnen het bestuurlijke samenwerkingsverband een plek innemen. Binnen deze regionale context heeft Vught ook eigen kwaliteiten, waarmee het een geheel eigen kleur krijgt: het beeld van allure, natuur en landgoederen, waarmee het zich zowel positioneert binnen de 'mozaïekmetropool', de 'kennis as langs de A2' en de 'groene mantel'.

2.2. Kaders

2.2.1 Regelgeving

Het Bor en Omgevingsbesluit verplichten het college om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet verplichten de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit het vaststellen van een uitvoerings- en handhavingsstrategie.

Voor een goede uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld. Deze criteria hebben betrekking op het proces, de inhoud en kritieke massa van organisaties en zijn geborgd in de Wet VTH. De kwaliteit van de uitvoering wordt geborgd door te voldoen aan de landelijke proceskwaliteitscriteria voor VTH-taken. De gemeente Vught heeft hiertoe in 2016 de Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht vastgesteld. Deze Verordening is in 2019 geëvalueerd. De wijziging van het Bor om beleid te formuleren en te evalueren vormt het sluitstuk van de wijzigingen die de wetgever met de Wet VTH heeft willen doorvoeren. De regering beoogt met de wijziging meer eenheid te brengen in de uitvoering van alle VTH-taken.

Op basis hiervan wordt dit strategisch beleid vastgesteld, met daarin gestelde prioriteiten en doelen. Ontwikkelingen in wet- en regelgeving zijn een continu proces. Wijzigingen zijn van invloed op de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit beleid is afgestemd op de laatste stand van zaken van deze ontwikkelingen. Hierna zullen de voor VTH belangrijkste aankomende wetswijzigingen besproken worden.

Omgevingswet

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Het kabinet wil het omgevingsrecht eenvoudiger maken door tientallen wetten samen te voegen in de Omgevingswet. De wet heeft het doel minder regels te stellen, de geldende regels en procedures overzichtelijk(er) te maken, meer ruimte te laten voor initiatieven en meer kwaliteit te bieden voor de leefomgeving. De Omgevingswet kent nieuwe instrumenten zoals de omgevingsvisie, omgevingsplan en het programma. Een ander element van de Omgevingswet is de zorgplicht. Deze plicht beoogt bedrijven zelfverantwoordelijk te maken voor de naleving van regelgeving.

Vergunningverlening

De uitvoeringstaak voor vergunningverlening wordt gedefinieerd in artikel 18.18, lid 2 van de Omgevingswet. De uitvoeringstaak omvat in ieder geval het stellen van kaders voor vergunningverlening en het beoordelen van verzoeken door deze te toetsen aan geldende en relevante wet- en regelgeving om op die manier te komen tot een kwalitatief goed besluit binnen de gestelde proceduretermijn.

De impact van de Omgevingswet zal binnen de VTH-taken vooral toezien op onder andere:

- a. Merendeel van de vergunningprocedures dient binnen de reguliere procedure behandeld te worden;
- b. Het Omgevingsplan vraagt participatie en afweging bij planvorming;
- c. Er wordt gevraagd om een bredere afweging en een integraal proces;
- d. Cultuurverandering waarbij het gedrag wordt gewijzigd van nee, tenzij naar ja, mits.

Toezicht en handhaving

Het begrip handhaving wordt als volgt gedefinieerd in artikel 18.1 Omgevingswet:

- a. *Het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,*
- b. *Het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, en*

- c. *Het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet.*

Koersdocument

Ten aanzien van de invoering van de Omgevingswet is door de gemeenteraad een koersdocument "Invoering Omgevingswet" vastgesteld. De raad wenst onderscheidend te zijn.

Nieuwe instrumenten zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan worden sterk leidend. De verplechting van de beleidscyclus voor de VTH taken en de instrumenten en werkwijze van de Omgevingswet gaan de komende jaren verder vorm krijgen.

Er zal gehandeld worden vanuit de belangen van initiatiefnemers en van daaruit naar de regels gekeken worden en belangen van omwonenden en andere belanghebbenden. Inmiddels zijn we aan de slag met het Digitaal stelsel omgevingswet (DSO). Dat is het digitaal systeem waarmee we onze Vughtse omgeving transformeren naar een virtuele informatievoorziening. Hier is straks alle digitale gebiedsgerichte informatie te vinden, met alle kansen, mogelijkheden en beperkingen.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Het wetsvoorstel 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' (WKB) is aangenomen door de Eerste Kamer en het is de bedoeling om de wet tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking te laten treden. De wet regelt de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Hiermee wordt de positie van de particuliere en zakelijke bouwconsument versterkt.

Het stelsel houdt in dat bij de oplevering van het bouwwerk, een bouwer moet aantonen dat aan de regelgeving is voldaan. Bouwers worden verplicht een onafhankelijke en gecertificeerde kwaliteitsborger (controleur) in te schakelen. De gemeente beoordeelt dan nog redelijke eisen van welstand, ruimtelijke ordening en de veiligheid/belangen van derden. Het preventief toetsen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) door de gemeente is dan niet meer nodig. De toets zal zien op volledigheid. Slechts als de private kwaliteitsborger tussentijds constateert dat hij geen gerechtvaardigd vertrouwen heeft wordt de toezichthouder van de gemeente ingeschakeld. Deze kan dan indien nodig een bouwstop opleggen of andere maatregelen laten treffen. De rol van gemeenten blijft verder met name in de sfeer van handhaving van belang. Door het nieuwe stelsel verandert de rol van gemeenten als vergunningverlener wezenlijk. De rol als toezichthouder op de naleving van de Bbl wijzigt niet. Het nieuwe stelsel treedt stapsgewijs in werking en geldt vanaf inwerkingtreding eerst voor bouwwerken in de laagste risicoklasse, gevolgklasse 1, waaronder eenvoudige bedrijfspanden, eengezinswoningen en recreatiewoningen, met uitzondering van verbouwingen. De beoordeling aan het Bbl voor gevolgklassen 2 en 3 behoren (voorlopig) nog bij de gemeente.

Risicokaart

Samenhangend met milieu en bedrijven heeft ook de externe veiligheid een hoge prioriteit. Ter waarborging van de externe veiligheid is landelijk een Risicokaart opgezet. De provincie beheert deze kaart. De risicovolle inrichtingen en de kwetsbare objecten zijn op deze kaart aangegeven. De risicokaart is een digitale kaart voor de hele provincie die via het internet door iedereen kan worden ingezien. Vught heeft een aantal locaties met risico op explosies, het weglekken van gevaarlijke stoffen of brand. Om dat te voorkomen nemen we maatregelen. Risicovolle bedrijven krijgen alleen een vergunning als ze voldoen aan allerlei veiligheids- en milieuvoorschriften. We controleren of deze bedrijven de wetten en regels goed naleven en treden handhavend op als de regels niet worden nageleefd. De controle en handhaving is belegd bij de Omgevingsdienst Regio Brabant Noord.

Bodembeheerplan en Bodemkwaliteitskaarten

De gemeente Vught heeft, samen met regiogemeenten in Noordoost Brabant, een Bodemkwaliteitskaart (BKK) en een bodemfunctieklassenkaart opgesteld. Daarin is aangegeven dat de gemeente toezicht houdt op daarmee verband houdende activiteiten. Bij overtreding van de regels wordt handhavend opgetreden.

2.2.2 Bestuurlijke ambitie

In het 'Coalitieakkoord 2023-2026, Een nieuwe start' zijn zaken aangegeven die kaders scheppen voor de VTH-strategie. De coalitiepartijen kiezen voor hogere transparantie, toegankelijker en beter aanspreekbaar bestuur en inwoners meer en eerder betrekken bij beleid. Participatie is belangrijk voor de coalitie. Verder wil de coalitie het veiligheidsgevoel in de gemeente Vught verder vergroten. Onder andere door vergaande samenwerking van verschillende diensten en de inzet van boa's op diverse vormen van overlast, maar ook op verkeerd parkeren.

In deze bestuursperiode willen de coalitiepartijen de doorstroming op de Vughtse woningmarkt stimuleren. Het accent op de woningmarkt komt te liggen op betaalbare en middeldure woningen, vooral voor jongeren, starters en ouderen. Er zullen diverse trajecten voor nieuwbouwwoningen starten.

Verder gaat de coalitie concrete acties uitzetten in het kader van een ambitieus klimaat- en energiebeleid. Leefbaarheid en veiligheid in de drie dorpen zijn speerpunt van verkeersbeleid waarbij de Rijksinfraprojecten hoge prioriteit hebben.

2.3 Probleemanalyse vergunningen

De essentie van vergunningverlening is het toetsen aan de wetgeving en het vastleggen van kader stellende voorwaarden. Het doel van de probleemanalyse is om inzichtelijk te maken waar zich welke risico's voordoen, om op basis daarvan sturing te geven aan de inspanningen van vergunningverlening. De probleemanalyse is daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten in relatie tot de gestelde missie, het formuleren van doelstellingen en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

De probleemanalyse voor vergunningverlening betreft een analyse van de complexiteit en aard van de te verwachten omgevingsvergunningen ten einde een gefundeerde inschatting te kunnen maken van de benodigde capaciteit (kwaliteit en kwantiteit). Deze analyse bevat de volgende elementen:

- Aantal te verwachten aanvragen/ meldingen;
- Aard en complexiteit van de aanvraag;
- Benodigde capaciteit (met inachtneming van de kritieke massa criteria o.b.v. kwaliteitscriteria).

2.3.1 Vergunningstaken

De taken bij Vergunningen bestaan uit:

- Het toetsen en afhandelen van alle vergunningaanvragen, meldingen en overige vragen om toestemming;
- Adviseren over vergunningsvrije activiteiten;
- Interne en externe afstemming, advisering over de aanvraag (voorbeoordeling) en communicatie;
- Het verzorgen van klantcontacten die betrekking hebben op genoemde aanvragen of die betrekking hebben op informatie in algemene zin betreffende de fysieke leefomgeving.

2.3.2 Vergunningverlening en benodigde capaciteit

Bij de afdeling Dienstverlening van de gemeente Vught is ervoor zowel de eenvoudige, de meervoudige als de complexe vergunningaanvragen voldoende vakkennis aanwezig dan wel beschikbaar vanuit het netwerk.

Door de zogenaamde één-loket gedachte is het voor een burger of bedrijf eenvoudige om een vergunning aan te vragen. Maar van de omgevingscoördinator/vergunningverlener vraagt het meer coördinatie en afstemming met verschillende interne en externe partijen. De behandeling van complexe vergunningaanvragen kost extra tijd.

Voor de brandveiligheidsaspecten (gebruik) levert de brandweer Brabant Noord capaciteit. Voor de beoordeling van sloopmeldingen, omgevingsvergunningen milieu en milieumeldingen levert de omgevingsdienst Brabant Noord capaciteit.

De benodigde formatie is vastgelegd in de meerjarenbegroting van de gemeente Vught. Momenteel is de bezetting van het team op orde. Echter, met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de bijkomende wijzigingen in de werkwijze wordt verwacht dat de werkdruk binnen team Vergunningen en Veiligheid wordt vergroot. Er is dan ook gekozen om één fte aan te stellen om de toename in werkdruk op te vangen. Na 'natuurlijke' uitstroom van medewerkers en monitoring of er behoefte is aan extra capaciteit zal op dat moment worden bekeken of de extra fte nog benodigd is.

De ervaring is dat vergunningaanvragen vrijwel altijd binnen de reguliere daarvoor geldende beslistermijn worden afgehandeld. In het afgelopen jaar is wel gebleken dat de beslistermijn vaker wordt verlengd dan voorheen. Ook is de bestuurlijke ambitie van het afhandelen van verzoeken om voorbeoordeling binnen vier weken, nagenoeg niet gehaald. Dit is te verklaren door een forse toename van aanvragen ten opzichte van 2022 en 2023. Tevens worden de werkwijzen met de komst van de Omgevingswet gewijzigd en dienen projecten vaker mogelijk gemaakt te worden met een omgevingsvergunning, waarbij een afweging en motivering uiterst van belang zijn.

Dit heeft er intern toe geleid dat interne werkwijzen zijn aangepast, door bijvoorbeeld te werken met één fulltime front-officemedewerker en interne processen efficiënter in te richten. Het blijft van belang om een eventuele verdere toename van vergunningsaanvragen goed te monitoren en we moeten blijven streven naar de meest efficiënte werkwijze.

Tot slot heeft ook het ambitieniveau dat voor de Omgevingswet wordt gehanteerd, effect op de vergunningverlening. Immers, hoe minder kaders gesteld worden, des te minder vergunningen verleend dienen te worden als het omgevingsplan volledig is vastgesteld. De implementatie van de Omgevingswet en

de bijbehorende taken behoeven veel aandacht. Zo wordt er veel tijd geïnvesteerd in de nieuwe vakapplicatie Centric Leefomgeving. Over de nieuwe vakapplicatie wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

Daarnaast speelt ook de WKB hierin een grote rol. Er zal rekening moeten worden gehouden met de WKB-meldingen die voorzien zijn van een borgingsplan met beheersmaatregelen op basis van een risicobeoordeling dat ziet op de fysieke leefomgeving. Er moet dan ook rekening worden gehouden met een verschuiving van de werkzaamheden.

3 VISIE

3.1 Visie en missie

De gemeente wil bij haar VTH-taken een betrouwbare partner zijn voor haar burgers en bedrijven. Zij wil zich dienstverlenend opstellen om haar burgers en bedrijven zo optimaal mogelijk te bedienen. De gemeente Vught kiest voor een klantgerichte en vraaggerichte benadering, waarbij een snelle, zorgvuldige en tijdige afhandeling van de vergunningaanvragen centraal staat.

De focus van de gemeente ligt niet op de beperkingen die wet- en regelgeving met zich meebrengen. Bij het beoordelen van voorbeoordelingen, vergunningaanvragen en legalisatieverzoeken wordt gezocht naar de mogelijkheden om de aangevraagde activiteiten te vergunnen ("ja-mits principe").

Een goede afstemming tussen alle interne betrokken adviseurs en afdelingen is belangrijk. Zo kunnen we, waar mogelijk, maatwerk leveren. In samenwerking met onze inwoners en partners en met oog voor behoud van de identiteit en eigenheid van onze gemeente. Burgers worden uitgenodigd om zelf met initiatieven te komen, dit geldt zowel voor vergunningaanvragen als meldingen. De gemeente neemt daarbij een faciliterende en meedenkende rol in. Hiermee sluit onze visie aan bij de ambitie uit de Omgevingswet die ook uitgaat van uitnodigingsplanologie en een goede integrale afstemming.

Toezicht en Handhaving richten zich op de naleving van regels. Regels die vanuit verschillende motieven zijn gesteld door de (gemeentelijke) overheid. Het toezien door de gemeente op naleving van de regels gaat in essentie om het borgen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en is een kerntaak van de overheid. Een burger moet kunnen vertrouwen op een eerbare overheid die de regels motiveert, vaststelt en toetst en op een overheid die op basis van rechtsgelijkheid handelt wanneer regels niet worden gerespecteerd. Daarentegen kan de (gemeentelijke) overheid niet op alles handhaven en toezicht houden.

Uit de diverse beleidsnotities, waarin handhaving een rol speelt, blijken de volgende factoren steeds van doorslaggevend belang te zijn voor de inzet van handhaving capaciteit in volgorde van zwaarte (zie prioritering). Als bestuurlijk visie wordt gehanteerd dat de handhaving zich primair richt op het bewaken van de veiligheid, de gezondheid, het milieu en de leefomgeving om zo te komen tot veilige en leefbare dorpen met zo min mogelijk hinder en overlast voor de burgers, de bedrijven en de instanties. Waar inwoners graag wonen, werken en verblijven en waar bezoekers/recreanten zich welkom voelen en graag verblijven.

De missie van de gemeente Vught wordt vormgegeven door de volgende uitgangspunten:

- Kwalitatief goede dienstverlening;
- Integraal werken;
- Rechtszekerheid voor burgers en bedrijven;
- Burgers zo veel mogelijk betrekken bij processen, overtredingen en oplossingen;
- Redeneren vanuit oplossingen;
- Gedeelde verantwoordelijkheid.

3.2 Uitwerking doelstellingen

Hierna worden de uitgangspunten uitgewerkt in doelen met daarbij behorende doelstellingen.

3.2.1 Kwalitatief goede dienstverlening

De gemeente Vught kiest voor een klantgerichte benadering, waarbij een goede dienstverlening en een snelle en zorgvuldige afhandeling van de vergunningaanvragen centraal staan. Onze burgers en bedrijven worden daarbij op een deskundige en vriendelijke wijze van informatie voorzien en het vergunningentraject is voor hen herkenbaar en transparant. Wij streven voortdurend naar verbetering van de dienstverlening aan onze burgers en bedrijven. De klantgerichte benadering betekent ook dat burgers en bedrijven meer worden gewezen op eigen verantwoordelijkheden, zoals participatie en ruggenspraak met de directe omgeving.

Doelstellingen:

- De gemeente is bereikbaar voor de burger;

- Een burger of bedrijf wordt “ontlast” in die zin dat vragen door de gemeente gecoördineerd opgepakt worden en een burger of bedrijf zelf niet hoeft te zoeken waar of bij wie hij terecht moet. Anderzijds kent de Omgevingswet een grote verantwoordelijkheid toe aan burger of bedrijf over onder andere participatie.

3.2.2 Integraal werken

Bij de VTH-taken zijn veel verschillende aspecten betrokken. Er moet een integrale afweging worden gemaakt om een goed woon- en leefklimaat te kunnen garanderen en een juridisch houdbaar besluit te kunnen nemen.

De gemeente Vught zet zich de komende jaren in om het integraal werken nog verder te verbeteren. Daarbij is het de uitdaging dat dit proces op zodanige wijze efficiënt verloopt dat er geen onnodig tijdsverlies optreedt. Bij toezicht en handhaving worden acties ondernomen die moeten leiden tot naleving van de regels. Vanuit het gelijkheidsbeginsel zullen de acties voor derden en de eigen organisatie op dezelfde wijze worden uitgevoerd.

Wanneer de Omgevingswet in werking treedt wordt het bevoegd gezag voor vergunningen en projectbesluiten ook het bevoegd gezag voor de handhaving ervan. Dit is een ondersteunende bevoegdheid die de regelgevende of besluitvormende bevoegdheid volgt.

De integrale samenwerking tussen Vergunningen, Handhaving en Ruimtelijke Ordening is te zien in de wekelijkse overleggen, het Omgevingsberaad. Als uit de beoordeling van het bestemmingsplan/omgevingsplan gebleken is dat een project niet passend is binnen het gestelde kader, dan wordt het project geagendeerd voor het Omgevingsberaad. Handhavingsverzoeken en vragen van Ruimtelijke Ordening worden hier ook besproken. De initiator zorgt voor een korte samenvatting met daarin opgenomen het project en de strijdigheden. Gedurende het overleg wordt gemotiveerd waarom het wel of waarom het niet wenselijk/passend is medewerking te verlenen aan het project op die locatie. Als gebleken is dat het project dermate groot is, wordt bepaald dat het wordt geagendeerd voor de Regiekamer.

De Regiekamer is een driewekelijks overleg met daarbij aangesloten verschillende vakdisciplines. Denk hierbij aan Ruimtelijke Ordening, Vergunningen, Verkeer, Milieu, Water/riolering en Welzijn. Tijdens dit overleg worden (principe)verzoeken behandeld op haalbaarheid en komen aandachtspunten aan het licht. Vanuit de Regiekamer komt er een ambtelijk advies, welke wordt voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Het definitieve principebesluit wordt tijdens de collegevergaderingen genomen. Dit is niet het geval bij de behandeling van voorbeoordelingen welke door Vergunningen wordt behandeld. Deze voorbeoordelingen zijn gemandateerd aan de senior omgevingscoördinator.

Doelstellingen:

- Integrale beoordeling met alle interne adviseurs of gebieden met raakvlakken en externe partners;
- Acties voor derden en de eigen organisatie op dezelfde wijze uitvoeren.

3.2.3 Rechtszekerheid voor inwoners en ondernemers

Rechtszekerheid voor inwoners en bedrijven is van groot belang. Wij streven naar vergunningen die helder, duidelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn en daardoor de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Voor ons is het uitgangspunt het voorkomen van het van rechtswege verlenen van vergunningen als gevolg van overschrijding van wettelijke afhandelingstermijnen van aanvragen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vergunningen niet van rechtswege verleend. Als er niet binnen de wettelijke termijn een beslissing genomen is op de aanvraag, dan kan de initiatiefnemer de gemeente in gebreke stellen en een dwangsom eisen.

Doelstellingen:

- Bij de gemeente werken deskundige mensen die in staat zijn om de juiste besluiten binnen de gestelde termijn te nemen;
- De gemeente neemt besluiten die voor iedereen te begrijpen zijn;
- De gemeente wil graag juridisch houdbare besluiten nemen.

3.2.4 Redeneren vanuit oplossingen

Bij het beoordelen van vergunning- of legalisatie aanvragen wordt gezocht naar de mogelijkheden om de aangevraagde activiteiten te vergunnen. De focus ligt dus niet op de beperkingen die wet- en regelgeving met zich meebrengen, maar juist op het zoeken naar wegen en oplossingen om binnen de wet rekening houdend met de wensen van de aanvrager en de omgeving, de activiteiten mogelijk te maken. Oplossingen zullen initiatiefrijker dan wel inventiever zijn met meer eigen invulling, en passend zijn wanneer het doel van de regel behaald wordt.

Het is echter niet altijd mogelijk om medewerking te verlenen. In dat geval is het zaak dit duidelijk en goed gemotiveerd te communiceren aan de aanvrager. Er zal meer gewerkt kunnen worden met eigen oplossingen, wanneer deze in lijn liggen met de geest van de Omgevingswet.

Doelstellingen:

- De gemeente denkt oplossingsgericht mee met initiatiefnemers;
- De gemeente geeft duidelijkheid over de (on)haalbaarheid van een initiatief.

3.2.5 Gedeelde verantwoordelijkheid

De gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van kwalitatief goede vergunningen. De initiatiefnemers van vergunningaanvragen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het indienen van een complete aanvraag en volledige meldingen. Ook zijn de initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het creëren van draagvlak c.q. acceptatie van de voorgenomen plannen bij belanghebbenden, zoals burens. Uiteraard kan de gemeente hierbij desgewenst adviseren. Daarnaast mag van inwoners en bedrijven worden verwacht dat zij zelf hun verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen, actief op zoek gaan naar informatie en daarbij het omgevingsloket.nl en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) benutten bij een aanvraag. De gemeente Vught zal daar waar mogelijk inwoners en bedrijven dan ook stimuleren om gezamenlijk problemen op te lossen, bijvoorbeeld door overleg. Oplossingen die in gezamenlijkheid worden gevonden hebben de voorkeur boven oplossingen die zijn afgedwongen. Wanneer de Omgevingswet in werking treedt krijgt de initiatiefnemer een nog grotere rol in de processen en tegelijkertijd een grotere verantwoordelijkheid. Een uitdaging ligt in een 'kanteling' bij de inzet van VTH-instrumenten zoals de Omgevingswet beoogd. Dit betekent dat corrigerend optreden om naleefgedrag te bevorderen meer plaatsmaakt voor burgers en ondernemers op hun eigen verantwoordelijkheid aan te spreken en om met eigen oplossingen te komen.

Tegelijkertijd met de Omgevingswet zal de WKB ingaan. Er wordt meer van de initiatiefnemer verwacht in de fase van het voorbeoordeling om tot een betere bouwkwaliteit WKB te komen. Een goed (voorbeleid) voorbeoordeling brengt risico's aan het licht waarop de kwaliteitsborger en initiatiefnemer kunnen inspelen en een beter volledige bouwmelding (borgingsplan) kunnen indienen. Conclusie: samenwerken wordt van belang bij de eerste fase WKB.

Doelstelling:

- De gemeente werkt graag samen met initiatiefnemers en/of naar een oplossing met overtreders. Daarbij neemt de gemeente een faciliterende en meedenkende rol in, maar zij wijst initiatiefnemers/overtreders ook op de eigen verantwoordelijkheid.

3.3 Strategie

3.3.1 Vergunningenstrategie

Toetsingskaders vergunningverlening

De Omgevingswet bepaalt in welke gevallen inwoners en bedrijven een omgevingsvergunning nodig hebben. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan bij het Omgevingsloket worden ingediend.

Bij vergunningverlening worden activiteiten preventief getoetst. Hierbij worden de wettelijke (indiening)eisen van onder meer de Omgevingswet, Besluit bouwwerken Leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving in acht genomen. Aan een commissie ruimtelijke kwaliteit en erfgoed (welstand en erfgoed) wordt advies gevraagd bij omgevingsaanvragen voor bouwen en wijzigen van een monument.

Voordat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd kan een voorbeoordeling ingediend worden om de haalbaarheid van een plan te beoordelen. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken of het plan voldoet aan het omgevingsplan en aan de redelijke eisen van welstand. De vergunningverlener beoordeelt dit plan intern, overlegt met de juiste disciplines en zorgt voor een advies op maat.

De verantwoordelijkheid om alle benodigde activiteiten aan te vragen om een project mogelijk te maken ligt bij de initiatiefnemer. Het is wel verplicht om initiatiefnemer te wijzen op andere toestemmingen om het project mogelijk te maken. Er geldt één procedure waarop één besluit volgt voor mogelijk meerdere activiteiten. De toetsingsgronden volgen uit de Omgevingswet, Bbl, Besluit kwaliteit leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving en het (tijdelijke) omgevingsplan. De grootste wijziging ten opzichte van de Wabo is de knip tussen bouwactiviteit (technisch) en omgevingsplanactiviteit bouwen (planologisch).

3.3.2 Preventiestrategie

Door op het gebied van de gemeentelijke vergunningstaken algemene informatie te verstrekken op de website van de gemeente en naar behoefte aanvullende informatie te verstrekken, bijvoorbeeld telefonisch, per mail, op afspraak of met een conceptaanvraag (voorbeoordeling) voorafgaand aan de vergunningverleningsfase, probeert de gemeente het naleefgedrag te stimuleren en aan haar inwoners een passende (digitale) dienstverlening te bieden. Bij vergunningverlening is de preventiestrategie voorts gericht op het zo compleet mogelijk indienen van aanvragen en meldingen.

Vergunningverlening legt de basis voor de verdere keten van toezicht en handhaving. Het geeft duidelijkheid in de regels en werkt daarom preventief door in toezicht en handhaving. Zowel voor degene die de vergunning heeft aangevraagd en gekregen of een melding heeft gedaan die is geaccepteerd (en die nu weet wat er van hem of haar verwacht wordt), als voor omwonenden die zich nu bewust zijn van de activiteiten waardoor klachten worden voorkomen. Ook kan het feit dat er een vergunning is verleend voor een bepaald bouwwerk een signaal vormen voor omwonenden dat zij ook een vergunning nodig hebben voor vergelijkbare initiatieven.

Handhaving kan worden onderscheiden in een preventief en een repressief traject. Preventieve handhaving geschiedt over het algemeen in de vorm van voorlichting (zoals publicaties), toezicht en controles (bedrijfsbezoeken en bezoeken aan bouwlocaties) maar ook het bekijken van luchtfoto's en het maken van milieuvluchten zijn vormen van preventieve handhaving. Het toezicht en de controles vinden plaats zonder dat daartoe aanleiding bestaat in de vorm van een concrete verdenking dat regels worden overtreden. Dit toezicht en deze controles vinden plaats conform programmatisch handhaven.

Indien als gevolg van toezicht activiteiten, klachten of calamiteiten overtredingen van wet- en regelgeving worden geconstateerd, kan er handhavend worden opgetreden door het bevoegd gezag. In de regel wordt allereerst de overtreder voorgelicht over het gewenste nalevingsgedrag en worden afspraken gemaakt over het beëindigen van de illegale situatie, het ongedaan maken van de gevolgen en het voorkomen van (nieuwe) overtredingen.

Omgevingswet

De Omgevingswet zal leiden tot meer toezicht en handhaving achteraf in plaats van aan de voorkant. Dit betekent dat we meer aan preventie moeten doen om achteraf handhaving te voorkomen. Dit gebeurt door de preventieve en voorlichtende rol van vergunningverleners, toezichthouders en boa's, de inzet van buurtbemiddeling en communicatie instrumenten. Preventie is gericht op het vergroten van bewustwording bij burgers en bedrijven.

3.3.3 Toezicht- en handhavingsstrategie

Toezicht houdt in dat wordt gecontroleerd of wet- en regelgeving worden nageleefd (naar de letter en/of de geest). Deze controles kunnen overigens ook plaatsvinden in een situatie dat er nog geen concreet vermoeden van overtreding van wet- en regelgeving bestaat. Dit geldt voor alle gevolgklassen. Als de WKB in werking treedt zal echter bij gevolgklasse 1 geen preventieve controle worden uitgevoerd ten tijde van de bouw. Dit wegens het feit dat de private kwaliteitsborger toeziet op het bouwen. Wanneer bij een toezichtcontrole een overtreding wordt geconstateerd start een handhavingstraject.

Het houden van toezicht in algemene zin is onder te verdelen in algemeen en specifiek toezicht. Algemeen toezicht is aan de orde als controleurs toezicht houden op bijvoorbeeld de openbare ruimte zonder dat zij een concrete wetsovertreding of activiteit voor ogen hebben. Specifiek toezicht is gericht op een concrete situatie. Er wordt bijvoorbeeld een bedrijf bezocht om de naleving van bepaalde wetten en regelgeving te controleren.

Toezicht vindt plaats op basis van (landelijke) wet- en regelgeving, verleende vergunningen en ontheffingen, in het kader van projecten, naar aanleiding van meldingen, handhavingsverzoeken, klachten en calamiteiten.

Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Deze vormen van toezicht kunnen zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden:

- Periodieke controles: bedrijven worden met een vaste frequentie gecontroleerd. Aan de grootte van de invloed op de omgeving (risico) wordt er een vaste bezoekfrequentie gekoppeld;
- Niet-periodieke controles: zoals na afgegeven omgevingsvergunningen, ontheffingen en klachten;
- Controles na ontvangen meldingen en inlichtingen vanuit de private Kwaliteitsborger (KB) of initiatiefnemer zelf;

- Administratie controles en zelfcontroles: Tijdens controles kan de toezichthouder op basis van de administratie van een bedrijf gegevens verzamelen. Bij zelfcontroles krijgen bedrijven een vragenlijst die ze in moeten vullen en retourneren, dit instrument passen we alleen toe bij bedrijven met een laag risico. Dit geldt ook voor de zelfscan die de brandweer door sommige instellingen of inrichtingen laat toepassen;
- Integrale controles: gemeenten en andere instanties werken samen. Dit kan signaaltoezicht zijn, voor elkaar een oog en oor functie vervullen, voor een andere instantie controlepunten meenemen in de eigen controle of tijdens een controle samen op trekken. Dit om de frequentie van bezoeken aan een bedrijf of pand te minimaliseren.

Controles

Bij elke vorm van controle hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Degene die een toezichtcontrole uitvoert legitimeert zich tijdens de controle;
- Tijdens de controle worden gegevens inclusief de contactgegevens van de eigenaar /aanwezige gevraagd. Indien niemand aanwezig is, worden contactgegevens achtergelaten;
- De controle resulteert in een controlerapport welke in het centrale registratiesysteem opgeslagen wordt;
- Medewerkers die toezicht en handhaving uitvoeren voor de gemeente Vught hebben regelmatig overleg om de uniformiteit en afstemming te waarborgen.

Handhavingstraject

Een handhavingstraject is het gehele traject gericht tot beëindiging van de overtreding. Zo kan een handhavingstraject bijvoorbeeld bestaan uit gesprekken met de overtreder, een waarschuwing of aanwijzing aan de overtreder, het nemen van een handhavingsbesluit (bijv. opleggen last onder bestuursdwang of dwangsom) of een boete (opgelegd door de boa). Het is de bedoeling, in de geest van de Omgevingswet, dat de burger zelf meer verantwoordelijkheid neemt en meedenkt over oplossingen. Ook is het de bedoeling dat de burger omwonenden meer betreft bij het initiatief en/of een oplossing.

Het optreden bij overtredingen kan in verschillende vormen tot uiting komen. Dit is afhankelijk van de ernst van de overtreding, de geldende inhoudelijke voorschriften gekoppeld aan het te handhaven product (bijvoorbeeld een vergunning) en geformuleerd beleid. Optreden bij overtredingen kan bijvoorbeeld bestaan uit de volgende activiteiten:

- Waarschuwen of geven van een aanwijzing op een onvolledige melding;
- De overtreder in de gelegenheid stellen om de overtreding op een alternatieve wijze op te heffen;
- Maken van een afspraak over corrigerende activiteiten zodat alsnog wordt voldaan aan gestelde voorschriften, bepalingen of voorwaarden;
- Opleggen van sancties (bestuursdwang, dwangsom, intrekking begunstigde beschikking, bestuurlijke boete, privaatrechtelijke of strafrechtelijke handeling).

Wanneer is geconstateerd dat een ander bestuurs- of overheidsorgaan in de gemeente Vught een overtreding heeft begaan, wordt de hierna beschreven sanctiestrategie eveneens toegepast. Dit geldt ook als de gemeente Vught zelf overtreder is.

Onder de Omgevingswet wordt de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO) gehanteerd tegen illegale situaties. Afwijken daarvan is mogelijk indien daarvoor een goede motivatie bestaat.

Met het overnemen en invoeren van de LHSO wordt aangesloten bij de landelijke ontwikkelingen op het gebied van de landelijke kwaliteitscriteria op het gebied van VTH voor Omgevingswet bevoegde overheden. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid (en rechtsgelijkheid) in twee opzichten:

- Iedere bevinding krijgt een passende interventie, en;
- Het proces om tot een passende interventie te komen verloopt overal hetzelfde.

De LHSO bevat een stappenplan voor het bepalen van de reactie/interventie op een bevinding. De reactie/interventie is afhankelijk van de (mogelijke) gevolgen van de bevinding en het gedrag van de overtreder.

3.3.4 Sanctiestrategie

De Algemene wet bestuursrecht geeft een uitgebreid instrumentarium voor gemeenten om handhavend op te treden. De wet kent vier sancties: de last onder bestuursdwang, de (preventieve) last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en de intrekking van een begunstigende beschikking. Daarnaast is het voor gemeenten mogelijk de bestuurlijke strafbeschikking toe te passen. Onder de Omgevingswet blijven de bestaande handhavingsinstrumenten intact.

Bij het constateren van een overtreding is de interventiematrix uit de LHSO leidend. Als de toezichthouder een overtreding heeft geconstateerd stelt hij of zij een controlerapport op. Met behulp van de interventiematrix stelt de toezichthouder in overleg met de handhaver de sanctie vast. Dit kan medebepaald

worden door het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en het typeren van de overtreder. In een interne werkinstructie is vastgelegd hoe het proces van handhaving in de praktijk vorm krijgt.

De constateringsbrief

Voordat de overtreder wordt aangeschreven, bekijken de handhavingsjuristen eerst of de overtreding gelegaliseerd kan worden. In de constateringsbrief wordt de overtreder gewezen op de overtreding, het feit dat de overtreding moet worden opgeheven en de (on)mogelijkheden om de overtreding op te heffen door middel van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning (legalisering). In de constateringsbrief wordt een termijn opgenomen waarbinnen de overtreder de overtreding dient te beëindigen. De constateringsbrief kan worden beschouwd als een waarschuwing. Indien de overtreder, binnen de gestelde termijn, geen gevolg geeft aan de constateringsbrief, zal er door ons handhavend opgetreden worden. In beginsel versturen we één constateringsbrief naar de overtreder, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een tweede constateringsbrief gewenst is.

Gespreksfase

Na het versturen van de constateringsbrief neemt de handhavingsjurist contact op met de overtreder. Het doel hiervan is in de eerste plaats om na te gaan of de constateringsbrief duidelijk is voor de overtreder en om desgewenst een persoonlijk gesprek in te plannen met de overtreder. Indien noodzakelijk kunnen er betrokken medewerkers bij dit gesprek aansluiten van bijvoorbeeld vergunningverlening of ruimtelijke ordening. Tijdens dit persoonlijk gesprek is de gemeente ten alle tijden bereid om mee te denken naar mogelijke oplossingen binnen de geldende regels.

Het voornemen last onder dwangsom of bestuursdwang

In het voornemen wordt beschreven dat een definitief besluit genomen wordt indien de overtredingen niet of niet tijdig worden beëindigd. In het voornemen kan een nieuwe hersteltermijn geboden worden. Bij bijvoorbeeld geluidsoverlast is het gebruikelijk om geen hersteltermijn te bieden maar per direct de overtreding te (laten) beëindigen. Daarbij wordt aan de overtreder in het voornemen tevens de gelegenheid geboden om zijn zienswijze kenbaar te maken. Hiervan kan worden afgezien op basis van artikel 4:11 Awb.

De last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een repressief handhavingsinstrument dat met betrekkelijk weinig risico ingezet kan worden om een overtreding te beëindigen. Als na de hercontrole na afloop van de hersteltermijn, die in de brief voornemen is vermeld, blijkt dat de geconstateerde overtreding niet ongedaan is gemaakt, wordt een besluit last onder dwangsom opgelegd. Hierin staat wederom een begunstigingstermijn genoemd, indien mogelijk. In dit besluit wordt de eventuele zienswijze en de reactie erop verwerkt.

Onze ervaringen met het handhavingsinstrument last onder dwangsom zijn positief. Vaak blijkt de constateringsbrief of het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen al voldoende stimulans om de overtreding te beëindigen. In geval van bestuursdwang kan het college van Burgemeester en Wethouders op kosten van de overtreder de onrechtmatige situatie (laten) herstellen. Hiervoor moet wel kostenverhaal worden toegepast met het risico dat een overtreder de kosten niet betaalt en uiteindelijk een deurwaarder moet worden ingeschakeld om de vordering te innen. Een last onder dwangsom strekt ertoe om de overtreding ongedaan te laten maken door de overtreder zelf of om verdere overtreding dan wel een herhaling daarvan te voorkomen.

Preventieve last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een repressief handhavingsinstrument dat met betrekkelijk weinig risico ingezet kan worden om een overtreding te beëindigen. Bij het vermoeden dat een overtreding zich in de toekomst zal voordoen wordt een preventieve last onder dwangsom gestuurd met daarin de consequenties (financieel) van het niet nakomen van de gestelde last. Daarbij wordt aan de overtreder tevens de gelegenheid geboden om bezwaar aan te tekenen. Als blijkt dat de vermoedelijke overtreding zich toch voor doet, wordt een last onder dwangsom verbeurd.

Hoogte dwangsom

Wij kennen een ruime mate van beleidsvrijheid bij het bepalen van de hoogte van dwangsommen en het stellen van een maximum aan het te verbeuren bedrag. Wij sluiten ons in de basis aan bij de LHSO en de bijbehorende Leidraad dwangsommen en begunstigingstermijnen, maar passen maatwerk toe daar waar dat nodig is. In ieder geval moet de hoogte van de dwangsom tot doel hebben de overtreding tegen te gaan en/of te beëindigen. De dwangsom moet dus hoog genoeg zijn om de overtreder te bewegen om de overtreding te beëindigen. Een dwangsom kan afhankelijk van het soort overtreding opgelegd worden per geconstateerde overtreding of per tijdseenheid. In een dwangsombesluit vermelden

wij de hoogte van de dwangsom per constatering of per tijdseenheid met een maximumbedrag dat de overtreder kan verbeuren.

Bepalen begunstigingstermijn

Bij bijna iedere opgelegde last onder dwangsom/bestuursdwang wordt een redelijke termijn gesteld, waarbinnen de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld de overtreding te beëindigen, zonder dat een dwangsom wordt verbeurd of bestuursdwang wordt toegepast. Wij sluiten ons in de basis aan bij de LHS en de bijbehorende Leidraad dwangsommen en begunstigingstermijnen, maar passen maatwerk toe daar waar dat nodig is. Wij houden bij het stellen van een begunstigingstermijn rekening met de reële mogelijkheid die de overtreder heeft om de overtreding op zo kort mogelijke termijn te beëindigen. Een begunstigingstermijn kan achterwege gelaten worden indien de lastgeving strekt tot het voorkomen van herhaling van de overtreding en/of in situaties wanneer de omstandigheden daartoe noodzaken, inclusief spoed.

Bestuursdwang

In gevallen waarin direct optreden noodzakelijk is (bijvoorbeeld bij acute veiligheids- of milieurisico's) of wanneer van een dwangsom geen effect uitgaat, hanteren we bestuursdwang. Dit kan bijvoorbeeld betekenen het (gedeeltelijke) sluiten van een onderneming, een pand en/of perceel of het op kosten van de overtreder maatregelen treffen om (de effecten van) de overtreding ongedaan te maken.

Intrekken begunstigende beschikking

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft ook de bevoegdheid tot intrekking van een vergunning, het sluiten van een bedrijf (inrichting) of andere bijzondere maatregelen om de handhaving van wettelijke bepalingen en/of voorschriften verbonden aan vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen te waarborgen.

Bestuurlijke strafbeschikking

De Gemeentewet stelt gemeenten in staat bij een overtreding van de APV een bestuurlijke boete of een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen aan de overtreder. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, in tegenstelling tot de andere bestuurlijke instrumenten. Bij de bestuurlijke boete hoeft een overtreder niet eerst een waarschuwing te ontvangen. Zodra een overtreding wordt geconstateerd, kan direct tot handhaving over worden gegaan. Het kan worden gebruikt bij de aanpak van overlast in de openbare ruimte. Gemeenten kunnen een bestuurlijke boete opleggen voor overtredingen op grond van de APV, met uitzondering van de feiten die zijn uitgezonderd in een Algemene Maatregel van Bestuur. Op dit moment is dit nog niet geregeld in de APV van Vught. Dit wordt in 2023 opgenomen in de APV.

De Wet OM-afdoening is vanaf 2006 van kracht. De wet is vanaf 2010 ook van toepassing op gemeenten, provincies en waterschappen. De wet stelt gemeenten in staat bij bepaalde overtredingen van de APV een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen aan de overtreder. Een van de verschillen met de bestuurlijke boete is dat er een strafbaar feit wordt begaan waartegen in verzet kan worden gekomen bij het Openbaar Ministerie (OM) in plaats van bij het bestuursorgaan zelf.

Wraken

Een wrakingsbrief is een constateringsbrief waarin wordt aangegeven dat er sprake is van een overtreding maar waarop we niet direct handhavend optreden. Dit instrument kan bijvoorbeeld worden ingezet wanneer een overtreding op dat moment geen prioriteit heeft volgens het handhavingsbeleid of het handhavingsprogramma en er geen capaciteit is om de zaak op te pakken. Een dergelijke brief voorkomt dat er op een later tijdstip niet meer kan worden opgetreden tegen deze overtreding. Met deze brief behouden we het recht om tegen deze overtreding op te treden in een later stadium. Bijvoorbeeld wanneer de prioritering of formatie verandert of wanneer er een verzoek om handhaving binnen komt.

Strafrechtelijke handhaving

Enkele overtredingen waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, leveren ook een overtreding van de strafwetgeving op. Voor de handhaving op dit rechtsgebied is het OM bevoegd gezag. Zij wordt hierin bijgestaan door politie en de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).

Indien de toezichthouder de overtreding in het midden- of zware segment positioneert, vindt conform het LHSO een overleg met de strafrechtspartner plaats om te bepalen of bestuursrechtelijk, dan wel strafrechtelijk of een combinatie van bestuurs- en strafrechtelijk wordt opgetreden. Per geval wordt afgestemd met de politie en het OM welke aanpak toegepast wordt.

Mocht inzet van politie niet noodzakelijk zijn of er is geen capaciteit om op dat moment op te treden kunnen wij onze boa's inzetten. De gemeente Vught heeft 7,5 fte beschikbaar voor de boa's. De boa's kunnen ingezet worden voor diverse overtredingen. Bijgevoegd treft u het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2023 (HUP) aan.

Verzoek om handhaving

Bij een verzoek om handhaving kan het proces anders lopen. Een beslissing op een verzoek om handhaving dient namelijk in beginsel binnen acht weken na het verzoek genomen te worden. Indien er sprake is van een overtreding dient binnen acht weken een bestuursrechtelijke sanctie te zijn opgelegd. Het gehele handhavingstraject zoals hierboven beschreven dient derhalve binnen deze acht weken doorlopen te zijn. Bij iedere processtap geven wij een redelijke termijn om de overtreding te beëindigen. Bij een verzoek om handhaving is het derhalve nagenoeg onmogelijk om binnen acht weken het hele beleid te doorlopen. Daarom kan ervoor worden gekozen om bij een verzoek om handhaving een processtap over te slaan danwel te versnellen. Dit is afhankelijk van de casus.

Bij verzoeken om handhaving over en weer wordt eerst getracht buurtbemiddeling te starten. Bij dergelijke gevallen zit er achter de handhavingsverzoeken vaak een ander probleem verscholen dat niet uitsluitend met handhaven niet wordt opgelost. Wanneer buurtbemiddeling wordt ingezet kan de beslistermijn worden opgeschort om dit traject af te wachten.

3.3.5 Gedoogstrategie

Gedogen is het niet optreden tegen een overtreding van rechtsregels. Niet optreden houdt in dat het bestuur expliciet aangeeft dat het geen gebruik maakt van de handhavingsbevoegdheid. Uit rechtspraak is gebleken dat gedogen slechts aanvaardbaar is onder een aantal condities. Ook is er geen sprake meer van een gedoogbeschikking waartegen rechtsmiddelen open staan.

Gedogen is een uitzondering en zal slechts worden toegepast als voldaan wordt aan strikte eisen die vanuit wetgeving of jurisprudentie daaraan worden gesteld en indien ook andere belangen het gedogen niet in de weg staan. Sinds de invoering van het handhavingsbeleid in 2003, wordt er in Vught in principe niet meer passief gedoogd.

3.3.6 Meldingstrategie

Soms wordt in een klacht verzocht om handhavend op te treden. Daarmee is het niet meteen een juridisch verzoek tot handhaving. Een verzoek om handhaving moet namelijk aan bepaalde eisen voldoen en bij de behandeling daarvan gelden wettelijke procedures.

Bij een melding wordt beoordeeld of er sprake is van een handhavingsverzoek. Indien het een handhavingsverzoek betreft maar gegevens ontbreken wordt gevraagd om een aanvulling. Indien wordt beoordeeld dat er geen sprake is van een handhavingsverzoek betreft het dus een klacht. Binnen één week wordt gereageerd op de klacht (vaak in de vorm van een ontvangstbevestiging). Daarna wordt zo snel mogelijk gekeken of de klacht gegrond is en zo nodig wordt een passende actie ondernomen binnen het wettelijk kader. Als een klacht bijvoorbeeld gerelateerd is aan een inrichting of gebied vindt een controle plaats. Na controle wordt gekeken of handhaving noodzakelijk is. De melder ontvangt een reactie op hoe zijn melding is behandeld. Wij streven ernaar om binnen een week een ontvangstbevestiging te sturen en binnen vier weken een inhoudelijke terugkoppeling te geven aan de melder.

3.4 Prioriteiten

Vergunningverlening

In kwantitatieve zin kan er geen prioritering plaatsvinden. Vergunningverlening is een vraag-gestuurd proces waar de gemeente geen invloed op heeft. Een ingekomen vergunningaanvraag moet nu eenmaal binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld waarbij slechts in beperkte gevallen de afhandelingstermijn kan worden verlengd of opgeschort.

Uitgangspunt bij het stellen van prioriteiten bij vergunningaanvragen kan zijn dat deze worden afgehandeld op basis van de risico-inschatting naast het moment van indiening. Bij een hoog risico van de aangevraagde activiteiten, wordt die aanvraag met meer diepgang beoordeeld en nauwkeuriger vastgelegd dan onderdelen die minder risico met zich meebrengen. Dit hoeft overigens niet altijd een fysiek risico te zijn: ook rechtszekerheid en het bestuurlijke risico worden hierin meegewogen. Uiteindelijk resulteert vergunningverlening in een goed afgewogen besluit dat handhaafbaar is en waarbij alle relevante aspecten in de besluitvorming zijn betrokken.

Onderwerpen die na analyse met een lage prioriteit worden beoordeeld, kunnen op een eenvoudigere manier (met minder diepgang) worden afgehandeld. Alleen bij onvoldoende rechtszekerheid of wanneer een aanvraag onvoldoende vertrouwen geeft om over te gaan tot een vereenvoudigde, minder diepgaande toets, worden ook deze aanvragen op alle onderdelen diepgaand getoetst.

Na inwerkingtreding van de WKB zal de risico-inschatting ook veranderen. Er zal rekening moeten worden gehouden met de behandeling van de volledigheidstoets op de verplichte WKB-meldingen (voor gevolgklasse 1). Hiervoor geldt een termijn van 4 weken, daarna mag initiatiefnemer starten met bouw. Het is dan ook van belang ook al rekening te houden met een verschuiving van kwaliteit van de bouwkwaliteit als toets in het voorbeoordeling. Een goed (voorbereide) voorbeoordeling brengt risico's

aan het licht waarop de kwaliteitsborger en initiatiefnemer kunnen inspelen en een beter volledige bouwmelding (borgingsplan) kunnen indienen.

Handhaving

Op basis van de verschillende wettelijke taken moet een groot aantal handhavingsactiviteiten worden uitgevoerd. Gemiddeld genomen is de totale hoeveelheid werk groter dan de voor handhaving beschikbare personele capaciteit. Een verantwoorde prioritering is dus onmisbaar. De gemeente Vught streeft met handhaving een gemiddeld ambitieniveau na waarbij kritisch naar de inzet van middelen en capaciteit wordt gekeken. De belangrijkste thema's worden als eerste behandeld. Overigens erkent de gemeente dat zij er niet in slaagt alle wettelijke taken voor honderd procent uit te voeren. Gemeente Vught heeft echter de overtuiging dat zij met een slimme inzet van middelen, een integrale benadering die ook organisatorisch zijn beslag heeft gekregen, haar handhavingstaak op een verantwoorde manier kan uitvoeren. De keuzes in prioritering bij handhaving zijn op basis van een risicoanalyse bepaald. Op deze manier wordt er nagestreefd om zo effectief en efficiënt mogelijk te handhaven. We hebben de volgende prioriteiten vastgesteld:

Verzoeken om handhaving en klachten (meldingen) hebben – in beginsel – altijd een hoge prioriteit, vanuit een wettelijke taak en/of uit oogpunt van klantgerichtheid. Calamiteiten en ongewone voorvallen zijn niet opgenomen in de prioriteitenlijst, hiervoor wordt standaard capaciteit gereserveerd.

Categorisering van prioriteiten

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

Categorie hoog

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

Categorie gemiddeld

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

Categorie laag

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

Overzicht van prioriteiten

<i>Bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid</i>	<i>Risico</i>
Brandveiligheid tijdens gebruiksfase	Hoog
Brandveiligheid tijdelijke voorzieningen (evenementen)	Hoog
Constructieve (brand)veiligheid	Hoog
Strijdig gebruik bestemmingsplan bedrijvigheid in kernen en buitengebied (incl. statische en dynamische opslag)	Hoog
Bouwen in afwijking vergunning	Hoog
Illegaal bouwen (zonder vergunning) >50 m ³ , zichtbaar vanaf de openbare weg Overtreding niet ouder dan 10 jaar	Hoog
Woningsplitsingen	Hoog
Panden waarin niet zelfredzame personen verblijven	Hoog
Strijdig gebruik logies/wonen: wonen of overnachten in bouwwerken	Hoog
Permanente bewoning recreatiewoning	Hoog
Strijdige activiteiten, gebruik en bouwen op recreatieterreinen	Hoog

Wijzigen van een monument, beschermd dorpsgezicht of beeldbepalende panden door aantasting van cultuurhistorische waarden zonder toestemming	Hoog
Welstandexces	Hoog
Bouwen zonder vergunning, >50m ³ , niet zichtbaar vanaf de openbare weg	Gemiddeld
Bouwen zonder vergunning, <50m ³ , zichtbaar vanaf de openbare weg	Gemiddeld
Illegaal bouwen (zonder vergunning) vóór de voorgevel	Gemiddeld
Afwijking in hoogte of in oppervlakte meer dan 10% t.o.v. bestemmingsplan	Gemiddeld
Bouwbesluit (anders dan constructief en brandveiligheid)	Gemiddeld
Wijzigen van een monument of beschermd dorpsgezicht zonder aantasting van cultuurhistorische waarde, zonder toestemming	Gemiddeld
Strijdig gebruik, bedrijvigheid industriegebied	Gemiddeld
Bewoning bedrijfswoning van burger zonder bedrijf	Gemiddeld
Aanleggen uitrit zonder toestemming, op een doorgaande weg, bij verkeersgevaarlijke situaties of ten koste van gemeentebomen	Gemiddeld
Reclame en uitstallingen die hinder of gevaar opleveren voor voorbijgangers	Gemiddeld
Illegaal gebruik van gemeentegronden	Gemiddeld
Schuilgelegenheden in het buitengebied	Gemiddeld
Duurzaam bouwen	Gemiddeld
Controle omgevingsvergunning bouw	Gemiddeld
Bouwen zonder vergunning, <50m ³ , niet zichtbaar vanaf de openbare weg	Laag
Bouwen afwijking in hoogte of in oppervlakte tot 10% t.o.v. bestemmingsplan	Laag
Overige sloopwerkzaamheden zonder toestemming	Laag
Reclameborden en uitstallingen die geen hinder of gevaar opleveren	Laag
Aanleggen uitrit zonder toestemming in overige situaties	Laag
Vergunningsvrije bouwwerken die niet voldoen aan het bouwbesluit (uitzondering: instortingsgevaar is hoge prioriteit)	Laag
Milieu	Risico
Categorie D1 inrichting (dit is inclusief intensieve veehouderijen)	Hoog
Slopen met asbest	Hoog
Risicovolle sloopwerkzaamheden	Hoog
Geluidsoverlast algemeen	Hoog
Geluidsoverlast evenementen	Hoog
Categorie C1 en C2 inrichting	Gemiddeld
Bodem- en grondstromen	Gemiddeld
Geuroverlast veehouderijen	Gemiddeld
Geuroverlast (horeca etc.)	Gemiddeld
Bouw- en sloopafval	Gemiddeld
Categorie B1 en B2 inrichting	Gemiddeld
Categorie A inrichting	Laag
Indirecte lozingen	Laag
Waterberging	Laag
APV & Bijzondere wetten	Risico
Drugoverlast en 13b Opiumwet	Hoog
Woonoverlast	Hoog
Evenementen	Hoog

Overlast openbare ruimte	Hoog
Illegaal storten drugsafval	Hoog
Vernietigen of niet aanbrengen van waardevolle landschapselementen en het vellen van waardevolle houtopstanden zonder toestemming	Hoog
Hangjongeren (veelplegers)	Hoog
Standplaatsen	Hoog
Bibob	Gemiddeld
Vandalisme	Gemiddeld
Parkeerexcessen	Gemiddeld
Hangjongeren	Gemiddeld
Hondenbeleid	Gemiddeld
Voorwerpen op of aan de weg	Laag
Reclame (promotiemateriaal)	Laag
Afvalcontainers	Laag
Dumping van straatafval	Laag
Drank- en horecawet	<i>Risico</i>
Genotmiddelenverbod	Hoog
Geen vergunning of ontheffing	Hoog
Afwezigheid leidinggevende	Hoog
Openbare dronkenschap	Gemiddeld
Alcoholbezit 18-	Gemiddeld
ID-fraude	Gemiddeld
Verbod verkoop 18-	Gemiddeld
Administratieve vergunningseisen	Gemiddeld

Doelstellingen

De belangrijkste prioriteiten vormen de speerpunten van het handhavingsbeleid. De komende periode wil het college de volgende bijzondere doelstellingen bereiken met de integrale toezicht- en handhavingsstrategie:

Bouw, sloop, gebruik van gebouwen en brandveiligheid

Bouwwerken horen veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig te worden gebouwd en ook te blijven. De gemeente houdt hier toezicht op. Wanneer niet conform de regels wordt gebouwd kunnen de negatieve gevolgen voor de leefomgeving erg groot zijn. Zo kunnen levensbedreigende of onomkeerbare situaties ontstaan. Toezicht hierop betreft verschillende handhavingstaken en heeft een hoge prioriteit.

Het terugbrengen van illegale bouw

Het gaat meestal om het bouwen van bouwwerken zonder de benodigde omgevingsvergunning. Als een verzoek wordt ingediend of een constatering wordt gedaan van een mogelijke overtreding wordt altijd een onderzoek gestart. Hierbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om de bouw te legaliseren.

Het terugbrengen van strijdig gebruik van gronden

Het gaat met name om gronden of gebouwen die in strijd met het bestemmingsplan worden gebruikt. Strijdig gebruik kan overlast voor omwonenden veroorzaken en kan hinderlijk zijn bij bijvoorbeeld de (toekomstige) ontwikkeling van gebieden.

Het toezien op brandveilig gebruik van panden (inclusief de constructieve brandveiligheid)

Omdat het hier om de fysieke veiligheid van burgers kan gaan, wordt bij iedere geconstateerde overtreding direct een handhavingsprocedure gestart om de overtreding zo spoedig mogelijk te beëindigen.

Milieu

Het terugbrengen van geuroverlast afkomstig van veehouderijen

Binnen de gemeente Vught zijn agrarische bedrijven die voor luchtmissies zorgen. Vanuit handhaving is het belangrijk dat de wettelijke regels met betrekking tot de veehouderij worden nageleefd. Dit om de overlast voor de omgeving zo veel mogelijk te beperken.

Door preventief toezicht worden stalsystemen op de juiste manier aangebracht. En door adequaat handhavend optreden wordt de overlast voor de omgeving verminderd.

Het beperken van risico's op het gebied van milieuveiligheid en bevorderen van de naleving van de milieuwetgeving

Handhaving op het gebied van milieu is belangrijk, zodat zo min mogelijk negatieve effecten worden veroorzaakt voor bewoners, recreatie, natuur en milieu. Een deel van de handhaving ziet op de handhaving van agrarische bedrijven, waaronder intensieve veehouderijen. Intensieve veehouderijen zijn boerderijen met veel dieren zoals varkens, pluimvee en/of vleeskalveren. Deze bedrijven moeten voldoen aan verschillende eisen, ter voorkoming van negatieve effecten voor omwonenden, natuur en milieu.

De uitvoeringstaken op het gebied van milieu, inclusief vergunningverlening, toezicht en handhaving, worden onder verantwoordelijkheid van het college verricht door de ODBN.

Het terugbrengen van geluidsoverlast bij horeca-inrichtingen

De afgelopen periode is een aantal maal geconstateerd dat de geluidnormen bij verschillende horeca-inrichtingen werden overschreden. Hard, aanhoudend of ongewenst geluid kan erg hinderlijk zijn. Daarom wordt de komende periode ingezet op het terugdringen van geluidsoverlast. In samenwerking met de ODBN kunnen handhavingstrajecten worden opgestart om geluidsmetingen te verrichten indien andere middelen zoals gesprekken voeren met exploitanten geen gewenst effect hebben. Bij dermate ernstige geluidsoverlast kan het wenselijk zijn om een last onder bestuursdwang op te leggen in plaats van een last onder dwangsom. Bij ernstige en herhaaldelijke geluidsoverlast, waarbij een last onder dwangsom geen gewenst effect heeft gehad, kan bijvoorbeeld de onderneming voor een bepaalde periode gesloten worden middels bestuursdwang.

Het toezien op het veilig verwijderen van asbest bij sloop en tegengaan van illegale asbestverwijdering

Een adequate uitvoering van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het thema asbest is belangrijk voor het beperken van risico's voor mens en milieu door blootstelling aan deze stof. Regionaal, en ook in Vught, wordt veel aandacht besteed aan het verwijderen van asbest. In de afgelopen jaren heeft de gemeente de informatie over asbest voor burgers en bedrijven toegankelijker gemaakt, onder andere door belangrijke links en formulieren op de website van Vught te plaatsen. Het naleven van regels wordt hierdoor eenvoudiger gemaakt.

Evenementen

Het terugbrengen van geluidsoverlast en voorkomen van calamiteiten bij evenementen is prioriteit.

Bij het mogelijk maken, organiseren, bezoeken en beleven van evenementen is een aantal deelnemers (gemeente in samenwerking met de hulpdiensten, organisatoren, bezoekers en omwonenden) betrokken, met ieder hun eigen belangen en belevingswereld. Om een balans te vinden tussen levendigheid en leefbaarheid, heeft de gemeente Vught regels in de APV verwerkt. Het beoogd effect van deze regels is om enerzijds recht te doen aan de wensen van organisatoren en bezoekers van evenementen en anderzijds de (geluids)overlast voor omwonenden te beperken. Tijdige en juiste informatieverstrekking is een belangrijk middel om de hinderbeleving van omwonenden te verlagen. Hier ligt een taak voor de organisatoren van de evenementen in samenwerking met de gemeente. Het handhaven van de gemaakte afspraken en de gedane toezeggingen is daarbij een belangrijke factor.

Toezicht van evenementen vindt in beginsel zowel plaats bij evenementen waar (geluids)klachten zijn te verwachten, als bij hoog-risico evenementen waarbij niet per se geluidsoverlast verwacht wordt, bijvoorbeeld door het type evenement, de verwachte bezoekersaantallen of vanwege klachten uit het verleden. Ook de brandweer houdt risico gestuurd toezicht bij evenementen. Dit betekent dat intensiever toezicht wordt gehouden bij evenementen waar dat nodig is (een evenement waar veel mensen dicht bij elkaar zijn bijvoorbeeld), en minder bij evenementen met een klein risico.

Bijdragen aan een veilig en leefbaar Vught

Openbare Orde en Veiligheid streeft naar een veilig en leefbaar Vught, door minder criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. In de gemeente Vught wordt nauw samengewerkt tussen de toezichhouders en juristen handhaving en de medewerkers Openbare Orde en Veiligheid. Het terugdringen van ondermijnende criminaliteit, handhaving van het verbod op inbrekerswerktuig met een last onder dwangsom en het opleggen van een gebiedsverbod zijn voorbeelden van onderwerpen die in- en extern gezamenlijk worden opgepakt.

Overlastfeiten in de openbare ruimte kunnen het veiligheidsgevoel en de leefbaarheid van wijken aantasten. Het gaat dan bijvoorbeeld om overlast door hangjongeren, parkeerexcessen, vandalisme, hondenpoep en om dumping van straatafval. De gedragingen die leiden tot deze overlast, zijn veelal als verbodsbepaling opgenomen in APV of in andere lokale verordeningen. Voor de handhaving hierop zet de gemeente Vught boa's in.

Het tegengaan van ondermijnende criminaliteit

Ondermijnende criminaliteit is een vorm van georganiseerde misdaad (al dan niet verweven met de bovenwereld) die een bedreiging vormt voor de veiligheid en integriteit van de samenleving. Georganiseerde hennepcultuur en de productie van synthetische drugs zijn vormen van ondermijnende criminaliteit. De gemeente Vught treedt hard op tegen deze vorm van ondermijnende criminaliteit.

Alcoholbeleid en tegengaan van illegale horeca

Onder 18 jaar mag geen alcohol worden verkocht en geschonken. Er vindt controle plaats op vergunningsvoorschriften. Daarnaast wordt tegen illegale horeca opgetreden. Met de komst van vaste boa's wordt meer ingezet op algemene horecacontroles.

Doelstellingen in schema

De handhavingdoelen zoals eerder zijn aangegeven en de bijbehorende handhavingstaken worden hieronder schematisch weergegeven.

Doelstelling	Handhavingstaken
Bouwen <i>Het aanpakken van illegale bouw</i> <i>Het terugbrengen van strijdig gebruik van gronden</i> <i>Het toezien op brandveilig gebruik van panden (inclusief de constructieve brandveiligheid)</i>	Brandveiligheid tijdens gebruiksfase Constructieve (brand)veiligheid Bouwen in afwijking vergunning Illegaal bouwen Gebruik in strijd met het bestemmingsplan Monumentenbescherming/beschermd stadsgezicht Controle omgevingsvergunning bouw Duurzaam bouwen Vergunningsvrij bouwen met welstandsinvloed Bouwbesluit (anders dan constructief en brandveiligheid) Reclameborden en uitstallingen
Milieu <i>Het beperken van risico's op het gebied van milieuveiligheid</i> <i>Het bevorderen van de naleving van milieuwetgeving</i> <i>Het terugbrengen van geuroverlast afkomstig van veehouderijen</i> <i>Het terugbrengen van geluidsoverlast bij horeca-inrichtingen</i> <i>Het toezien op het veilig verwijderen van asbest bij sloop en tegengaan van illegale asbestverwijdering</i>	Categorie D1 inrichting (dit is inclusief intensieve veehouderijen) Geuroverlast veehouderijen Categorie C1 en C2 inrichting Geluidsoverlast algemeen en bij evenementen Bodem- en grondstromen Geuroverlast (horeca etc.) Bouw- en sloopafval Categorie B1 en B2 inrichting Categorie A inrichting Indirecte lozingen Toezien op het veilig verwijderen van asbest Het tegengaan en voorkomen van geluidsoverlast
Evenementen <i>Het terugbrengen van geluidsoverlast en voorkomen van calamiteiten bij evenementen</i>	Het tegengaan en voorkomen van geluidsoverlast Controleren op het gebied van veiligheid (brandveiligheid, tijdelijke constructies, vluchtroutes, gebruik van gasflessen)
Veilig en leefbaar Vught <i>Het tegengaan van ondermijnende criminaliteit</i> <i>Bijdragen aan een veilig en leefbaar Vught</i>	Uitvoering Artikel 13b-beleid Handhaven op basis van APV Handhaven op overlastfeiten in de openbare ruimte (APV)

<p>Alcoholbeleid <i>Geen alcohol onder 18, tegengaan illegale horeca en controleren van vergunningseisen</i></p>	<p>Alcoholbezit 18- Verbod verkoop 18- Genotmiddelenverbod Geen vergunning of ontheffing Openbare dronkenschap ID-fraude Afwezigheid leidinggevende Administratieve vergunningseisen</p>
--	---

De kwaliteit van de leefomgeving heeft prioriteit 1. We wensen de veiligheid van het publieke domein, de gezondheid en veiligheid van mensen die binnen onze gemeente verblijven, de kwaliteit van de omgeving en het milieu van onze inwoners te waarborgen.

Deze prioritering is van toepassing op meldingen en eigen waarnemingen. Indien bij een categorie 2 of 3 overtredingen geen ruimte is binnen de capaciteit, ontvangt de overtreder een wrakingsbrief of een constateringsbrief met een langere begunstigingstermijn. Met deze brief wordt de overtreder in kennis gesteld, verzocht om de overtreding ongedaan te maken en kenbaar gemaakt dat wij te allen tijde over kunnen gaan tot verder handhavend optreden. Overtredingen geconstateerd naar aanleiding van een verzoek tot handhaving, worden te allen tijde behandeld. Zodra een handhavingstraject wordt opgestart, worden alle geconstateerde overtredingen meegenomen in de handhaving. Concreet betekent dit dan een categorie 1 en een categorie 3 overtreding op één perceel gelijktijdig worden behandeld. Ook wordt de verzoeker om handhaving in kennis gesteld over de voortgang.

3.4.1 Projecten

Recreatieparken

Het doel van dit project is het beëindigen van alle overtredingen op onze recreatieparken en zorgen voor behoud van de recreatieve doeleinden. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld het permanent bewonen van een recreatiewoning. Dit project wordt gefaseerd uitgevoerd. In 2019 is een start gemaakt met het toezicht. Vanaf 1 september 2023 is er 0,67 fte aan toezicht beschikbaar voor het inventariseren van de permanente bewoning op de verschillende parken binnen de gemeente. Vanaf 1 januari 2024 is er 0,33 fte beschikbaar voor het project en zal opnieuw gestart worden met het versturen van constateringsbrieven.

Controles Alcoholwet

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Alcoholwet. De burgemeester is daarin het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht op de naleving en de handhaving van de wet- en regelgeving. De aard en het werkingsgebied van de Alcoholwet zijn specifiek en de uitvoering van toezicht en handhaving hierop vraagt om een gedegen kennis en expertise. Daarom heeft de wetgever enkele eisen vastgelegd waaraan een toezichthouder voor de Alcoholwet moet voldoen. De toezichthouder moet een boa zijn met een bevoegdheid voor domein 1 of 2. Daarnaast moet de toezichthouder een opleiding voor het toezicht op de Alcoholwet hebben gevolgd en met succes hebben afgerond. Andere vereisten zijn dat een toezichthouder om moet kunnen gaan met wisselende werktijden, de specifieke doelgroepen en met mogelijke lokale betrokkenheid. Onze boa's zullen meer ingezet worden voor algemene horecacontroles. Deze controles zien op de verleende Alcohol- en exploitatievergunning, openingstijden en andere voorwaarden uit de vergunning.

De burgemeester heeft de bevoegdheid om personen de toegang tot ruimtes te ontfemen waar in strijd met de wet alcoholhoudende drank wordt verstrekt. Bij bepaalde overtredingen kan de burgemeester een bestuurlijke boete opleggen. Het Besluit bestuurlijke boete Alcoholwet bevat een overzicht van deze overtredingen met bijbehorende boetebedragen. Het is verboden een horecabedrijf of een slijtersbedrijf te voeren, zonder dat aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Wanneer een bedrijf de verbodsbepalingen uit de Alcoholwet niet naleeft, kan de burgemeester de vergunning intrekken. Als zich in een inrichting feiten voordoen die gevaar opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid en als niet langer voldaan wordt aan de inrichtingseisen of de eisen gesteld aan de leidinggevende, dan moet de burgemeester tot intrekken van de vergunning besluiten. Voorts heeft de burgemeester de mogelijkheid om een vergunning voor een periode van maximaal 12 weken te schorsen als dit passender is voor de ernst van de overtreding. Bij deze sancties kan een last onder dwangsom en bestuursdwang (sluiting) worden toegepast.

De Alcoholwet verbiedt jongeren onder de 18 jaar om alcoholhoudende drank bij zich te hebben op voor publiek toegankelijke plaatsen. Voor publiek toegankelijke plaatsen zijn: de openbare weg, stationshallen, overdekte winkelcentra, plantsoenen, portieken, stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeergarages en horecabedrijven. Supermarkten en slijterijen vallen hier niet onder. De gemeente heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden en deze jongeren te beboeten. De Alcoholwet verbiedt

verkoop en verstrekking van alcoholhoudende producten aan personen beneden de leeftijd van 18 jaar. De burgemeester kan bedrijven die zich hier niet aan houden sancties opleggen. Wanneer drie keer binnen een jaar is geconstateerd dat alcohol wordt verstrekt of verkocht aan minderjarigen, dan kan de burgemeester de verkoop van alle alcoholhoudende dranken verbieden voor een periode van maximaal 12 weken. Daarbij kan hij een last onder dwangsom opleggen.

Ieder jaar zullen wij enkele horecacontroles (verdeeld over horecagelegenheden, paracommerciële horeca, supermarkten en slijterijen) uitvoeren, op twee deelgebieden:

- De inrichting gebonden controles (incl. evenementencontroles)
Dit toezicht is gericht op de inrichting of het evenement zelf en richt zich op de aanwezigheid en actualiteit van de vergunning of ontheffing, het voldoen aan de voorschriften bij de vergunning/ontheffing en de andere bepalingen uit de Alcoholwet.
- Leeftijdsgrenzeninspectie
Dit toezicht is gericht op het constateren van verstrekking van alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 18 jaar of onder de 21 jaar.

3.4.2 Buitengewoon opsporingsambtenaar (boa)

Een buitengewoon opsporingsambtenaar is een functionaris die niet in dienst is van de politie of marechaussee, maar die werkt voor de gemeente. De boa is slechts bevoegd verklaard voor de opsporing van een beperkt aantal strafbare feiten en is alleen bevoegd te verbaliseren voor gemeentelijke regelgeving en parkeerovertredingen. Bij gemeentelijke regelgeving betreft het de APV en de afvalstoffenverordening.

Voorheen was de boa enkel ingehuurd om de blauwe zone te verbaliseren. Inmiddels heeft de boa zijn werkerrein verbreed en pakt hij meerdere strafbare feiten aan, zoals onder andere:

- Hondenpoep;
- Vuurwerk;
- Hinderlijk verblijf bij gebouwen of voor publiek toegankelijke ruimten;
- Illegaal storten van afval en op onjuiste dagen aanbieden van afval;
- Foutief parkeren.

Per 1 januari 2023 heeft gemeente Vught 7,5 fte beschikbaar voor de boa's. Er wordt een handhavingsuitvoeringsprogramma geschreven voor onze boa's. De boa's kunnen, zoals hierboven beschreven, ingezet worden voor diverse APV overtredingen.

3.4.3 Openbare orde en veiligheid

Openbare orde bevoegdheden zijn bestuursrechtelijke bevoegdheden. Dat betekent dat zij primair een preventief en/of preparatoir karakter hebben en gericht zijn op het voorkomen van verstoring van de openbare orde of het herstel daarvan. Enkel de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking hebben een punitief karakter. Voordat bevoegdheden voor handhaving in het kader van openbare orde kunnen worden toegepast, is het vaak nodig om eerst een waarschuwing te geven. Zo stel je de burger in staat om de openbare ordeverstoring te beëindigen. Wanneer de bevoegdheden gericht zijn op individuen of concrete groepen, dan geeft de burgemeester een beschikking af. De burger kan rechtsmiddelen aanwenden tegen dergelijke beschikkingen volgens de gebruikelijke bezwaar- en beroepsbepalingen op basis van de Awb.

De burgemeester is als eenhoofdig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Vanuit de wet heeft hij bevoegdheden, voor specifieke situaties, zoals:

- Preventief fouilleren
- Sluiten woning Wet Victoria
- Wet Damocles
- Binnentreden zonder toestemming bewoner
- Opvragen nachtregister
- Hinder en overlast in de openbare ruimte
- Optreden tegen herhaaldelijke woonoverlast

Binnen het cluster Veiligheid wordt er nauw samengewerkt tussen de adviseurs Openbare Orde en Veiligheid en de handhavingsjuristen. De juridische werkzaamheden worden op last van de burgemeester door de handhavingsjuristen uitgevoerd.

4 VAN BELEID NAAR UITVOERING

Vanuit het principe van een lerende organisatie wordt regelmatig teruggekeken of het efficiënter kan en of de voorgenomen doelstellingen zijn bereikt.

Daarnaast vragen het gemeentebestuur en de provincie om verslaglegging over de resultaten op het gebied van toezicht en handhaving. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze van programmering, monitoren en verslaglegging.

4.1 Beleidscyclus

Het opstellen en vaststellen van de Uitvoerings- en handavingsstrategie is onderdeel van het cyclische en programmatische werken. In de dagelijkse praktijk moet aan het vastgestelde beleid uitvoering vervolg gegeven worden. In onderstaande figuur - de 'Big-8' - is het cyclische proces schematisch weergegeven. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging samen met een sluitende 'planning en control-cyclus'. Door dit model in de praktijk te brengen bij het plannen, uitvoeren en evalueren van het beleid en de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt geborgd dat op een goede wijze uitvoering en vervolg gegeven wordt aan datgene wat in dit beleidsplan is weergegeven. Daarnaast wordt het beleidsplan ter kennisgeving aangeboden aan de gemeenteraad. Het evaluatieverslag zal jaarlijks worden opgepakt.



4.2 Programmering

De in deze nota geformuleerde strategische doelen, prioriteiten en jaarlijkse operationele doelen vormen het kader voor VTH-activiteiten in Vught. De uitwerking en de programmering komen tot uiting in het jaarlijks op te stellen VTH-uitvoeringsprogramma dat bestuurlijk wordt vastgesteld. Aan de hand van de doelen, het budget uit de programmabegroting en de gestelde prioriteiten wordt jaarlijks het uitvoeringsprogramma opgesteld. In het uitvoeringsprogramma worden onder andere de volgende elementen opgenomen:

- Wat de verwachte werkvoorraad is en welke consequenties dat heeft voor de capaciteit.
- De relatie met de gestelde doelen, ambities en prioriteiten.

4.3 Monitoring

Gedurende de uitvoering van het VTH-uitvoeringsprogramma vindt monitoring plaats. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens. Daarmee gaan we na of het beleid effect heeft en de gestelde doelen zijn (of worden) gehaald. Aan de hand van de evaluatie kunnen uiteraard ook de doelen voor het volgende jaar worden bijgesteld als blijkt dat de praktijk daarom vraagt.

Om verantwoording af te leggen over de inspanningen en resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Informatie-gestuurd werken is hier een belangrijk onderdeel van. In het jaarlijks uitvoeringsprogramma wordt de systematiek van monitoring uitgewerkt. De gegevens worden vervolgens gebruikt als input voor de jaarlijkse evaluatie. De gemeente Vught investeert in het (verder) ontwikkelen van gerichte indicatoren.

5 ORGANISATIE EN UITVOERING

5.1 Inleiding

VTH maakt onderdeel uit van het beheersen van risico's voor de samenleving. De inwoners en ondernemers van gemeente Vught moeten gerust kunnen leven in de wetenschap dat de gemeente de belangrijkste risico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te kunnen maken, is het belangrijk dat de gemeentelijke organisatie de kwaliteit van de VTH-taken kan garanderen. Dit is niet alleen van belang voor de gemeente en haar inwoners zelf. Ook externe instanties zoals de provincie - als toezichhouder op de gemeente - eisen een vorm van kwaliteitsbewaking waarmee de beheersing van de risico's kan worden geborgd. De VTH-strategie geeft daarvoor een beschrijving van hoe de gemeente denkt de risico's van niet-naleving van regels in de fysieke leefomgeving te kunnen beheersen. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de gemeente zelf zorgt dat ze dit voorgenomen beleid kan uitvoeren en hoe ze daar verantwoording over aflegt, ofwel hoe de gemeente haar eigen uitvoeringskwaliteit denkt te borgen.

5.2 Organisatorische condities

5.2.1 Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

De samenleving verwacht van de overheid dat deze de VTH-taken op een professionele wijze en op een kwalitatief hoog niveau uitvoert. Om dit te realiseren heeft de overheid kwaliteitscriteria ontwikkeld die zich richten op de kwaliteit van de medewerkers en het borgen van de organisatorische processen. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitscriteria worden geborgd in de organisatie, is de verordening 'Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht' vastgesteld door de gemeenteraad. In de verordening is opgenomen dat het college van Burgemeester en Wethouders de kwaliteitscriteria voor de kwaliteit van vergunningverlening, alsmede de daaruit voortvloeiende uitvoeringskaders, vaststellen. De kwaliteitscriteria behelzen criteria op 26 deskundigheidsgebieden voor de organisatie en haar medewerkers (kritieke massa) op het gebied van: benodigde opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Organisaties en medewerkers die aan de criteria op basis van deze verordening voldoen, moeten in staat zijn producten af te leveren met de gewenste kwaliteit. De gemeente Vught heeft ervoor gekozen om naast het basistakenpakket ook aanvullende verzoektaken onder te brengen bij de ODBN. De ODBN moet ook voldoen aan de kwaliteitscriteria. Het voorgaande geldt eveneens voor de brandweer (veiligheidsregio) Brabant Noord waar de taken met betrekking tot de controle en advisering op basis van de brandveiligheid zijn neergelegd.

5.2.2 Begroting

Ontwikkelingen als bezuinigingen, deregulering, minder administratieve lasten, uitbreiding van het vergunningsvrij bouwen en een andere manier van werken hebben hun weerslag op de begroting. De zekerheden van vroeger voor wat betreft inkomsten zijn verdwenen. De economische crisis plaatste de gemeente voor minder legesinkomsten, doordat wet- en regelgeving veranderd zijn, meer vergunningsvrij kan worden gebouwd en werkzaamheden zijn verschoven richting de vrije markt (o.a. private kwaliteitsborging).

Binnen de bestaande vaste formatie kan niet alles voor 100% worden uitgevoerd. De beschikbare ruimte wordt benoemd in het VTH-uitvoeringsprogramma. Daarnaast kan bij structurele ondercapaciteit en bij tijdelijke werkpieken een beroep worden gedaan op de flexibele schil van de gemeentelijke organisatie.

5.2.3 ICT

Zaakgericht werken is een belangrijke ontwikkeling binnen de gemeente Vught. Het verbetert in veel gevallen de dienstverlening, de efficiency van werken, de toegankelijkheid van informatie en het zorgt vaak ook voor kostenbesparing. Met een optimaal zaaksysteem is alle informatie over de behandeling van een zaak aan die zaak gekoppeld en voor alle betrokkenen toegankelijk. Dit zorgt voor transparantie. Door zaakgericht te werken kan de gemeente de kwaliteit en doorlooptijd van de processen beter bewaken. Het gaat bovenal om de processen in de organisatie en in de keten en het besef dat we integraal moeten werken. Daarin zit de verandering van werken.

Met de inwerkingtreding van de Wabo, de ontwikkelingen in de samenleving en straks de toenemende integraliteit die de Omgevingswet vraagt, neemt de noodzaak van beschikbare informatie en informatie-uitwisseling tussen de deelnemers toe. De deelnemers zijn hier de burgers en bedrijven, maar ook de overheden die betrokken zijn bij de uitvoering van de Omgevingswet. Iedereen werkt binnen de initiatief-

en de uitvoeringsketen samen met adviseurs binnen en buiten de eigen organisatie. Deze ontwikkelingen laten zich clusteren in drie informatiebehoeften:

- Burgers, bedrijven en overheden willen begrijpelijke en betrouwbare digitale informatie op maat. Hoe gericht de informatie (over regels, voorschriften enz.), des te beter iedereen deze kan begrijpen, en de overheid passende besluiten kan nemen, toetsen en handhaven;
- Burgers, bedrijven en overheden willen hun zaken vooral via internet regelen met elkaar, waar en wanneer het hen uitkomt. Het gaat daarbij niet alleen om het aanvragen van een omgevingsvergunning, wat nu al mogelijk is, maar ook om het indienen van zienswijzen, bezwaar, beroep, voortgangsinformatie en het ontvangen van notificaties, bijvoorbeeld op wijzigingen van regels;
- Overheden hebben behoefte aan een beter afgestemde digitale ondersteuning van de overheidsprocessen, in het bijzonder voor de informatievoorziening binnen het VTH-proces (vergunningverlening, toezicht en handhaving).

Vergunningen, Toezicht en APV werken tot 1 januari 2023 met de applicatie GISVG van leverancier Centric. Hierna komt deze applicatie te vervallen, en zal de applicatie Centric Leefomgeving (CLO) gefaseerd worden geïmplementeerd. Deze implementatiedatum was gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar door de uitstel hiervan wordt vanaf 1 januari 2023 gewerkt met CLO onder de Wabo. De processen van Vergunningverlening en APV worden als eerst geïmplementeerd, waarna Toezicht en Handhaving volgen. Het streven is om het deel van Toezicht dat ziet op verleende vergunningen voor 1 januari 2023 geïmplementeerd te hebben in CLO.

5.3 Het netwerk

In de voorbereiding en uitvoering van taken inzake VTH wordt gezorgd voor afstemming met interne en externe betrokkenen. De interne afstemming omvat afstemming tussen Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving en afstemming met de overige relevante organisatieonderdelen zoals Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw(kunde).

Ook samenwerking met andere instanties is van belang om te komen tot een adequate uitvoering. Er worden meer taken vanuit het Rijk bij gemeenten neergelegd. Daarnaast speelt dat steeds meer gereguleerd wordt (activiteiten besluit milieubeheer en vergunningsvrij bouwen) en dat toezicht gedecentraliseerd wordt richting omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en wellicht private partijen. Dit leidt ertoe dat de gemeente haar werkzaamheden anders vorm moet geven.

Werkgroepen

De voorbereiding voor de Omgevingswet is in volle gang. Hiervoor zijn intern de volgende werkgroepen actief:

- Regiekamer
- Omgevingstafel
- Omgevingsvisie
- Omgevingsplan
- Toepasbare regels en vragenbomen
- Inrichten en oefenen met DSO
- Inrichten en oefenen met CLO
- Van initiatief naar vergunningverlening

Ook worden intern en extern opleidingen geïnitieerd.

Behouden van regie

Met het onderbrengen van taken bij specialistische instanties wordt beoogd de kwaliteit van de betreffende taken te verbeteren en efficiënter uit te voeren. Een bijkomend nadelig effect van deze keuze kan zijn dat we de binding en het zicht op bedrijven in onze gemeente verliezen of dat "de oog en oor functie" verdwijnt. Door tijd te steken in een goede regie en afstemming worden deze nadelen naar verwachting geminimaliseerd.

Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN)

De ODBN voert in opdracht van de gemeente taken uit op voornamelijk het onderdeel milieu (onderverdeeld in een basistakenpakket, verzoektaken en collectieve taken). De gemeente blijft overigens bevoegd gezag voor de taken die zijn overgeheveld naar de ODBN. Verder beoordeelt de ODBN het toetsingskader inzake sloopmeldingen. De samenwerking vindt plaats op basis van een gemeenschappelijke regeling, een dienstverleningsovereenkomst en een jaarlijks vast te stellen werkprogramma. De divisie Samen sterk in Brabant (SSIB) richt zich voornamelijk op overtredingen in het kader van natuur en milieu zoals stroperij, wild crossen en (drugs)afvaldumping.

Brandweer Brabant Noord

De brandweer Brabant Noord voert (in onze opdracht) een aantal taken uit op het gebied van VTH. De brandweer is inhoudelijk adviserend ten aanzien van de omgevingsvergunningen bij de activiteiten

bouw en brandveilig gebruik en ten aanzien van het feitelijke gebruik. Ook is er eens in de twee weken een front-office-dag waarbij vanuit de gemeente Vught de meldingen brandveilig gebruik besproken kunnen worden of er integraal toezicht wordt uitgevoerd. Tevens kunnen overige vragen behandeld worden.

Overig

Naast bovenstaande structurele samenwerkingspartners vindt incidenteel ook samenwerking plaats met andere instanties. Dit vindt plaats naar aanleiding van concrete voorvallen of constatering. Hierbij valt te denken aan het Waterschap, het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum), Rijkswaterstaat, de Provincie Noord-Brabant, Staatsbosbeheer en organisaties als het Brabants Landschap en Natuurmonumenten.

Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 19 december 2023

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

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

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd.

Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

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

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

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

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

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

De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.¹

1.2 Doelstelling en werkingsfeer

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Opzet van dit document

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

Landelijke handhavingstrategie (algemeen/basis)

De handhavingstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria² vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vast-

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

gesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingpartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke bevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.³ 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 handhavingpartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

- A. *Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.*
Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.
- B. *Vertrouwen.*
De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.
- C. *Integraal, risico gestuurd en effectgericht.*
Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet).
Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingpartners 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. Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavinginstanties 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 handhavingssor-

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

ganisaties dragen hier aan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

- E. *Loyale samenwerking.*
Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsoverleg 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 handhavingpartners 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 Handhavingstrategie Omgevingsrecht.

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

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

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

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

Inzake herstel

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

Inzake bestraffing

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

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van

de bestuurlijke handhavingpartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

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

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

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

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

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

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte 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 handhavingspartners.⁴

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 bestrafing.

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 –toezichhouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver⁵ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.⁶

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

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

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

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

van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor

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

beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste 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. *Verkrege 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.⁸ Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

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

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

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

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

				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 bestrafend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestrafend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl.tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestrafend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestrafend Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A.Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B.Onverschillig	C.Calculerend	D. Notoir/crimineel

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

Maatvoering (termijnen)

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

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

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

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

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

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. 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 handhavinginstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

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

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

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

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

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

HOOFDSTUK 5 Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

Eventuele vaststelling en bekend making als beleid(sregel)

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

Afstemming met ander handhavingsbeleid

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

Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie). Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het

juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

Organisatorische borging

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

Model verslaglegging stappen

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

BIJLAGE 1 Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

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

Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

Gelet op:

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

Besluit vast te stellen:

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

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