

Uitvoerings- en Handhavingsstrategie

Voor de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) 2024-2027

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Om de inrichting van onze leefomgeving in goede banen te leiden, moet elke gemeente beleid hebben voor de uitvoering van taken vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De gemeente Schagen wil met dit beleid richting geven aan het professioneel, integraal en structureel werken aan de VTH taken. Doel is om inzicht te geven in de keuzes die wij maken als het gaat om de VTH-taken. We kunnen niet alle VTH-taken die op onze gemeente afkomen uitvoeren. Daarom werken we met op risico's gebaseerde prioriteiten. Deze prioriteiten geven richting aan de taken die we uitvoeren.

Het oude beleidsplan loopt tot einde 2023 en is daarmee aan vervanging toe. Daarnaast is er in de afgelopen jaren heel wat veranderd in de wereld van VTH. Daarom geven we in dit beleid een nieuwe visie weer en stellen we nieuwe doelen, principes en strategieën vast. Een andere directe aanleiding voor de actualisatie van het beleid is de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2024. Het nieuwe beleid dient te voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel dat met de komst van de Omgevingswet wordt geïntroduceerd. Met dit beleid legt de gemeente Schagen de grondslag voor een goede uitvoerings- en handhavingskwaliteit van de taken op het gebied van VTH in de komende vier jaar.

We blijven inzetten op Toezicht en Handhaving in brede zin, zowel in het openbare gebied als achter de voordeur. Zo blijft de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook een belangrijk speerpunt voor de komende jaren. Ten opzicht van vorige beleidsplan wordt veiligheid losgekoppeld van VTH, wetende dat er overlapping is binnen de verschillende beleidsvelden. Een veilige gemeente is cruciaal voor onze inwoners. Hoe de gemeente dit wil bereiken, staat in het veiligheidsplan, welke thans wordt opgesteld. Dit plan beschrijft waar we op willen investeren op het gebied van veiligheid. Het biedt, als algemeen kader, de grondslag voor specifieke beleidsnota's, projecten, dagelijkse uitvoering en de 'going concern' activiteiten binnen ons veiligheidsbeleid/domein.

1.2. Wettelijk kader

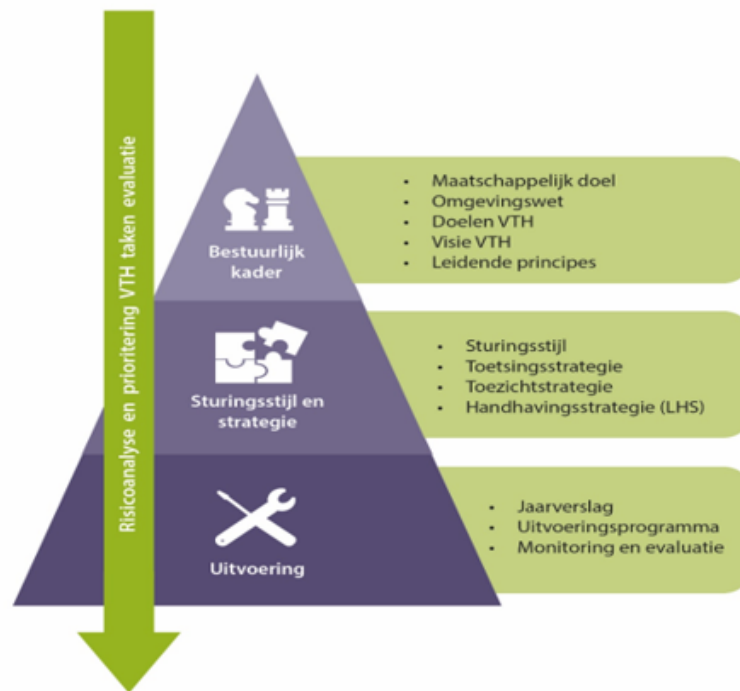
Het is wettelijk verplicht om VTH-beleid op te stellen. Met dit beleid willen we dus aansluiten bij het geldende omgevingsrecht. We geven met dit beleid ook invulling aan bij de bovenste cyclus van de zogenoemde BIG 8 cyclus. Deze cyclus is landelijk de norm voor het borgen van de kwaliteit van de VTH-taken. De onderste cyclus van de BIG 8 komt terug in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen. Hierin beschrijven we wat we precies gaan doen om onze doelen te halen, en waar we nog moeten bijsturen. Meer over de BIG 8 en het wettelijk kader leggen we uit in bijlage 3.

1.3. Positionering en reikwijdte

De grondslag voor het VTH-beleid bestaat niet alleen uit wet- en regelgeving, maar ook uit de bestaande beleidscontext. In de omgevingsvisie worden de ambities, doelen en prioriteiten voor de fysieke leefomgeving vastgelegd. Dit beleid werkt door in verordeningen en bestemmingplannen (na invoering van de Omgevingswet: omgevingsplan). Al dit beleid en deze regels hebben een direct raakvlak met het VTH-beleid.

In dit beleid zoeken we daarom op strategisch niveau aansluiting bij de andere beleidsstukken en regels die de gemeente heeft. De opbouw van dit VTH-beleid kent daarom een opzet waarin we werken van strategisch naar operationeel niveau.

Zoals te zien is op de afbeelding hieronder is die manier van werken vertaald naar de drie onderdelen waaruit het VTH-beleid bestaat: een bestuurlijk kader, een sturingsstijl en strategie van werken, en een uitwerking van de uitvoering. Dit VTH-beleid richt zich op de bovenste twee lagen van de driehoek. Uit dit VTH-beleid vloeien jaarlijks een jaarverslag en een uitvoeringsprogramma voort. Deze zijn onderdeel van de derde laag, gericht op uitvoering.



De hierboven beschreven opbouw past bij de beleidscyclus die met de komst van de Omgevingswet wordt geïntroduceerd. Dit beleidsplan legt namelijk de grondslag onder een goede doorwerking van monitoring en evaluatie van de VTH-uitvoeringspraktijk naar de evaluatie en eventuele bijstelling van het instrumentarium van de Omgevingswet.

Het VTH-beleidsplan richt zich op de volgende taakvelden:



1.4. Voor wie is dit beleid bedoeld?

Met dit beleid willen we aan inwoners en bedrijven duidelijkheid geven over de keuzes die we maken op het gebied van VTH. Zo geven wij in dit beleid aan op welke aspecten we letten als we een vergunning in behandeling nemen en hoe we omgaan met overtredingen van de regels. Op die manier weten inwoners en bedrijven waar zij aan toe zijn als ze iets willen bouwen of ondernemen.

Daarnaast is dit VTH-beleid bedoeld voor onze eigen organisatie. De keuzes die we maken hebben impact op de manier waarop we onze taken uitvoeren, hoeveel mensen we nodig hebben en hoeveel geld het kost. Ook maakt dit beleid duidelijk aan welke onderwerpen we komende jaren extra aandacht moeten geven en helpt het ons om onze taken goed uit te voeren.

1.5. Verantwoording

De nota is tot stand gekomen met inbreng van de bij vergunningverlening, toezicht en handhaving betrokken bestuurders en medewerkers. Daarnaast is het beleid met betrekking tot de milieutaken gebaseerd op het beleid zoals regionaal is vastgesteld in samenwerking met de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN). Het beleid met betrekking tot brandveiligheid is gebaseerd op het beleid van de Veiligheidsregio Noord- Holland Noord (VR NHN). Daarnaast zijn de aanbevelingen van het Interbestuurlijk Provinciaal Toezicht (IBT) van de provincie geïntegreerd in voorliggend beleid. Deze zullen ook worden verwerkt in de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen.

1.6. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 vertalen we de vaststellingen van hoofdstuk 1 naar bestuurlijke keuzes. We bepalen onze visie en beschrijven onze doelen en uitgangspunten. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: wat willen we aan het einde van de looptijd van dit beleid hebben bereikt?

Hoofdstuk 3 bevat drie onderwerpen. Allereerst een beschrijving op hoofdlijnen van de gebiedskenmerken. Vervolgens wordt ingegaan op de voor het gebied belangrijkste trends en ontwikkelingen. Het derde onderwerp betreft de beschrijving van de risico's en aandachtspunten voor de komende jaren. Daarmee scheppen we in dit hoofdstuk de basis voor de daaropvolgende hoofdstukken

Aansluitend werken we de bestuurlijke keuzes in hoofdstuk 4 verder uit. We beschrijven de verschillende uitvoeringsstrategieën en geven een beschrijving van de prioriteiten en aandachtspunten per taakveld.

Tot slot gaat hoofdstuk 5 in op de uitvoering. Dit betreft de aanpak van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, de invulling van de samenwerking met diverse ketenpartners, en gaat in op organisatie en werkwijze. Dit hoofdstuk legt de grondslag voor monitoring en evaluatie.

2. Wat willen we bereiken?

In dit hoofdstuk beschrijven we onze missie en visie voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze missie en visie zijn de basis voor alles wat we doen bij de uitvoering van VTH. We hebben de missie en visie daarom vertaald naar VTH doelen en uitgangspunten voor onze manier van werken.

2.1. Missie voor VTH

We vinden het belangrijk dat we ons VTH-beleid inzetten voor een **leefbare, veilige, gezonde en duurzame gemeente**. We **moedigen initiatieven vanuit de samenleving** aan en bieden waar mogelijk **ruimte voor ontwikkelingen op de juiste plek**. Hierbij houden we ons eigen karakter met **landschappelijke, historische culturele waarden** in het oog. We vinden het belangrijk om **samen met inwoners, bedrijven en ketenpartners** te werken aan onze doelen. De uitvoering van onze VTH-taken vindt plaats vanuit de overtuiging dat het stimuleren van **eigen verantwoordelijkheid** en een **goede naleving van wet- regelgeving** bijdraagt aan deze missie.

2.2. Visie op VTH

We werken samen aan een **leefbare, veilige, gezonde en duurzame gemeente**. We zijn **duidelijk en transparant** in onze werkwijze en sturen op **data en prioriteiten**. Hierbij nemen wij een **faciliterende en ondersteunende rol** in. Op deze manier stimuleren we **naleefgedrag** en **eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven**. Voor iedereen geldt een **gelijk speelveld**. We sturen met de inzet van ons VTH-instrumentarium op **voorkomen en beperken van risico's** en **treden handhavend op** waar dat nodig is.

2.3. VTH doelen

De missie en visie hebben we vertaald in strategische doelen (zie hieronder). De doelen gaan over onze dienstverlening en houding richting initiatiefnemers, over wat we graag willen bereiken in de leefomgeving en sluiten aan bij onze visie. De doelen werken we nader uit in onze uitvoeringsprogramma's. Daarin worden ook concrete acties benoemd om te werken aan de doelen en waar mogelijk worden in de uitvoeringsprogramma's de doelen gekoppeld aan prestatie-indicatoren, zodat we kunnen meten of we onze doelen halen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de doelen die we stellen per taakveld. Deze doelen komen voort uit de gebieds- en risicoanalyse die we in hoofdstuk 3 beschrijven.

1. Omgevingskwaliteit: Een goede omgevingskwaliteit bereiken, met behoud en bevordering van landschappelijke, natuur- en cultuurhistorische waarden en met ontwikkelingen op de juiste plek.
2. Veiligheid: De inwoners van de gemeente Schagen leven in een veilige woon- en/of werkomgeving.
3. Eigen verantwoordelijkheid: We willen het bewustzijn van inwoners en bedrijven over de eigen verantwoordelijkheid vergroten en zo ook de naleving van regels bevorderen.
4. Duurzaamheid: we willen bijdragen aan een duurzame leefomgeving en houden daarmee rekening in de uitvoering van onze VTH-activiteiten.
5. Dienstverlening: duidelijk en transparant en sturen op data en prioriteiten.
6. Risico gestuurd: Met inzet van ons VTH-instrumentarium sturen we op voorkomen en beperken van risico's en treden handhavend op waar dat nodig is.

2.4. Uitgangspunten bij onze manier van werken

Wij vinden het belangrijk om bij te dragen aan de doelen die we in de vorige paragraaf hebben gesteld. Dat heeft invloed op onze manier van werken. In deze paragraaf beschrijven we daarom hoe wij omgaan met vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze uitgangspunten zijn leidend bij het behandelen van aanvragen en meldingen, bij het uitvoeren van inspecties en bij het handhavend optreden. De uitgangspunten zijn hieronder weergegeven. We maken deze uitgangspunten concreet in onze uitvoeringsstrategieën in hoofdstuk 4.

- **VTH-taken zijn geen doelen op zich.** De gemeente is er voor de samenleving. Vergunningen verlenen en handhaven zijn voor ons geen doelen op zich, maar leveren een bijdrage aan de met de wet- en regelgeving beoogde effecten. Vergunningverlening en handhaving zijn daarmee instrumenten die bijdragen aan de visie en onderliggende doelen van de gemeente.
- **We zijn een deskundige en dienstverlenende organisatie.** Wij streven naar het zo goed en zo snel mogelijk behandelen van vergunningen en meldingen. We beperken ons in ieder geval zo veel mogelijk in het overschrijden van de wettelijke afhandelingstermijnen. We werken zorgvuldig. We weten niet alleen de regels, maar ook het doel achter de regels. We communiceren duidelijk over verwachtingen.
- **Voorkomen is beter dan genezen.** Preventie verdient de voorkeur boven repressie. Ons handelen is erop gericht repressieve handhaving te voorkomen en (spontane) naleving van de regels te bevorderen. Hierbij verliezen wij niet uit het oog dat repressief handhaven soms nodig is en aarzelen we niet om op te treden.
- **We gaan uit van vertrouwen in inwoners en ondernemers.** De primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van regels en vergunningsvoorwaarden ligt bij burgers en bedrijven, dan wel de partijen die namens hen optreden. We vertrouwen erop en verwachten van hen dat ze hierin nadrukkelijk hun eigen verantwoordelijkheid nemen. We wijzen hen hierop indien het niet (voldoende) gebeurt.
- **Prioriteiten sturen inspanning.** We willen en kunnen vanwege beperkte capaciteit niet overal en altijd op de naleving van alle regels toezien. We hanteren selectief toezicht en werken risico-gestuurd. Dit uit zich in verschillende niveaus van toetsing bij vergunningverlening en een daarop afgestemd niveau van toezicht. Ook betekent dit dat wij geselecteerde prioriteiten met voorrang oppakken en sommige problemen niet of niet direct aanpakken.
- **Een gelijk speelveld.** Voor elke inwoner en bedrijf van de gemeente Schagen gelden dezelfde regels. Iedereen die een initiatief heeft wordt gelijk behandeld en zal dezelfde procedure moeten doorlopen.
- **Eén overheid.** De gemeente wil als overheid met één gezicht optreden. Daarom is samenwerking tussen toezichthouders essentieel. Voor toezicht en handhaving werken we samen met andere bevoegd gezagen, zoals de provincie en het hoogheemraadschap en met ketenpartners zoals de OD NHN en VR NHN. Hierover communiceren we duidelijk met initiatiefnemers.

3. Gebieds- en risicoanalyse

Om een goed beeld te krijgen van de opgaven op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving moeten we eerst analyseren wat voor gebied onze gemeente is en wat er op ons af komt. Dit hoofdstuk geeft daarom een overzicht van verschillende onderdelen van de leefomgeving in onze gemeente. We kijken ook naar de opgaven die op ons af komen in de toekomst. Op basis van de gebiedskenmerken en verwachte ontwikkelingen formuleren we een probleemanalyse. Daarnaast maken we een risicoanalyse voor bepaalde bouwwerken en activiteiten. De risico's wegen we aan de hand van een formule. Hiermee kunnen we de risico's prioriteren.

Al deze onderdelen samen zijn de aandachtspunten waar we met vergunningverlening, toezicht en handhaving rekening mee moeten houden.

3.1. Gebiedsanalyse van de gemeente

In de omgevingsvisie zijn de waarden van de gemeente beschreven over drie deelgebieden, te weten Kust en achterland, de Zijpe- en Hazepolder en Westfries landschap met daarnaast de stad Schagen

en grotere dorpen en de kleine dorpen. Deze waarden geven aan wat we belangrijk vinden in onze omgeving en dat toekomstige plannen goed aansluiten bij de waarden. Per “deelgebied” gelden waarden die in de omgevingsvisie staan en door de raad is vastgesteld. In bijlage 4 is een overzicht van deze waarden opgenomen.

Aandachtspunten uit de gebiedsanalyse

Als we naar de gemeente Schagen kijken in bovenstaande aspecten, dan zijn er een aantal algemene aandachtspunten te formuleren op basis van bovenstaande beschrijvingen:

- Bij nieuw- en verbouw is het belangrijk dat het karakter van de omgeving in stand gehouden wordt. Bij het beoordelen van vergunningaanvragen wordt hier waar mogelijk op gelet. Ook het toezicht op de uitvoering speelt hier een rol in.
- De cultuurhistorie en het landschap worden gezien als kwaliteiten van de gemeente. Deze moeten worden beschermd bij nieuwe ontwikkelingen. Met name in het buitengebied moet dan ook in veel gevallen deze ontwikkelingen voldoen aan de juiste activiteit op juiste plek.
- De gemeente kent veel (verblijfs)recreatie. Deze moet worden versterkt door in te zetten op kwaliteit, niet op kwantiteit. We doen dit door illegale permanente bewoning van recreatieverblijven tegen te gaan. Dit vraagt de komende jaren inzet van zowel vergunningverlening als toezicht.
- Er ligt een aanzienlijke woningbouwopgave voor de gemeente Schagen. Bij het realiseren hiervan moeten de kansen en uitdagingen van de verschillende gebieden goed in het oog worden gehouden. De woningbouwopgave betekent een toename van het aantal vergunningaanvragen voor het toevoegen van woningen en daarmee een toename van het aantal uit te voeren controles op de bouw.

3.2. Trends en ontwikkelingen (probleemanalyse)

3.2.1 Terugkijken

Hieronder een uiteenzetting van de uitgevoerde activiteiten en resultaten vanuit het VVTH-beleidsplan en het interbestuurlijk Toezicht van de Provincie.

Vergunningen

Er is een toename van het aantal omgevingsvergunningen bouwen. De belangrijkste oorzaak hiervoor is het ambitieniveau van nieuwbouwplannen en de huisvesting arbeidsmigranten. Het aantal consulten is wel flink gedaald, hetgeen te maken heeft met het heffen van leges op de aanvragen.

Veiligheid

Eind 2022 is voor een periode van 3 maanden cameratoezicht gerealiseerd voor het stationsgebied in Schagen. Dit in verband met de terugkerende overlast en criminaliteit. Na deze periode wordt geëvalueerd of de camera's voor een langere periode ingezet moeten worden.

Er zijn acht Bibob onderzoeken uitgevoerd en er zijn nog twee lopende Bibob onderzoeken. Dit zijn er minder dan 2021, de reden hiervoor is dat de Bibob coördinator begin 2022 uit dienst is getreden. Halverwege 2022 is een nieuwe Bibob coördinator aangetrokken die de materie nog eigen moest maken. Het project 'doorontwikkeling coördinatie bibob beleid' is doorgeschoven en wordt onderdeel van het totale plan van ondermijning.

Evenementen

Op de vier grote evenementen (Paasvee, Popweekend, Zandstock en Badpop) is integraal samengewerkt met de Politie, de Veiligheidsregio en beveiligingsbedrijven aan planvorming en bewaken van openbare orde en veiligheid. Dit heeft geleid tot veilige evenementen waarbij zich geen excessen hebben voorgedaan.

Jeugdgroepen

Er is een groepsaanpak opgesteld voor één overlast gevende /criminele jeugdgroep. De aanpak betreft een integrale aanpak, waarbij ketenpartners op het gebied van jeugd, zorg en veiligheid, onder regie van de gemeente, zich gezamenlijk inzetten om overlast en criminaliteit tegen te gaan.

In samenwerking met Link Jongerenwerk, de boa's en de politie zijn de bekende hotspots van de jeugd in beeld gebracht. Deze locaties worden standaard meegenomen in de rondes en er worden gesprekken gevoerd met de jeugd. Niet alleen om repressief op te treden, maar juist ook preventief te horen wat er speelt.

Drank en horeca

In samenwerking met horecaondernemers, politie en justitie de eerste stappen gezet om het horecavenant te vernieuwen om het veilige uitgaan in Schagen te kunnen blijven garanderen.

Persoonsgebonden aanpak

In 2022 is op 3 personen uit Schagen een persoonsgerichte aanpak (PGA) gevolgd.

Integrale controles

Er zijn 4 integrale controles uitgevoerd op het gebied van ondermijning. De controles worden opgepakt door het team Openbare orde en veiligheid, het team Toezicht en Handhaving sluit hierbij aan. Daarnaast sluit, afhankelijk van de casus, politie en RIEC aan.

Toezicht en handhaving

Revitalisering vakantieparken

Er is besloten om te onderzoeken of er in onze gemeente recreatieparken zijn die in aanmerking komen om getransformeerd te worden naar een andere functie, zoals de functie 'wonen'. Dit heeft ertoe geleid dat de begunstigingstermijn van de 35 tot 40 handhavingsbesluiten op permanente bewoning en bewoning door arbeidsmigranten is verlengd. Hierdoor zijn geen illegale situaties daadwerkelijk beëindigd.

Recreëren in woningen

Het toezicht en de handhaving heeft er toe geleid dat in 189 woningen weer mensen staan ingeschreven en zijn toegevoegd aan de woningvoorraad. Slechts in 14 gevallen is het juridische handhavingstraject gestart. Eind 2022 zijn er nog 112 woningen waar niemand staat ingeschreven in de Basisregistratie personen. Een aantal woningen is reeds in onderzoek. De controles 'oneigenlijk gebruik woningen' worden voortgezet.

Huisvesting arbeidsmigranten

De controles op arbeidsmigranten zijn geherprioriteerd. Dit betekent dat niet actief toezicht wordt gehouden op de huisvesting van arbeidsmigranten. Bij integrale controles of controles in het kader van ondermijning worden arbeidsmigranten aangetroffen die in strijd met wet- en regelgeving zijn gehuisvest. Ook bij meldingen over arbeidsmigranten die in een woning gehuisvest zijn die brand- of constructief onveilig is, wordt gecontroleerd en waar nodig handhavend opgetreden. Dit heeft er toe geleid dat het aantal controles op arbeidsmigranten toch is toegenomen.

Koolcampagne

Vanaf eind september zijn er dagelijks controlerondes klei op de weg gereden in de gemeente Schagen.

Bouw

Het bouwtoezicht op de verleende omgevingsvergunningen heeft de eerst driekwart jaar van 2022 een behoorlijke druk op de capaciteit voor toezicht gelegd, doordat de bouwtoezichthouder in januari 2022 afscheid heeft genomen van de gemeente Schagen. In het 4e kwartaal is een toezichthouder met de expertise bouw aangenomen.

Milieu

Meldingen en klachten op het gebied van milieu heeft er voor gezorgd dat er meer uitvoering is gegeven aan milieudossiers, zoals de geluidsoverlast bij de supermarkt in het Waarland en geuroverlast bij viskramen in de Nieuwstraat.

Daarnaast hebben controles plaatsgevonden op een bedrijventerrein, hierbij is gekeken naar de milieuaspecten voor de betreffende inrichten. Veelal hadden deze betrekking op afval, energie en opslag van gevaarlijke stoffen. In totaal zijn er 14 bedrijven gecontroleerd, waarbij vier overtredingen zijn geconstateerd. Deze overtredingen hadden betrekking op de AIM melding. Deze overtredingen zijn beëindigd.

Brandveiligheid

In 2022 zijn de controles brandveiligheid weer opgepakt na het coronavirus en de afwezigheid van een van de toezichthouder. Om de controles brandveiligheid weer gestructureerd op te pakken is een schema opgesteld om de objecten die moeten voldoen aan de brandveiligheidseisen te controleren in 2023.

Energielabel kantoorpanden

Alle kantoorpanden met een oppervlakte vanaf 100m² moeten verplicht een energielabel C hebben.

De eigenaren van de kantoorpanden zijn hierop aangeschreven.

Openbare buitenruimte

De boa's sporen ook strafbare feiten op en helpen mee met toezicht op de lokale orde en veiligheid.

In 2022 zijn activiteiten ontplooid om bij te dragen aan een leefbaar en veilig Schagen, zoals:

- Aanpak jeugdoverlast.
- Inzet op parkeeroverlast.
- Behandeling en afhandeling van klachten en meldingen.

Controles bij evenementen (zoals Popweekend en kermissen)

Er is substantieel meer gecontroleerd in de weekenden en avonden. Dit betroffen voornamelijk controles van horeca, evenementen en jeugd(overlast).

Het aantal klachten en meldingen in de openbare ruimte is ten opzichte van 2021 afgenomen, 1341 in 2021 naar 912 in 2022. Dit lijkt een sterke daling ten opzichte van 2021, maar we zijn in het registratiesysteem (fixi) overgegaan naar een specifiekere aanduiding bij de klachtregistratie. De klachten op het gebied van bouwen/ro waren eerder meegenomen in de klachtenregistratie. Deze worden nu apart geregistreerd.

Handhaving

Indien naar aanleiding van toezicht een overtreding wordt geconstateerd en inspanningen van de gemeente om de overtredingssituatie ongedaan te maken niet tot een gewenst resultaat hebben geleid, is handhavend opgetreden.

Daarnaast wordt jaarlijks de gemeente door de provincie beoordeeld in het kader van Interbestuurlijk Toezicht (IBT). De provincie heeft in 2022 beoordeeld dat de processen op het gebied van VTH omge-

vingsrecht onvoldoende zijn. Dit betekent dat de processen van de gemeente Schagen niet naar behoren zijn ingericht. Hiertoe zijn verbeterpunten opgesteld, te weten:

- De benodigde personele en financiële middelen voor het bereiken van de doelen en het uitvoeren van de activiteiten inzichtelijk maken. Evenals de wijzen van berekenen van deze middelen.
- Meetbare doelen opnemen in het beleid.
- De vergunningverlening baseren op een analyse van inzichten.
- De activiteiten uit het uitvoeringsprogramma koppelen aan het VTH beleid
- Beschrijven werkprocessen, procedures en bijbehorende informatievoorziening voor vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.
- Periodieke roulatie van toezichthouders en handhavers.

3.2.2 Vooruitkijken

Kijkend naar de gemeente Schagen kunnen we de volgende trends en maatschappelijke ontwikkelingen benoemen die relevant zijn voor ons VTH-beleid:

Nieuwbouw en transformatie

Net als in de rest van Nederland heeft ook gemeente Schagen de komende jaren de uitdaging om te zorgen voor voldoende passend woningaanbod. Als ambitie is onder andere als doelstelling opgenomen '1600 woningen tot 2026 en 4000 woningen tot 2030'. De exacte aantallen te realiseren woningen per deelgebied zijn te vinden in het gemeentelijk woningbouwprogramma. Ook is er aandacht voor het realiseren van flexwoningen. Bij het ontwikkelen van nieuwbouwlocaties moeten we bij de vergunningverlening voldoende aandacht houden voor de leefbaarheid en kwaliteit van de wijken en omgeving.

Energietransitie

De energietransitie betekent dat we onze energie steeds meer halen uit hernieuwbare bronnen in plaats van het gebruik van fossiele brandstoffen om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. Schagen moet daarom net als andere gemeentes in de regio invulling geven aan de Regionale Energiestrategie (RES). Dit vraagt om goede inpassing van energieplannen in ons landschap. Ook kunnen nieuwe technologieën in de buurt van woningen mogelijk risico's opleveren. De veiligheidsregio en de omgevingsdienst adviseren ons hierover. Beide punten vragen aandacht bij het vergunningenproces. Daarnaast moeten gebouwen aan steeds strengere energie- en isolatie-eisen voldoen. Hier moeten we op letten bij de vergunningaanvragen en bij het toezichthouden.

Stikstof

Met het wegvallen van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) zijn er grote uitdagingen rondom de stikstofproblematiek in Nederland. Vooral rondom de opgaven met betrekking tot bouwen en agrarische bedrijfsactiviteiten. Nieuwe rekenmodellen, lopende juridische procedures en bestaande situaties zetten dit thema behoorlijk onder (politieke) druk. We moeten aandacht hebben voor de veranderende regelgeving bij het toetsen van vergunningen en hierover duidelijk communiceren met initiatiefnemers. Communicatie met de provincie blijft hierbij belangrijk.

Toezicht op bestaande bouw

Afgelopen jaren wordt er landelijk steeds meer aandacht gevraagd voor toezicht op bestaande bouwwerken. Onder meer door de problemen met breedplaatvloeren in garages en scholen, maar ook door afbrokkelende balkons en instortende daken van voetbalstadions. In Schagen volgen we de landelijke ontwikkelingen rondom de toezicht op bestaande bouw, en pakken indien dat nodig is extra toezichtstaken projectmatig op bij het aan het licht komen van nieuwe aandachtspunten in bestaande bouw.

Klimaatverandering

Klimaatverandering zorgt voor steeds hetere en drogere zomers en steeds extremer weer, zoals veel regen en onweer. In stedelijk gebied kan dat leiden tot hittestress en wateroverlast. Dit kan leiden tot gevaarlijke situaties. In de natuur en het agrarisch gebied kan het leiden tot verdroging van de bodem. Mogelijk heeft dit gevolgen voor de constructies van gebouwen en de inrichting van het openbaar gebied. Daarnaast heeft dit beperkende gevolgen voor activiteiten in het buitengebied. Dit thema vraagt daarom om extra aandacht binnen vergunningverlening en toezicht.

Ondermijning

Ondermijnende criminaliteit komt op vele manieren voor en kan lokaal zeer ontwrichtend zijn. In de lokale samenleving zien gemeenten en hun andere bestuurlijke partners zich steeds meer geconfronteerd met allerlei vormen van ondermijning. We hebben aandacht voor het uitvoeren van de Bibob-toets. We zullen actief handhaven bij situaties waarbij ondermijning speelt. Daarnaast zetten we extra in op integraal signaaltoezicht (zie hoofdstuk 4). Het gebruik van leegstaand (agrarisch) vastgoed voor de productie van illegale drugs heeft hierbij extra aandacht.

Huisvesting migranten en vluchtelingen

Landelijk is er aandacht voor het huisvesten voor migranten en vluchtelingen. Illegale bewoning, bijvoorbeeld in schuren, recreatiewoningen of bedrijfspanden is onwenselijk, het kan leiden tot overlast en onveilige situaties. Zo levert het onjuist huisvesten van migranten risico's op het gebied van brandveiligheid op. Hierbij is wel oog voor de schrijnende gevallen en zullen wij hen ondersteuning bieden. Daarnaast is ook het opvangen van vluchtelingen een thema wat aandacht vraagt. Zo zijn verschillende locaties beschikbaar gesteld in verband met het opvangen van Oekraïense vluchtelingen. We verwachten de komende jaren ook ruimte te moeten bieden voor het opvangen van vluchtelingen. Dit thema vraagt de komende jaren daarom om extra aandacht voor vergunningverlening en toezicht.

Informatieplicht overheden

Afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor een transparante overheid. Daarom is er een informatieplicht. Ook is in 2021 de Wet elektronische publicaties in werking getreden. Deze wet verplicht de gemeente ertoe alle officiële publicaties online te zetten. De wetswijziging heeft als doel om inwoners digitaal volledig te informeren over besluiten die impact hebben op hun leefomgeving. De komende jaren vraagt het onze aandacht om hier bij vergunningverlening en toezicht, samen met onze ketenpartners een goede invulling aan te geven.

Participatie

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Als een omgevingsvergunning wordt aangevraagd bij de gemeente nadat de Omgevingswet van kracht is, moet door de initiatiefnemer worden aangegeven of de omgeving/omwonenden is betrokken bij uw plan. Het betrekken van belanghebbenden bij het maken van plannen/initiatieven is natuurlijk niet nieuw. Maar de Omgevingswet onderstreept nog eens het belang van participatie. Gemeente Schagen heeft daartoe een handreiking opgesteld.

In Schagen vinden we het dus belangrijk dat initiatiefnemers in gesprek gaan met belanghebbenden over hun omgevingsinitiatieven. Bijvoorbeeld over wat er verandert door het idee of plan en op wie of wat dat van invloed is, wat belanghebbenden ervan vinden, wat hun zorgen en wensen zijn en wat de initiatiefnemer met de resultaten doet. De gemeente weegt participatie mee in de besluitvorming over een plan/initiatief: wie de initiatiefnemer heeft betrokken, hoe dat is gebeurd en wat er met de resultaten is gedaan.

Organisatorische ontwikkelingen

Door bovengenoemde ontwikkelingen staat de gemeente voor allerlei organisatorische en financiële vraagstukken. De gemeente staat voor een integrale aanpak, de ontwikkeling van een klantgedreven dienstverlening en een gebiedsgerichte en datagedreven werkwijze. Dit heeft invloed op een verbeterende manier van (samen)werken op het gebied van VTH.

Veranderende regelgeving

Een belangrijke ontwikkeling is de veranderende regelgeving. In Nederland veranderen er de komende jaren een aantal wetten en regels die te maken hebben met vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De Omgevingswet is een stelselwijziging die de wetten voor de fysieke leefomgeving bundelt en moderniseert. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Het maatschappelijk doel van de Omgevingswet is om te streven naar een goed evenwicht tussen het benutten en het beschermen van de leefomgeving, met het oog op duurzaamheid, gezondheid, veiligheid en een goede omgevingskwaliteit. De Omgevingswet vraagt om een andere manier van werken, onder andere door meer nadruk te leggen op participatie. Daarnaast komt er met de Omgevingswet ook een digitaal systeem dat alles rondom VTH in één oogopslag duidelijk zou moeten maken. Ook verschuiven er een aantal taken na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De bodemtaken gaan bijvoorbeeld van de provincies over naar de gemeentes.

Op 1 januari 2024 gaat de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in. De wet heeft als doel het verbeteren van de bouwkwaliteit van gebouwen door het voorkomen van onder andere constructiefouten, brandonveilige situaties en slecht functionerende ventilatie. Installateurs worden door de Wkb gezien als 'aannemers van werk', en krijgen meer verantwoordelijkheid voor het aanleveren van informatie voor het opleverdossier en het dossier bevoegd gezag.

Kort gelden is besloten dat de wet gedurende de eerste zes maanden alleen geldt voor nieuwbouwactiviteiten. Vanaf 1 juli 2024 geldt de Wkb ook voor verbouwactiviteiten. Dat komt doordat er anders te veel problemen zouden ontstaan bij de uitvoering van de Wkb.

Als gevolg van deze twee nieuwe wetten ontstaan een aantal aandachtspunten:

- Als er nieuwe regels of vergunningplichten ontstaan, moeten we dit duidelijk communiceren naar initiatiefnemers.

- We zullen meer toezicht moeten gaan houden op bestaand gebruik van bouwwerken, terwijl alle bouwwerken uit gevolgklasse 1 in principe niet meer tot onze vergunning- en toezichttaken behoren. We blijven wel bevoegd gezag voor het handhaven op overtredingen.
- Er komen enkele taken naar gemeenten toe, bijvoorbeeld op het gebied van bodem. We moeten hiervoor nieuwe werkprocessen hebben ingericht voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- Veel van de veranderingen hebben impact op de VTH werkprocessen, denk bijvoorbeeld aan de introductie van het vooroverleg ten behoeve van de kwaliteit van de vergunningaanvraag in verband met de verkorte procedure. Ook de toevoeging van participatie als indieningsvereiste bij omgevingsvergunningen en het verplichte participatietraject bij bepaalde categorieën buitenplanse omgevingsplanvergunningen hebben impact op de werkprocessen.
- De veranderende werkprocessen hebben ook een impact op de benodigde capaciteit vanuit de organisatie. De claim op capaciteit zal komende jaren inzichtelijk zijn in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

3.3. Wat doen we met de aandachtspunten uit de gebieds- en probleemanalyse?

- In voorgaande analyse zijn ook landelijke thema's en aandachtspunten beschreven. Nieuwe ontwikkelingen volgen we op de voet en verwerken we waar nodig in onze jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.
- De aandachtspunten worden verwerkt in een toetsings- en toezichtstrategie. Dat betekent dat het aspecten zijn waar we bij vergunningverlening en toezicht extra op letten.
- De aandachtspunten en thema's worden meegenomen in de risicoanalyse die we opstellen.
- Voor alle thema's volgen we de landelijke ontwikkelingen, we zorgen dat onze VTH medewerkers op de hoogte blijven en eventueel opleidingen volgen waar dat nodig is.
- We houden nauw contact met onze ketenpartners over de verdere ontwikkeling van de aandachtspunten. Waar nodig zetten we de aandachtspunten om in projecten die we oppakken met de omgevingsdienst, de veiligheidsregio en andere ketenpartners.
- We monitoren wat de aandachtspunten betekenen voor onze capaciteit.

3.4. Risicoanalyse VTH en risicosystematiek

Een risicoanalyse is een overzicht van bekende of potentiële risico's de fysieke leefomgeving in brede zin kunnen beïnvloeden. Een risicoanalyse is een methode waarbij nader benoemde risico's worden bepaald door het combineren van de kans dat een dreiging (op de thema's in de relevante regels) zich voordoen en de gevolgen daarvan. Een wat technische benadering: risico = kans x gevolg. Voor de risicoanalyse hebben we gekozen voor de kwalitatieve methode: er worden op basis van ervaringen van medewerkers (zogenaamde expertmeetings) en andere bronnen bekende en mogelijke risico's geanalyseerd en geformuleerd.

Deze kwalitatieve risicomethode wordt gebruikt om voor de gemeente Schagen een integrale probleemgestuurde risicoanalyse uit te voeren, die uiteindelijk leidt tot een prioriteitstelling ten behoeve van het integraal vergunning- en handhavingsprogramma. Zie verder handreiking bijlage VI.

Beleid opstellen betekent keuzes maken: nooit zal er voldoende capaciteit zijn om alle taken uitputtend uit te voeren. Het stellen van prioriteiten heeft dus als doel het bepalen van die problemen/overtredingsoorten die in potentie risicovol zijn en waar derhalve het meeste toezicht op moet worden gehouden vanuit de overheid. Een (door het bestuur vastgestelde) risicoanalyse levert inzicht in de benodigde menskracht en middelen, gebaseerd op de risico's van activiteiten, op de specifieke lokale situatie en de ambities van het bestuur. Doel is via één uniforme werkwijze de handhaving en de vergunningverlening te benaderen. Ook de wetgeving streeft naar meer uniformering. Zo wordt steeds meer lokale wetgeving landelijk geüniformeerd en is er met de Omgevingswet één aanpak voor handhaving en vergunningverlening geïntroduceerd.

De uitkomsten van de risicoanalyses zijn opgenomen in bijlage 1

De OD NHN werkt met een eigen U&H-strategie voor de taken die de omgevingsdienst namens de gemeente uitvoert. Deze strategie is tot stand gekomen in samenwerking met alle gemeenten in Noord-Holland Noord en de provincie en zal gelijktijdig met deze strategie in werking treden.

3.5. Duiding uitkomsten risicoanalyse

Het resultaat van de risicoanalyse is een weergave van het risico per bouwwerk of activiteit. De risicoanalyses geven een rangschikking weer van zeer grote risico's, naar zeer kleine. De risico's kennen een ordinale rangorde. Een ordinale rangorde houdt in dat de verschillen niet te interpreteren zijn. Anders gezegd, een activiteit met een risico van 50 is niet twee keer zo risicovol als een activiteit met een risico van 25. De enige uitspraak die gedaan kan worden, is dat de ene activiteit een hoger risico bevat dan de andere. De uitkomsten van de risicoprioritering staan in het volgende hoofdstuk, waarin beleidsformats per taakveld worden beschreven.

Mede op basis van de risicomodules wordt jaarlijks het uitvoeringsprogramma opgesteld. De monitoring en evaluatie van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan leiden tot het bijstellen van bijvoorbeeld de nalevingscores. De risicomodules kunnen hier op aangepast worden, zodat het uitvoeringsprogramma jaarlijks op basis van actuele gegevens wordt opgesteld.

3.6. Prioriteiten

We kunnen onze aandacht niet in dezelfde mate richten op alles wat tot het taakveld VTH behoort. Dat zou onze capaciteit overvragen. Onze prioriteiten liggen bij die activiteiten die het meeste risico met zich meebrengen. Daarnaast leiden de gebiedsanalyse en de probleemanalyse tot enkele aanvullende prioriteiten.

Hoe we invulling gaan geven aan onze prioriteiten beschrijven we hierna in de uitvoeringsstrategieën. Hierbij houden we ook rekening met onze in te zetten en beschikbare capaciteit. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma werken we dat verder uit en leggen we jaarlijks accenten. Het bovenstaande betekent niet dat we geen aandacht zullen geven aan risico's en taken waar we geen prioriteit aan geven. Het spreekt vanzelf dat we ook daar onze wettelijke taken naar behoren zullen vervullen. Bij de activiteiten die geen betrekking hebben op onze prioriteiten zullen we echter meer reactief dan proactief handelen en zullen we meer globaal toetsen en toezicht houden.

4. Hoe willen we onze doelen bereiken?

4.1. Uitvoeringsstrategieën

Om de juiste keuzes te maken en de gewenste effecten te bereiken moet we bepalen welke uitvoeringsstrategieën we willen hanteren. Deze strategieën gaan over hoe we er als gemeente voor willen zorgen dat het naleefgedrag onder inwoners en bedrijven verbetert, en dat we kunnen aansturen op het verbeteren van de leefomgeving. Dat kan met de volgende strategieën:

- **Preventiestrategie**
Hoe voorkomen we dat bedrijven en inwoners wet- en regelgeving niet naleven?
- **Vergunningenstrategie**
Waarop richten we vooral onze aandacht bij het toetsen van vergunningaanvragen?
- **Handhavingsstrategie**
Op welke manier treden wij op tegen overtredingen?
- **Toezichtstrategie**
Waarop richten we vooral onze aandacht bij het uitoefenen van toezicht?
- **Sanctiestrategie**
De wijze waarop gevolg wordt gegeven aan geconstateerde overtredingen.
- **Gedoogstrategie**
Soms is het niet nodig of wenselijk dat alles op alles wordt gezet om op iedere overtreding te handhaven. We volgen voor het gedogen van bepaalde situaties de gedoogstrategie.

Deze uitvoeringsstrategieën werken we in dit hoofdstuk verder uit. De uitvoering strategieën zijn van toepassing op de taakvelden die we zelf uitvoeren. De OD NHN en VR NHN werken met hun eigen strategieën, die we regionaal afstemmen.

4.2. Preventiestrategie

De preventiestrategie beantwoordt de vraag: 'Hoe voorkomen we dat bedrijven en inwoners wet- en regelgeving niet naleven?' Door preventief op te treden kunnen overtredingen worden voorkomen.

Communicatie

Uit ervaring blijkt dat onvolledige en/of onjuiste aanvragen, maar ook overtredingen, bij burgers en bedrijven, regelmatig voortkomen uit gebrek aan kennis over de geldende wetten en regels. Goede informatievoorziening kan resulteren in een betere bekendheid met geldende wet- en regelgeving. Dit kan op zijn beurt weer leiden tot een betere naleving. Naast algemene informatievoorziening, richten we ons in het bijzonder op potentiële aanvragers en melders om hen aan te sporen zich actief te verdiepen in vereisten die gelden voor het doen van aanvragen en meldingen. We doen dit met name door het beschikbaar stellen van informatie hierover op de internetsite van de gemeente en het Omgevingsloket. Op de internetsite van de gemeente kunnen initiatiefnemers alle informatie vinden over het indienen van een conceptaanvraag, definitieve aanvraag of melding.

De conceptaanvraag voorafgaand aan het doen van aanvragen en meldingen is een belangrijk instrument om te zorgen voor volledige aanvragen en meldingen en kortere doorlooptijden. Voor plannen die niet passen in het bestemmingsplan/omgevingsplan bieden wij altijd de mogelijkheid om een omgevingscoach in te schakelen en een quickscan in te dienen. Deze inzet moet voorkomen dat repressie minder vaak en minder snel noodzakelijk is. Met het oog op effectieve communicatie, willen we dit vooral inzetten waar de risico's het hoogst zijn en waar onze prioriteiten liggen. Daartoe hanteren we ook hier de risicoanalyse.

Financieel

Een financieel instrument kan ook effectief zijn in het kader van preventie. Te denken valt aan het indienen van een conceptaanvraag voor een lager tarief en aan stimuleringsregelingen en subsidies. Door hier bewust mee om te gaan bij de uitvoering van beleid, kan de naleving hierdoor worden verbeterd.

Sancties

Het in het vooruitzicht stellen van juridische sancties heeft ook een preventief karakter. Hier gaat immers een afschrikwekkende werking vanuit, waardoor overtredingen worden voorkomen. Ook dit element heeft daarmee een preventief karakter en is onderdeel van de preventiestrategie. In de praktijk merken we dat met het sturen van een brief met een voornemen tot last onder dwangsom inclusief hersteltermijn, er vaak al voldaan wordt aan ons verzoek om de geconstateerde overtreding ongedaan te maken.

4.3. Strategie vergunningverlening

De centrale vraag voor de strategie vergunningverlening is: "Waarop richten we vooral onze aandacht bij het toetsen van vergunningaanvragen?" De risicoanalyse (bijlage 1) willen we daarbij leidend laten zijn. We geven uitvoering door te toetsen op verschillende diepgangsniveaus. Uiteraard wordt iedere ontvankelijke aanvraag of melding in behandeling genomen. Elk diepgangsniveau is een aanvulling op het volgende diepgangsniveau:

Niveau	Diepgangsniveau	Toelichting
Laag	Conceptuele toets	De toetsers scant de stukken diagonaal en bepaalt op basis van ervaring zijn oordeel over het betreffende toetsingsaspect.
Gemiddeld	Globale toets	Van het aspect worden de uitgangspunten gecontroleerd en wordt gecontroleerd of de uitkomsten realistisch zijn.
Hoog	Volledige toets	Alle onderdelen/aspecten worden compleet getoetst of opnieuw berekend.

Inzet vergunningenstrategie

Als we kijken naar de risicoprioritering dan zetten we het hoogste diepgangsniveau in bij de hoogste risico's. Concreet betekent dat dat we voor alle activiteiten met de risicoscore 'hoog' een volledige toets uitvoeren. Ook activiteiten die in een lagere risicoklasse zitten kunnen constructief worden getoetst wanneer er naar het oordeel van de behandelaar sprake is van een risico.

Voor de activiteiten en bouwwerken waarvoor een 'gemiddeld' of 'laag' risico geldt zetten we in op deelaspecten. Zo kan het zijn dat we bij een aanvraag voor een vergunning voor een activiteit met laag risico op een aantal aspecten een conceptuele toets uitvoeren, en op een aantal andere aspecten een volledige toets. We hebben een vergunningenstrategie opgesteld voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en APV en bijzondere wetten. Voor milieu ligt de toetsingsstrategie bij de uitvoeringsorganisaties OD NHN.

Dienstverlening in het conceptaanvraag-, vergunning- en meldingsproces

Wij vinden het belangrijk dat inwoners en bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor een goede naleving van de regels. Wij vertrouwen er ook op dat zij deze verantwoordelijkheid nemen. Om inwoners en bedrijven hierbij te helpen denken we mee over de te doorlopen procedure en de voorbereiding hiervan. We doen dit met name door het beschikbaar stellen van informatie op de website van de gemeente en omgevingsloket, waar initiatiefnemers alle informatie kunnen vinden over het indienen van een concept, aanvraag of melding.

Door vroegtijdig betrokken te zijn bij de voorbereiding van een vergunning of melding krijgen we ook inzicht in de verschillende belangen die kunnen spelen. We kunnen de initiatiefnemer dan wijzen op de nodige afstemming met ketenpartners en stakeholders die nodig zal zijn. Zowel initiatiefnemer als overige betrokkenen weten hierdoor beter wat ze kunnen verwachten. Bij de conceptaanvraag-procedure worden ook alle relevante ketenpartners betrokken. Uiteindelijk zal dit de (formele) procedure sneller en soepeler doen doorlopen. Goede communicatie in het voortraject leidt daarnaast tot meer begrip voor de regels en het uiteindelijk te nemen besluit en tot minder juridische procedures, minder overtredingen en minder omgevingsklachten.

Samenwerken ketenpartners

Bij sommige aanvragen hebben we te maken met meerdere bevoegde gezagen. Zo voert de provincie de toets op de Wet Natuurbescherming uit, en verzorgt het waterschap de watertoets. Hoewel zij net als de OD NHN en VR NHN hun eigen toetsingsstrategieën hebben, werken we wel als één overheid.

Dat betekent dat we helder zijn in onze communicatie rondom vergunningverlening en dat we integraal afstemming zoeken omtrent initiatieven. In lijn met de informatie- en doorzendplicht die wij hebben zorgen we er ook voor dat aanvragen die bij ons binnenkomen en raken aan de bevoegdheden van de provincie of het waterschap gemeld en doorgezet worden aan de betreffende overheid. Waar nodig betrekken we hen ook bij de integrale besluitvorming in het voortraject bij de concept-aanvraag.

Wet Bibob

Als er een risico is op ondermijning (het misbruiken van een vergunning voor criminele activiteiten) dan kan er bij bepaalde activiteiten een Bibob toets worden uitgevoerd. Met een Bibob toets krijgt de gemeente inzicht in de achtergrond van een bedrijf of een persoon. Ons Bibob beleid wordt in 2024 herzien.

4.4. Handhavingsstrategie

De gemeente Schagen voert de handhaving uit op basis van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (hierna: LHSO). Deze strategie is de opvolger van de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Aanleiding van de LHSO is de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De LHSO heeft betrekking op deze wet en de daarop gebaseerde regels en is daarmee breder dan de LHS.

De LHSO is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving van de Omgevingswet en daarop gebaseerde regels. Om effectief te kunnen handhaven, moeten deze organisaties intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor bestuurlijke overheden en instanties binnen de strafrechtsketen onderling en voor deze organisaties met elkaar. Vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels worden immers zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd.

Overigens wordt de LHSO ondersteund met de leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen. In Schagen wordt de leidraad in principe niet gebruikt, omdat wij altijd uitgaan van maatwerk bij het vaststellen van begunstigingstermijnen en dwangsombedragen.

De LHSO (bijlage 2) is het uitgangspunt voor de werkwijze van de gemeente Schagen. In de eerste plaats ligt de verantwoordelijkheid voor naleving van regels bij burgers en bedrijven zelf. De gemeente Schagen kan niet overal tegelijkertijd zijn en wil dat ook niet. In de tweede plaats wordt zoveel mogelijk per geval beoordeeld welke acties effectief zijn om het gewenste (naleef)gedrag te bewerkstelligen. Dit kan verschillend zijn, omdat de doelgroepen, de achterliggende motieven van het gedrag en de (handhavings)problemen veelal wisselen.

Hieronder wordt aangegeven op welke wijze het naleefgedrag onder burgers en bedrijven wordt bevorderd en zo nodig afgedwongen. Wat de rol van handhaving is en hoe we de naleving bereiken, is uitgewerkt in de nalevingstrategie. Deze bestaat uit drie deelstrategieën:

- Een toezichtstrategie: op welke wijze houden we toezicht op naleving van regels?
- Een sanctiestrategie: hoe treden we op als we overtredingen van regels constateren?
- Een gedoogstrategie: hoe gaan we om met gedogen van overtredingen?

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

Wij zijn ons bewust van bedreigingen van de integriteit bij de uitvoering van de VTH-taken. Daarom is er aandacht voor het rouleren van personeel. Hiermee wordt voorkomen dat dezelfde toezichthouder voortdurend wordt belast met het toezicht op dezelfde inrichtingen.

Bereikbaarheid buiten kantooruren

Voor het melden van klachten openbare ruimte kan een melding gedaan worden op de website www.fixi.nl, verdere informatie kunt u vinden hierover kunt u vinden op de website van de gemeente Schagen www.schagen.nl/melding-doen. Klachten bouwen, ruimtelijke ordening en bijzondere wetten kunnen gemeld via handhaving@schagen.nl. Voor het melden van milieuklachten kunt u contact opnemen met de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (ODNHN) www.odnhn.nl/Me-nu/Over_ons/Over_de_OD_NHN/Algemeen/Contact/Contact. De ODNHN is 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar. Het telefoonnummer kan worden geraadpleegd op de hiervoor genoemde website.

4.5. Toezichtstrategie

De toezichtstrategie geeft aan welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Bij toezicht kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen actief en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig en projectmatig toezicht. Passief toezicht wordt ook wel ad hoc toezicht genoemd en vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Klachten en meldingen van burgers en bedrijven worden in Schagen serieus genomen. De beschikbare personele capaciteit wordt dan ook verdeeld over actief en ad hoc toezicht.

In bijlagen 6 en 7 worden de verschillende vormen van toezicht en de basiswerkwijze voor toezicht, de feitelijke uitvoering en rapportage van het bezoek beschreven.

4.6. Inzet toezichtstrategie

Bij de inzet van onze toezichtstrategie geldt dat we risico gestuurd werken. Concreet betekent dit dat we voor alle activiteiten met de risicoscore 'hoog' inzetten op toezicht. Voor de activiteiten en bouwwerken waarvoor een 'laag' risico geldt, wordt administratief afgehandeld. Voor de activiteiten waarvoor een 'gemiddeld' risico geldt, wordt het handhavingstraject door de toezichthouder gestart middels een waarschuwingsbrief. In uitzonderingsgevallen zal dit gebeuren door de juristen.

Voor de taakvelden bestaande bouw en RO werken we vraag gestuurd naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken. De meldingen krijgen bij binnenkomst een prioritering toegewezen. Dat betekent dat we geen reguliere inspecties plannen op illegale bebouwing, illegaal gebruik of gebreken bij bestaande bouw.

De controles op IPPC installaties worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (ODNHN) en is opgenomen in de U&H strategie van de ODNHN.

Meldingen en handhavingsverzoeken

Iedere melding krijgt bij binnenkomst een prioritering toegewezen op basis van de risicoanalyse. Aan de hand daarvan bepalen we of, en zo ja, wanneer en hoe de melding in behandeling wordt genomen. In geval van een melding is de gemeente niet aan een beslistermijn gebonden, echter streven wij er naar om de melder zo spoedig mogelijk duidelijkheid te geven. Indien de melding wegens prioritering niet opgepakt wordt dan zal de indiener van de melding hiervan op de hoogte worden gebracht.

Bij een schriftelijk verzoek om handhaving hebben we een beginselplicht tot handhaving, ook in een actieve gedoogsituatie, tenzij bijzondere omstandigheden vergen dat we dit niet doen, bijvoorbeeld wanneer er concreet zicht is op legalisatie. We nemen zo snel mogelijk (mondeling of schriftelijk) contact op met de verzoeker om handhaving of diens gemachtigde. Bij een geconstateerde overtreding zal verder worden afgewogen hoe hiermee wordt omgegaan. Anonieme meldingen en verzoeken om handhaving worden in beginsel niet opgepakt.

Bij zowel een melding als een handhavingsverzoek waarvan bepaald is dat het opgepakt wordt, zal de toezichthouder een bezoek aan de locatie brengen en een verslag opstellen van eventuele geconstateerde overtredingen. De toezichthouder zal in gesprek gaan met de betrokken partijen over de melding of handhavingsverzoek. Indien er sprake is van een dreigend conflict kan in het kader van pre-mediation het gesprek aangegaan worden om te onderzoeken of er een oplossing is waar alle betrokken partijen tevreden mee zijn.

Integraal toezicht omgevingsvergunning

Integraal toezicht waarbij zoveel mogelijk tussen de verschillende toezichthouders wordt samengewerkt en het aantal contactmomenten met burgers en bedrijven wordt beperkt, is het streven van de gemeente Schagen. Integraal toezicht kan verschillende vormen aannemen, waarbij de geschikte vorm afhankelijk is van de complexiteit en context van de activiteit waarop toezicht wordt gehouden. Niet elke taak leent zich namelijk voor een volledig integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert. Zo kan het toezicht in de openbare buitenruimte eenvoudiger integraal worden uitgevoerd dan het toezicht bij complexe bedrijven. De eerste richt zich op relatief eenvoudig vast te stellen overtredingen, terwijl de tweede meer specialistische kennis vraagt van de toezichthouder en er dan al snel meerdere toezichthouders bij een controle betrokken moeten zijn. De meeste winst in vermindering van toezichtlasten zit in het toezicht op de omgevingsvergunning, waarbij gelijktijdig meerdere handhavingstaakvelden betrokken zijn, zoals bouwen, brandpreventie, milieu en (gedeeltelijk) toezicht vanuit de Apv en bijzondere wetten. Dit vraagt om een andere manier van werken, organiseren en afstemmen. Dit is met name van belang in situaties waarbij inzet van externe partners vereist is. De gemeente Schagen zet dan ook in om het toezicht zo integraal mogelijk uit te voeren door in een vroeg stadium de externe partners te betrekken.

Schagen hanteert een integraal toezichtmodel dat onderscheid maakt in drie niveaus van toezicht en is afhankelijk van de complexiteit van waarop toezicht wordt gehouden:

1. Samen controleren: vanuit bouwen, brandpreventie, milieu en eventuele andere aandachtspunten gezamenlijk uit te voeren controle; vooral van belang in complexere situaties waar milieu, brandpreventie, bouwen én andere relevante aandachtspunten meerdere specialismen vragen voor een goede beoordeling van de situatie.
2. Voor elkaar controleren: integrale controle voor bouwen, brandpreventie, milieu en andere aandachtspunten door één toezichthouder; vooral in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van bouwen, brandpreventie, milieu of andere facetten is gevraagd.

3. Voor elkaar signaleren: facetcontrole door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten ook kijkt naar andere facetten en bijzonderheden meldt aan collega; vooral in situaties waar óf bouwen óf brandpreventie of milieu (of ander facet) specialistische kennis vraagt en waar de overige facetten op basis van meer generieke kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd.

Wijkgericht toezicht

Om optimaal in te kunnen spelen op de problemen die burgers en bedrijven ervaren, zet Schagen in op wijkgericht of gebiedsgericht toezicht. Jaarlijks bij het opstellen van het programma uitvoering en handhaving wordt bepaald in welke wijken/gebieden hoeveel en welke inzet nodig is en welke thema's worden aangepakt. Daarbij wordt beoordeeld welke taakvelden bij de wijkproblematiek een rol spelen en welk type toezichthouders/handhavers ingezet moet worden. Hierbij wordt zowel samengewerkt tussen de verschillende toezichthouders/handhavers onderling als tussen de toezichthouders/handhavers en de wijkmanagers om daarmee zo effectief mogelijk te zijn.

4.6. Sanctiestrategie

Als vanuit het toezicht overtredingen worden geconstateerd dan wordt hieraan vervolg gegeven. De wijze waarop dat plaatsvindt is afhankelijk van de aard van de overtreding, historie en de omstandigheden waarin de overtreding is begaan. De prioritering is ook van invloed op het vervolg bij een geconstateerde overtreding. In de sanctiestrategie, welke is weergegeven in bijlage 8, is vastgelegd op welke wijze hiermee in Schagen wordt omgegaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in overtredingen die door burgers en bedrijven worden begaan en overtredingen die door de gemeente zelf worden begaan.

Bij overtredingen van artikel 13b van de Opiumwet worden de beleidsregels van de burgemeester van de gemeente Schagen houdende regel omtrent drug 'Damocles beleid Schagen 2021' toegepast.

4.7. Preventiestrategie

Het college van burgemeester en wethouders in Schagen gedooft in beginsel niet. De algemene landelijke nota 'Grenzen aan gedogen' is nog steeds het landelijke kader voor gedogen en geldt hiermee als richtinggevend besluitvormingskader. Zo is volgens deze nota een grote terughoudendheid geboden bij gedogen en is gedogen slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar. Enkel in de volgende situaties kan volgens de nota sprake zijn van aanvaardbaar gedogen:

- Het handhaven zou leiden tot aperte onbillijkheden, zoals overmachts- en overgangssituaties;
- Het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen;
- Een zwaarder wegend belang rechtvaardigt gedogen.

Gedogen is weliswaar een bevoegdheid van het college, maar zeker geen verplichting. Per geval moet aan de bovenstaande criteria getoetst worden. De hoofdregel van de gemeente Schagen blijft dat in beginsel niet wordt gedooft.

Naast de hierboven genoemde inhoudelijke criteria zijn er ook nog procedurele criteria waaraan moet worden voldaan in het geval er wordt gedooft:

- Gedogen dient schriftelijk en uitdrukkelijk te gebeuren;
- Gedogen moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en/of in tijd;
- Er moet sprake zijn van een zorgvuldige kenbare belangenafweging (inspraak, publicatie, vermelding van rechtsmiddelen);
- Gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

De gemeente Schagen onderschrijft bovenstaande procedurele uitgangspunten indien er wordt gedooft. De gemeente Schagen gedooft daarmee in geen geval impliciet. Wel stelt de gemeente prioriteiten bij het optreden tegen geconstateerde overtredingen. Dit betekent niet dat er tegen overtredingen met een lage prioriteit niet wordt opgetreden, maar dat gebeurt mogelijk op een later moment. Indien een gedoogbeschikking niet wordt nageleefd, zal dan handhaving plaatsvinden volgens de sanctiestrategie.

4.8. Sturing en strategie per taakveld

In deze paragraaf beschrijven we de sturing en strategie per VTH-taakveld. We onderscheiden daarbij de taakvelden:

- Bouwen
- Ruimtelijke ordening
- Bestaand gebruik bouwwerken
- Openbare ruimte en veiligheid

Op de volgende pagina's geven we een overzicht waarin we duidelijk maken wat het taakveld inhoudt en welke taken daarbij horen. Daarnaast beschrijven we welke risico's en aandachtspunten voor het taakveld van toepassing zijn. Tot slot formuleren we per taakveld een aantal doelstellingen. Deze komen voort uit de visie, doelen, en de gebieds- en risicoanalyse.

Bouw

Beleidsdoelen	Indicatoren	Minimale waarde	Wijze van meten
1.1 Vergunningaanvragen en meldingen worden binnen de wettelijke termijn afgehandeld	% binnen de wettelijke termijn verleende vergunningen en meldingen (aantal vergunningen en meldingen in relatie tot wettelijke termijn)	95%	Data uit zaaksysteem
1.2 Naleefgedrag vergunningvoorschriften	% naleving van de vergunningvoorschriften bij eerste controle	85%	Steekproefsgewijs (10%)
1.3 Naleefgedrag controles	% naleving van de bouwregels bij hercontrole na constatering (over het totaal aantal uitgevoerde controles)	85%	Steekproefsgewijs (10%)
1.4 Veilige bouwwerken a. vergunningverlening b. toezicht	% bouwwerken dat bij vergunningverlening én toezicht (na controle) voldoet aan de veiligheidseisen uit het bouwbesluit	a. 100% b. 85%	Steekproefsgewijs (10%)
1.5 Duurzame bouwwerken a. vergunningverlening b. toezicht	% bouwwerken dat bij vergunningverlening én toezicht (na controle) voldoet aan de energiezuinigheids- en milieueisen uit het bouwbesluit	a. 95% b. 80%	Steekproefsgewijs (10%)
1.6 Toetsen volgens toetsingsstrategie	% behandelde vergunningen waarbij getoetst is volgens de toetsingsstrategie	95%	Steekproefsgewijs (10%)

Doelen

- Dienstverlening: duidelijk en transparant en sturen op data en prioriteiten
- Eigen verantwoordelijkheid: we willen het bewustzijn van inwoners en bedrijven over de eigen verantwoordelijkheid vergroten en zo ook de naleving van regels bevorderen
- Veiligheid: de inwoners van de gemeente Schagen leven in een veilige woon- en/of werkomgeving
- Duurzaamheid: we willen bijdragen aan een duurzame leefomgeving en houden daarmee rekening in de uitvoering van onze VTH activiteiten
- Risicogestuurd: Met inzet van ons VTH-instrumentarium sturen we op voorkomen en beperken van risico's en treden handhavend op waar dat nodig is

Ruimtelijke ordening

Beleidsdoelen	Indicatoren	Minimale waarde	Wijze van meten
1.1 Naleefgedrag controles a. Ambtshalve controle b. Controle n.a.v. melding	% naleving bij hercontrole na constatering (opheffen van de strijdigheid met bestemmingsplan/omgevingsplan)	a. 60% b. 60%	Steekproefsgewijs (10%)
1.2 Handhavingsverzoeken worden binnen de wettelijke termijn afgehandeld	% binnen de wettelijke termijn genomen handhavingsbesluiten	85%	Data uit zaaksysteem

Doelen

- Eigen verantwoordelijkheid: we willen het bewustzijn van inwoners en bedrijven over de eigen verantwoordelijkheid vergroten en zo ook de naleving van regels bevorderen
- Dienstverlening: duidelijk en transparant en sturen op data en prioriteiten
- Omgevingskwaliteit: een goede omgevingskwaliteit bereiken, met behoud en bevordering van natuur- en cultuurhistorische waarden

Bestaande Bouw

Beleidsdoelen	Indicatoren	Minimale waarde	Wijze van meten
1.1 Naleefgedrag controles	% naleving over het totaal aantal uitgevoerde controles (aantal controles en het naleefgedrag)	60%	Steekproefsgewijs (10%)
1.2 Handhavingsverzoeken worden binnen de wettelijke termijn afgehandeld	% binnen de wettelijke termijn genomen handhavingsbesluiten	95%	Steekproefsgewijs (10%)
1.3 Veilige bouwwerken	% bouwwerken dat bij controle voldoet aan de veiligheidseisen uit het bouwbesluit	75%	Steekproefsgewijs (10%)

Doelen

- Eigen verantwoordelijkheid: we willen het bewustzijn van inwoners en bedrijven over de eigen verantwoordelijkheid vergroten en zo ook de naleving van regels bevorderen
- Dienstverlening: duidelijk en transparant en sturen op data en prioriteiten
- Omgevingskwaliteit: een goede omgevingskwaliteit bereiken, met behoud en bevordering van natuur- en cultuurhistorische waarden
- Veiligheid: de inwoners van de gemeente Schagen leven in een veilige woon- en/of werkomgeving

Openbare ruimte en veiligheid

Beleidsdoelen	Indicatoren	Minimale waarde	Wijze van meten
1.1 Vergunningen en meldingen worden binnen de wettelijke termijn afgehandeld	% binnen de wettelijke termijn verleende vergunningen en meldingen (aantal vergunningen en meldingen in relatie tot wettelijke termijn)	95%	Data uit het zaakstelsysteem
1.2 Naleefgedrag controles a. Ambtshalve controle b. Controle n.a.v. melding	% naleving na uitgevoerde controle	a. 85% b. 85%	Steekproefsgewijs (10%)
1.3 We voeren wanneer mogelijk gesprekken met overtreeders over het naleven van de regels voor we overgaan op handhaven	% overtredingen die worden verholpen na een waarschuwing	50%	Data uit zaakstelsysteem

Doelen

- Dienstverlening: duidelijk en transparant en sturen op data en prioriteiten
- Eigen verantwoordelijkheid: we willen het bewustzijn van inwoners en bedrijven over de eigen verantwoordelijkheid vergroten en zo ook de naleving van regels bevorderen
- Omgevingskwaliteit: een goede omgevingskwaliteit bereiken, met behoud en bevordering van natuur- en cultuurhistorische waarden

Ten aanzien van het bereiken van de doelen zullen de onderstaande werkzaamheden worden verricht. In het jaarlijks op te stellen programma Uitvoering en Handhaving wordt een aantal van deze activiteiten geprogrammeerd:

- Aanpak illegale situaties;
- Aanpak ondermijning;
- Aanpak parkeeroverlast en verkeersonveilige situaties;
- Brandveilig leven (preventie) en handhaving;
- Wijkgericht toezicht;
- Handhaving van de betrokken wetten en regelgeving;
- Uitvoeren van toezicht en handhaving naar aanleiding van inspectiesignalen Rijk en provincie;
- Uitvoering geven aan energiebesparingsakkoord;
- Vergunningverlening op basis van de betrokken wetten en regelgeving;
- Voorkomen geluidsoverlast door evenementen;
- Voorkomen overlast van installaties door particulieren;
- Voorkomen van (overmatig) alcoholgebruik onder jongeren.

5. Benodigde en beschikbare personele en financiële middelen

5.1 Plaats teams fysieke leefomgeving en toezicht & handhaving in organisatie

De teams vallen onder het ruimtelijk domein binnen de organisatie en houdt zich bezig met de ontwikkeling, de bouw en het onderhoud van de gemeente. De teams fysieke leefomgeving en toezicht & handhaving houden zich bezig met de uitvoering (vergunningverlening) en handhaving van het omgevingsrecht. Voor alle medewerkers zijn de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd in een toepasselijke functieomschrijving en in het functieboek. Daarnaast geldt een wettelijke verplichting om de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouder/opsporingsambtenaar op schrift vast te stellen en zijn als zodanig aangewezen door het college.

Er geldt ook een wettelijke verplichting om er zorg voor te dragen dat de werkprocessen, procedures en bijbehorende informatievoorziening worden vastgelegd en dat de werkzaamheden worden verricht volgens deze werkprocessen en procedures. In zijn algemeenheid zijn voor de werkzaamheden van beide teams twee hoofdprocessen te onderscheiden: het proces uitvoering/vergunningverlening en het proces toezicht en handhaving en weer onderverdeeld in diverse werkprocessen.

5.2 Financiële en personele capaciteit

Onlangs heeft de organisatie de fijnstructuur vastgesteld. Het doel van de nieuwe fijnstructuur is een effectievere en efficiëntere organisatie, die wendbaar genoeg is om de complexe maatschappelijke ontwikkelingen aan te kunnen.

Daarnaast hebben 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. Doordat wet- en regelgeving veranderen waardoor meer vergunningsvrij mag zonder dat er hiervoor leges in rekening gebracht kunnen worden en werkzaamheden verschuiven richting de vrije markt (o.a. private kwaliteitsborging) zal het financieringsmodel mogelijk veranderen.

De financiële borging voor de huidige inzet van de beschikbare capaciteit en de benodigde middelen/gehele loonkosten zijn vastgelegd in de gemeentelijke programmabegroting. Voor specifieke (handhavings)projecten buiten het uitvoeringsprogramma om of die voortvloeien uit nieuw beleid / nieuwe regelgeving zullen extra financiële middelen beschikbaar gesteld moeten worden, bij voorkeur op basis van een projectvoorstel. Daarnaast kan bij structurele capaciteit en bij tijdelijke werkpieken een beroep worden gedaan op de flexibele schil van de gemeentelijke organisatie.

In onderstaande tabel is de corresponderende de personele en financiële borging opgenomen:

Organisatorische eenheid	Funcionaam	Begroot	Begrote loonsom	Loonkosten per fte
FL/Taakveld Initiatieven & aanvragen	Senior casemanager fysieke leefomgeving	1,00	103.306	103.306
FL/Taakveld Initiatieven & aanvragen	Casemanager fysieke leefomgeving	6,00	547.115	91.186
FL/Taakveld Kwaliteit & ondersteuning	Senior regel- en applicatiebeheerder	1,00	91.186	91.186
FL/Taakveld Kwaliteit & ondersteuning	Applicatiebeheerder FL	1,00	82.283	82.283
FL/Taakveld Kwaliteit & ondersteuning	Allround administratief medewerker FL	3,00	178.371	59.457
FL/Taakveld Beleid & advies	Strategisch adviseur ruimtelijke ordening	1,00	115.826	115.826
FL/Taakveld Beleid & advies	Adviseur omgevingswet	2,00	206.612	103.306
FL/Taakveld Beleid & advies	Senior juridisch adviseur fysieke leefomgeving	1,00	103.306	103.306
FL/Taakveld Beleid & advies	Senior beleidsmedewerker fysieke leefomgeving	2,00	206.612	103.306
FL/Taakveld Beleid & advies	Beleidsmedewerker fysieke leefomgeving	6,00	547.115	91.186
FL/Taakveld Vergunning & bijzondere wetten	Adviseur vergunning & bijzondere wetten	2,00	182.372	91.186
FL/Taakveld Vergunning & bijzondere wetten	Medewerker vergunningverlening	3,00	246.849	82.283
ST/Taakveld Toezicht & Handhaving	Senior beleidsmedewerker Toezicht & Handhaving	1,00	103.306	103.306
ST/Taakveld Toezicht & Handhaving	Senior juridisch adviseur Toezicht & Handhaving	1,00	103.306	103.306
ST/Taakveld Toezicht & Handhaving	Beleidsadviseur Toezicht & Handhaving	1,00	91.186	91.186
ST/Taakveld Toezicht & Handhaving	Juridisch medewerker Toezicht & Handhaving	3,00	273.557	91.186
ST/Taakveld Toezicht & Handhaving	Toezichthouder (handhaver)	4,00	329.132	82.283
ST/Taakveld Toezicht & Handhaving	Handhaver II (BOA)	10,00	649.068	64.907
	fte	49,00	4.160.509	
	prod.uren	1360		
	totaal prod.uren	66.640		

5.3 Functiescheiding uitvoering en handhaving

Bij de teams zijn de onderdelen uitvoering/vergunningverlening en toezicht & handhaving op persoonsniveau, objectniveau en managementniveau van elkaar gescheiden. Bovendien is er een functionele scheiding aangebracht. Een ieder draagt daardoor onafhankelijk bij aan de totstandkoming van de (omgevings)vergunningen,

5.4 Kwaliteitszorg

Er gelden (landelijke) kwaliteitscriteria voor VTH die zich richten op de kwaliteit van de medewerkers en het borgen van de organisatorische processen. Dit is opgenomen in de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) gemeente Schagen.

Registratie van werkprocessen is onder meer van belang voor de continuïteit van onze dienstverlening. Het ook daadwerkelijk werken volgens deze werkprocessen is van belang voor de uniformiteit van onze uitvoering en handhaving, dus het op gelijke wijze handelen van de verschillende medewerkers. Beiden dragen bij aan het borgen van de kwaliteit van onze dienstverlening. Het opstellen en actueel houden van deze werkprocessen is, naast dat het hier een wettelijke verplichting betreft, dan ook van belang voor de bedrijfsvoering. Wij hebben de werkprocessen gescreend (inclusief informatiestromen) met betrekking tot vergunningverlening en toezicht & handhaving. Waar nodig hebben wij de werkprocessen, afspraken en dergelijke aangepast.

6. Monitoring, evaluatie en rapportage

In dit laatste hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van onze VTH-taken. We beschrijven hoe we samenwerken met onze ketenpartners, hoe we willen monitoren of we onze doelen halen, de aanpak van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen en gaan in op de invulling van de samenwerking in de regio.

6.1 Samenwerking en afstemming rondom VTH

Waar dat toegevoegde waarde heeft, voeren wij ons toezicht multidisciplinair en integraal uit en zoeken wij de samenwerking met onze partners. Denk daarbij aan de toezichthouders van andere handhavingsorganisaties zoals de politie, omgevingsdienst, waterschap, veiligheidsregio, andere gemeenten of andere instanties. Op deze manier kunnen wij efficiënter en effectiever toezicht houden en blijft de toezichtlast voor burgers en ondernemers lager.

Waar multidisciplinaire of integrale controles niet mogelijk zijn werken wij zoveel mogelijk met signaaltoezicht. Dat houdt in dat als wij tijdens controles voor andere bevoegde gezagen relevante zaken constateren, wij hen daarover zullen informeren. Daarnaast wisselen wij onderling informatie uit. Sa-

menwerking en/of afstemming vindt in ieder geval plaats met de VR NHN en OD NHN, politie, OM, provincie Noord-Holland en Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwartier.

Het signaaltoezicht richten we ook binnen onze eigen organisatie in: samenwerking tussen BOA's en andere toezichthouders worden verder geïntensiveerd intensiveren. Zie hiervoor hoofdstuk 4.

Bij vrijwel iedere VTH casus zijn in de praktijk naast de vergunningverleners en toezichthouders ook adviseurs betrokken. Denk bijvoorbeeld aan adviseurs op het gebied van ruimtelijke ordening, integrale veiligheid en ondermijning, monumenten en cultuurhistorie. Daarnaast werken we samen met adviseurs bij de OD NHN voor milieugerelateerde casussen en VR NHN rondom (brand)veiligheidsthema's.

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

Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (ODNHN)

De samenwerkingsafspraken tussen de ODNHN en de gemeente liggen vast in een dienstverleningsovereenkomst (hierna: DVO). De ODNHN rapporteert ieder kwartaal en jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van haar taken. Ook stelt de ODNHN jaarlijks een uitvoeringsprogramma op dat door burgemeester en wethouders wordt vastgesteld en ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden. De ODNHN geeft invulling aan de uitvoering van haar taken volgens de gestelde gemeentelijke prioriteiten en beleidsdoelen en wettelijke taken. Bij het toedelen van de capaciteit wordt ook rekening gehouden met de resultaten uit het voorgaande jaar, actuele ontwikkelingen en trends. Evaluatie van het voorgaande jaar zorgt voor bijsturing van prioriteiten, doelen of verschuiving van capaciteit in het daaropvolgende jaar.

Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (VRNHN)

De samenwerkingsafspraken tussen de VRNHN en de gemeente liggen vast in een DVO. De VRNHN stelt jaarlijks een jaarplan op en rapporteert jaarlijks over de uitgevoerde werkzaamheden.

Provincie Noord-Holland

De provincie is initiator van de samenwerking tussen de gemeenten, ODNHN en VRNHN op het vlak van uitvoering van de VTH-taken. Deze samenwerking richt zich op kennis delen, informatie uitwisselen en projecten afstemmen.

De provincie Noord-Holland heeft daarnaast de wettelijke taak om de samenwerking tussen bestuursorganen op het gebied van VTH-taken te coördineren door middel van het interbestuurlijk toezicht.

De provincie Noord-Holland monitort of en in hoeverre gemeente voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen, onder andere op het gebied van het omgevingsrecht. Op basis van de aangeleverde informatie vindt de beoordeling plaats.

Politie en Openbaar ministerie

Indien nodig wordt bij geconstateerde overtredingen, in overleg met het Openbaar Ministerie (OM), gekozen voor de inzet van strafrecht. Op het gebied van strafrechtelijke milieuzaken zijn de milieuagenten het eerste aanspreekpunt voor de gemeente.

Er is in het 'driehoek' overleg met de politie en het OM. Het driehoeksoverleg staat in teken van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hier kunnen echter indien nodig handhavingzaken die voortkomen uit de Wabo/Omgevingswet aan de orde worden gesteld.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

De samenwerking tussen het Hoogheemraadschap en de gemeente heeft betrekking op het toezicht en handhaving van zaken die grondwater of oppervlaktewater gerelateerd zijn, zoals waterkwaliteit en -kwantiteit en medegebruik van openbaar water. Ook adviseert het Hoogheemraadschap de gemeente over waterhuishoudkundige gevolgen en bij vergunningverlening en handhaving van lozingen op de riolering. Daarnaast stelt het Hoogheemraadschap een waterschapsverordening vast. De waterschapsverordening bevat regels voor waterkeringen, watergangen en grondwater.

6.2 Monitoring

Om de invloed en effecten van de inspanningen op gebied van vergunningen, toezicht en handhaving te kunnen te meten, is het noodzakelijk om ieder jaar een jaarverslag op te stellen. Hierin worden gegevens opgenomen zoals het aantal aangevraagde vergunningen, uitgevoerde controles en aantal en soort overtredingen. Deze gegevens moeten per taakveld worden vastgelegd.

Monitoring dient twee doelen. Allereerst kan op basis van monitoring achterhaald worden of de geformuleerde doelstellingen behaald zijn. Dit is belangrijk voor de verantwoording en effectiviteit van het beleid. Op de tweede plaats dient monitoring het doel om gegevens te genereren die belangrijk zijn voor het eventuele bijstellen van prioriteiten en de inzet van capaciteit. Om die reden worden in het beleidsplan en in het uitvoeringsprogramma indicatoren opgenomen die het meten van de doelstellingen mogelijk maken. Naast het meten op de indicatoren, blijft het ook altijd van belang om kwalitatieve input, die voortkomt uit het dagelijks werk van de medewerkers, te genereren en te evalueren.

Belangrijk bij monitoring is dat het niet enkel gebaseerd is op het vastleggen van aantallen, maar op een achterliggend doel. Dit betekent dat de focus komt te liggen op de outcome: de effecten van de toetsing en toezicht waarbij aan de voorkant de beoogde effecten worden benoemd. De beleidsdoelen die voortvloeien uit de strategische doelen zijn output-gestuurd. Dat maakt de voortgang en de resultaten meetbaar door middel van indicatoren.

Dit vormt de basis voor een betere sturing op de geformuleerde doelen.

6.3 Evaluatie en rapportage

Evaluatie is nodig om te kunnen beoordelen of het gevoerde beleid effectief is en of de gestelde prioriteiten en doelen kunnen worden uitgevoerd. Wij borgen met indicatoren dat de juiste informatie op tafel komt zodat beleid en uitvoeringsprogramma waar nodig bijgesteld kunnen worden. Dit zal gebeuren bij de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma, in het jaarverslag.

De evaluatie verzorgt de sluiting van de BIG-8 en tevens de opening voor het opnieuw doorlopen van de cyclus. Aan de opbouw van het jaarverslag zijn geen wettelijke eisen gesteld. Wel is gesteld dat rapportage plaatsvindt over de resultaten van het uitgevoerde beleid. Een consistente opbouw vanuit de risico- en probleemanalyse, strategie, programmering en uitvoering is essentieel. Daarnaast is het van belang om ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en beleid mee te nemen in de evaluatie, omdat dit het VTH-beleid en het uitvoeringsprogramma kan beïnvloeden.

In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast is aangegeven in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de vastgelegde doelstellingen. In de evaluatie worden daarom de volgende onderdelen gerapporteerd:

- De monitoringsresultaten van de indicatoren en op basis daarvan een analyse op het voldoen aan de geformuleerde doelstellingen;
- Analyse van de aangevraagde vergunningen;
- Inzicht in de verbetering dan wel verslechtering van het naleefgedrag;
- Voorstellen voor eventuele bijstellingen in beleid, takenpakket of bedrijvenbestand.

De evaluatie is het laatste onderdeel in het proces van het uitgevoerde beleid en vormt tevens het vertrekpunt voor het nieuw uit te voeren beleid. De evaluatie maakt inzichtelijk welke bijdrage het uitgevoerde beleid heeft gehad ten aanzien van de opgestelde visie en de doelen en geeft inzicht in het naleefgedrag. Deze gegevens kunnen aanleiding geven om de risicoanalyses aan te passen en doelen bij te stellen. De evaluatie vormt daarnaast een belangrijke basis voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar.

6.4 Uitvoeringsprogramma

Gemeenten zijn verplicht om jaarlijks een uitvoeringsprogramma opstellen voor de uitvoering van hun taken op het gebied van VTH. Het uitvoeringsprogramma is gebaseerd op het VTH-beleidsplan en geeft inzicht in onze beschikbare en benodigde capaciteit, prioriteiten en maatregelen voor het komende jaar. Om inzicht te geven in onze capaciteit en de inzet van onze tijd op VTH-taken, bevat het uitvoeringsprogramma in ieder geval de volgende onderdelen:

- Hoeveel en welke vergunningaanvragen we verwachten;
- Welke controles we verwachten uit te voeren;
- Hoeveel meldingen en handhavingsverzoeken we verwachten;
- Welke VTH gerelateerde projecten er lopen;
- Hoeveel fte dit vraagt, en hoeveel fte er beschikbaar is.

Bijlage 1 – Uitkomsten risicoanalyses

Vergunningverlening Bouwen/Ro	Prioriteit
Omg.planactiviteit bouw gevolgklasse 1 Ruimtelijk	laag
Omg.planactiviteit bouw gevolgklasse 1 Bouwtechnische vergunning (tm 31-12-2024)	laag
Omg.planactiviteit bouw gevolgklasse 1 Bouwtechnisch ikv Wkb	laag
Buitenplanse omg.planactiviteit / wijziging omgevingsplan; gevolgklasse 1 ruimtelijk	gemiddeld
Omg.planactiviteit bouw gevolgklasse 2 Ruimtelijk	gemiddeld
Omg.planactiviteit bouw gevolgklasse 2 Bouwtechnisch	laag
Buitenplanse omg.planactiviteit / wijziging omgevingsplan; gevolgklasse 2 ruimtelijk	gemiddeld
Omg.planactiviteit bouw gevolgklasse 3 Ruimtelijk	gemiddeld
Omg.planactiviteit bouw gevolgklasse 3 Bouwtechnisch	gemiddeld
Buitenplanse omg.planactiviteit / wijziging omgevingsplan; gevolgklasse 3 ruimtelijk	hoog
Omg.planactiviteit; uitvoeren werken (aanlegvergunning)	laag
Omg.planactiviteit aanleggen/veranderen (uit)weg	laag
Omg.planactiviteit monumenten	laag
Omgevingsplanactiviteit brandveilig gebruik: vergunning	gemiddeld
Omgevingsplanactiviteit brandveilig gebruik; melding	laag
Omgevingsplanactiviteit vellen houtopstand	laag
Omgevingsplanactiviteit reclame op/aan onroerend goed	laag
Slopmelding met asbest	gemiddeld
Slopmelding zonder asbest	laag
Buitenplanse omgevingsplan activiteit (gebruik)	gemiddeld
Vergunningverlening Apv/bijzondere wetten	
Exploitatie vergunning	hoog
Evenementenvergunning C	hoog
Evenementenvergunning B	gemiddeld
Evenementenvergunning A	laag
(Tijdelijke) reclameborden	gemiddeld
Alcoholwetvergunning	hoog
Lotterijvergunning	laag
Staadwantsvissen	laag
Strandlagen	gemiddeld
Standplaatsen	hoog
Aanwezigheidsvergunning	gemiddeld
Ontheffing geluidhinder	gemiddeld
Ontheffing sluitingsuur	laag
Kennisgeving incidentele festiviteiten	laag
Melding snuffelmarkt	laag
Terrasvergunning	hoog
Vergunningverlening bodemtaken/milieu	
De U&H-strategie 2024-2027 van de Omgevingsdienst NHN wordt gevolgd voor de uit te voeren milieu plustaken.	
Toezicht en handhaving Bouwen/Ro	

Gebruik in strijd met omgevingsplan: recreatieparken	gemiddeld
Gebruik in strijd met omgevingsplan: agrarische percelen	gemiddeld
Gebruik in strijd met omgevingsplan: bedrijventerrein	gemiddeld
Gebruik in strijd met omgevingsplan: wonen	hoog
Gebruik in strijd met omgevingsplan; arbeidsmigranten	gemiddeld
Uitvoeren werken (aanlegvergunning) zonder vergunning	laag
Bouw omg.verg. gevolgklasse 1	laag
Bouw omg.verg. gevolgklasse 2	gemiddeld
Bouw omg.verg. gevolgklasse 3	gemiddeld
Bouw zonder of in afwijking van de melding; gevolgklasse 1	gemiddeld
Bouw zonder of in afwijking van de omgevingsvergunning; gevolgklasse 2	gemiddeld
Bouw zonder of in afwijking van de omgevingsvergunning; gevolgklasse 3	gemiddeld
Brandveilig gebruik	hoog
Monumenten wijzigen	hoog
Slopen zonder melding	laag
Slopen zonder melding: asbest	gemiddeld
Toezicht bestaande bouw	gemiddeld
Ruimtelijke kwaliteit: bouwwerk in ernstige mate in strijd met eisen	laag
Perceel- en erfafscheiding	laag
Toezicht en handhaving openbare ruimte	
Handelsreclame	gemiddeld
Illegaal storten afval	gemiddeld
Overlast fiets en/of bromfiets op de markt	hoog
Overlast fiets en/of bromfiets bij station (blindenstrook)	hoog
Overlast fiets en bromfiets	laag
Parkeerexcessen, defecte voertuigen, caravans	gemiddeld
Overlast houtrook	gemiddeld
Standplaatsen	gemiddeld
Fout parkeren (blauwe zone)	hoog
Alcoholwet	hoog
Exploitatievergunning	hoog
Voorwerpen op, aan boven de weg	gemiddeld
Evenementen C (voorwaarden vergunning)	Hoog
Evenementen B (voorwaarden vergunning)	gemiddeld
Evenementen A (voorwaarden vergunning)	laag
Aanlijnen honden / opruimen hondenpoep	gemiddeld
Klei op de wegen (koolcampagne) *	hoog
Vellen houtopstanden	gemiddeld
Roken in natuurgebieden	hoog
Onversterkte muziek	gemiddeld
Strand	gemiddeld
Kamperen buiten kampeerterrein	gemiddeld
Collectieve en incidentele festiviteiten	gemiddeld
Aanleggen, beschadigen, veranderen van een (uit)weg	laag
Bodem-, weg- en milieuverontreiniging	laag
Handel in inrichtingen	laag
Verschaffen gegevens nachregister	gemiddeld

Vervoer inbrekerswerktuigen	laag
Ballonnen	laag
Houden en voeren van schadelijke dieren	laag
Stuijfvrij houden van gronden	laag
Collecteren	laag
Hinderlijke beplanting	laag
Straatartiest	laag
Venten	laag
Verbod op vuur stoken	laag
Verspreiding van gedrukte stukken	laag
Verstrooien van as	laag
Verkeer in natuurgebieden	laag
Vertoningen e.d. op de weg	laag
Speelgelegenheid zondere vergunning exploiteren	laag
Openen straatkolken	laag
Overige geluidshinder	laag
Openbare orde en veiligheid *	
Jeugdoverlast	hoog
Betogingen	gemiddeld
Gebiedsontzeggingen	hoog
Schenken alcohol <18 jaar	hoog
Vuurwerk (afsteken op aangewezen plaatsen)	laag
Bestrijding heling goederen	laag
Sluiten woningen/panden	hoog
Drugshandel op straat en openlijk drugsgebruik	hoog
Stort drugsafval	hoog
Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen, in of bij gebouwen	hoog
Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie	gemiddeld
Toezicht en handhaving bodem en milieutaken	
De U&H-strategie 2024-2027 van de Omgevingsdienst NHN wordt gevolgd voor de uit te voeren milieu plustaken.	

* Eveneens geprioriteerd in de veiligheidsagenda

Bijlage 2 – Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht

In deze bijlage is de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) weergegeven.

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

Uitgangspunten

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.

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.

Integraal, risicogestuurd en effectgericht

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

Onafhankelijk en professioneel

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

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 handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 van de Algemene wet bestuursrecht zijn een invulling van loyale samenwerking.

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 overleg-

structuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het OM loyaal en effectief gemaakt.

Dienstbaar

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

Transparant

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

Beginnelsen

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 LHSO.

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.

Beginselplicht tot handhaving

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

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

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm), 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 OM 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.

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 OM 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.

Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheids-optreden moet in de gelegenheid worden gesteld zijn of haar zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van de artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (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.

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.

Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

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

Inzake herstel

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

Inzake bestraffing

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

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het OM 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 OM 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, zoals is opgenomen in het 'Stappenplan om te komen tot een passende interventie'.

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 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 het beschreven 'Stappenplan om te komen tot een passende interventie' 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 scherppte 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 lokaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Hieronder volgt een stappenplan voor het toepassen van de visie, zoals hiervoor beschreven. 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 handhavingpartners¹.

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 ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

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

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

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

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

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver² 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 en dergelijke, en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.³

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

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

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

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

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

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

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

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

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

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 overtrekking 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 overtrekking 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.⁴ 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 overtrekking al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtrekking (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).

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

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

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtrekking uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

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

1. Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:

4) 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.

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.

2. 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.

3. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):

de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

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.⁵ Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de

5) 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."

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 in de basisinterventiematrix heeft gepositieerd.
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);
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 strafv. onderzoek	▲ Strafrecht PV/nader strafv. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (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 strafv. onderzoek	▲ Strafrecht PV/nader strafv. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Beperkt		▲ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	▲ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	▲ Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (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 bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (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 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 beno-

digde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid

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

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

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, 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 artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht).

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.

Bijlage 3 - Wettelijk kader

Het wet- en normenkader voor het inrichten en uitvoeren van het VTH-beleid is door de jaren heen sterk ontwikkeld. Onderstaand wordt inzicht gegeven in het huidige wet- en normenkader, met daarna een doorkijk naar de Omgevingswet.

Kwaliteitscriteria VTH

In de Wet VTH zijn kwaliteitscriteria opgenomen (kwaliteitscriteria 2.3). De kwaliteitscriteria vormen het fundament om tot een adequate uitvoering van de VTH-taken te komen. Deze kwaliteitscriteria bestaan uit twee sets aan criteria:

- De criteria voor de kritieke massa geven invulling aan het vakmanschap van de medewerkers VTH met betrekking tot voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan.
- De procescriteria dragen zorg voor een sluitende beleidscyclus en de kwaliteitsborging van de verschillende stappen daarin.

Het doel van de kwaliteitscriteria is om de VTH-taken te professionaliseren en om de kwaliteit in de organisatie te borgen.

De procescriteria van de kwaliteitscriteria 2.3 zijn in het Bor geborgd. Daarmee is de beleidscyclus voor de uitvoering van de VTH-beleidsstaken juridisch vastgelegd. De criteria voor de kritieke massa blijven op basis van de packagedeal een bestuurlijke afspraak en zijn niet wettelijk vastgesteld. Deze criteria kunnen dienen als referentiekader.

De gemeente Schagen heeft in 2017 een Verordening kwaliteit VTH opgesteld. Deze verordening heeft als uitgangspunt dat de gemeente Schagen zich conformeert aan de kwaliteitscriteria (destijds nog 2.1) voor wat betreft de basistaken. Bij afwijkingen kan worden uitgelegd waarom de gemeente niet voldoet (het zogenaamde 'comply or explain' beginsel). De kwaliteitscriteria zijn derhalve een cruciaal richtsnoer. Hoewel de kritieke massa niet wettelijk is geborgd, is het wel een logische keuze van gemeenten om deze te hanteren.

Omgevingswet

Op grond van de Omgevingswet (Ow) en het Omgevingsbesluit (Ob) is het aan de bevoegde gezagen om:

- Zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak (artikel 18.20 Ow);
- Een uitvoerings- en handhavingstrategie in documenten te hebben waarin doelen worden gesteld en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht (artikel 13.5 Ob);
- Voor de omgevingsdiensten (in ons geval de OD NHN) dienen de bestuursorganen die daarin deelnemen uniform VTH-beleid op te stellen (artikel 18:23 Ow jo 13.5 Ob).

Basistaken	Niet-basistaken	
<p><i>Uitgevoerd door omgevingsdienst</i></p> <p>Art 18.23 Ow/ Art 5.4 Wabo Gemeente dienen regels/ een verordening VTH vast te stellen voor de basistaken.</p> <p>Art 13.12 Ob/ Art 7.1 Bor Gemeenten zijn verplicht het basistakenpakket bij een omgevingsdienst te beleggen</p> <p>Ob [paragraaf 13.2]/ Bor [paragraaf 7.2] De beleidscyclus wordt vormgegeven en ingericht conform de procescriteria van de kwaliteitscriteria.</p> <p>Verordening/ regels kwaliteit VTH Kwaliteitscriteria 2.3 van toepassing op basis van 'comply/explain' beginsel.</p> <p>Normenkader (bestuurlijke afspraken o.b.v. packagedeal IPO, VNG en Rijk) Kwaliteitscriteria 2.3 Toepassen landelijke handhavingsstrategie</p>	<p><i>Uitgevoerd door omgevingsdienst</i></p> <p>Art 18.20 Ow/ Art 5.5 Wabo Zorgplicht VTH: bevoegde gezagen moeten zorgen dragen voor de kwaliteit van de uitvoering. Dat kan de gemeente doen door het stellen van kwaliteitsregels.</p>	<p><i>Uitgevoerd door bevoegd gezag</i></p> <p>Art 13.5 Ob/ Art 7.3 Bor Verplicht gemeenten om een uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen.</p> <p>Art 13.9 Ob/ Art 7.4 Bor Gemeenten zijn verplicht om de organisatie zodanig in te richten dat een goede uitvoering van het uitvoerings- en handhavingsbeleid gewaarborgd is.</p>

Bijlage 4 – Waarden vanuit Omgevingsvisie Schagen

We vragen of iedereen met een plan in kan spelen op deze bestaande waarden van Schagen.

Waarden die gelden voor de *hele gemeente* zijn:

- de gemeenschapszin, het actieve verenigingsleven, de leuke evenementen;
- de goede voorzieningen en de veiligheid;
- een groene gemeente met grote diversiteit aan landschapstypen en dorpen;
- de vele wandel- en fietspaden, stolpen en kerken;
- balans tussen reuring, rust en ruimte.

Waarden die gelden voor het *deelgebied Kust en achterland* zijn:

- historische en toeristische aantrekkingskracht;
- bollenteelt;
- (familie-)strand met mogelijkheden voor sportieve recreatie;
- duinen en zicht op duinen;
- polder en zicht op polder;
- fiets- en wandelmogelijkheden, (toegankelijke) natuur. Waaronder het Zwanenwater en de Harger- en Pettemerpolder bij Callantsoog en Petten;
- balans tussen reuring, rust en ruimte.

Waarden die gelden voor het *deelgebied De Zijpe- en Hazepolder* zijn:

- Groote Sloot;
- bebouwing met boomsingels erom heen;
- agrarische activiteit, hieronder valt ook bollenteelt;
- fietsroutes en boerenlandpaden;
- zicht over de polder;
- natuurwaarden, waaronder waarden voor akker- en weidevogels in delen van de polder.

Waarden die gelden voor het *deelgebied Westfriesse landschap* zijn:

- Westfriesse Omringdijk;
- landelijk, groen, agrarisch;
- natuurwaarden, waaronder kleine waterplassen langs de Westfriesse Omringdijk;
- polderweggetjes;
- fietsroutes;
- zicht vanaf wegen over het landelijke gebied;
- balans tussen rust en reuring.

Waarden die gelden voor de *stad Schagen* zijn:

- gastvrije stad met dorps karakter;
- veel voorzieningen (winkels, scholen, horeca, cultuur);
- regiofunctie;
- authentieke, historische binnenstad;
- gezellig met evenementen zoals Paasvee en popweekend;
- met groen en pleinen;
- gratis parkeren;
- met Westfriesse folklore.

Waarden die gelden voor *de grotere dorpen* zijn:

- gezelligheid en gemeenschapszin;
- evenementen zoals de kermis;
- voorzieningen;
- eigenheid, authentieke kernen;
- variatie in bewoners, woningen en bedrijvigheid;
- landelijk karakter;
- balans tussen reuring, rust en ruimte.

Waarden die gelden voor *de kleine dorpen* zijn:

- zorg voor elkaar en gemeenschapszin;
- evenementen zoals de kermis;
- ruimtelijk wonen;
- eigenheid;
- kleinschaligheid;
- landelijkheid;

- binding met de agrarische sector;
- balans tussen reuring, rust en ruimte.

Bijlage 5 - Handleiding risicoanalyse

In deze handleiding wordt uitleg gegeven over de werking en de resultaten van het gehanteerde probleemgestuurde, kwalitatieve risicomodel. Hierbij komen de volgende onderwerpen aan de orde: - uitgangspunten van het risicomodel; - vastleggen van definities risicoafweging; - toepassen en invullen van de risicomatrix; - voorbeeld ingevulde risicomatrix.

Uitgangspunten van het risicomodel

Bij gebruik van het risicomodel moeten soms keuzes worden gemaakt over hoe om te gaan met een aantal zaken. Deze keuzes worden in onderstaande tabel vastgelegd.

Uitgangspunten invullen integrale risicomodel:	
keuze	toelichting
De risicomatrix hebben betrekking op overtredingssoorten/problemen in de gemeente Schagen	De integrale risicoanalyse heeft uitsluitend betrekking op de 'probleem gerelateerde' taken uitgevoerd door gemeente Schagen
Er wordt gewerkt met probleemonderwerpen per domein	Deze probleemonderwerpen hebben zowel betrekking op Vergunningverlening als Toezicht- en Handhaving
Er wordt op een beperkt aantal problemen/overtredingssoorten gescoord	De lijst van problemen is niet limitatief en in samenspraak met de vakinhoudelijke experts van de gemeente Schagen opgesteld
Er wordt gescoord op een zestal beoordelingsaspecten, deze staan opgesomd in de eerste rij.	Alle zes beoordelingsaspecten zijn gelijkwaardig, er wordt geen weging aangebracht in de verschillende beoordelingsaspecten.
Bij naleefgedrag wordt gescoord in hoeverre de regel (of regels) worden nageleefd	De naleefscore beperkt zich op "de kans dat het probleem zich voordoet" of "de kans op het niet naleven van...."
Als het naleefgedrag niet bekend is of er is een onvoldoende eenduidig beeld is, dan wordt het naleefgedrag op 3 (gemiddeld) gezet	Het naleefgedrag is terughoudend ingevuld aangezien niet altijd (objectieve) informatie aanwezig is.

Voor uitvoering van de juiste risicoafweging moet een aantal variabelen worden gedefinieerd. Het gaat daarbij met name om de beoordelingscriteria, de scores 1 tot en met 5 die het risico per criterium aangeven en de risicoscore die de uiteindelijke prioriteit van een probleem/overtredingssoort beschrijft. De definities hiervan zijn hieronder gegeven, waarbij deels is aangesloten bij de algemene definities zoals deze ten behoeve van de gebruikelijke risicomodellen zijn ontwikkeld. De risicoafweging vindt plaats op basis van een zestal beoordelingsaspecten:

- Veiligheid
- Duurzaamheid
- Gezondheid
- Leefbaarheid
- Financieel economisch
- Bestuurlijk

Veiligheid

Veiligheid is onder te verdelen in twee aspecten; Openbare orde en Veiligheid en Externe veiligheid.

Openbare orde en veiligheid

Op het gebied van veiligheid spelen verschillende aspecten mee in de risicoclassificering. Voor de toepassing van de burgemeestersbevoegdheden is het belangrijk te kijken naar wat een verstoring van de openbare orde en veiligheid is. Het gaat hierbij niet alleen om een calamiteit waarbij letsel kan ontstaan, maar ook om situaties waarbij de openbare orde en veiligheid en het veiligheidsgevoel in het geding kunnen zijn. Denk hierbij aan het handelen van drugs vanuit een woning, een persoon met verward gedrag die overlast veroorzaakt, onrust naar aanleiding van een politiek besluit of een landelijke crisis.

De score ziet er als volgt uit:

1. Incident met geen of beperkte impact op de openbare orde en het veiligheidsgevoel.
Zoals; een klein verkeersongeluk met minimale verstoring van het verkeer of een lichte verstoring van de openbare orde en veiligheid door een klein evenement met weinig deelnemers.
2. Matige verstoring van de openbare orde en het veiligheidsgevoel.

- Zoals; kleine verstoring van de openbare veiligheid door een stroomstoring in een beperkt gebied of een lokaal evenement met een gemiddeld aantal deelnemers.
3. Aanzienlijke verstoring van de openbare orde en het veiligheidsgevoel.
Zoals; een toename van het aantal incidenten met jeugdoverlast of personen met verward gedrag (b.v. vuurwerk, vernielingen e.d.). Het brongebied is hierbij op wijk of dorpsniveau
 4. Grote verstoring van de openbare orde en het veiligheidsgevoel.
Zoals; toename van frequentie en ernst van jeugdoverlast (mishandelingen, vernielingen) met ook gevolgen voor lokale bevolking en bedrijven.
 5. Zeer grote verstoring van de openbare orde en het veiligheidsgevoel
Zoals; sluiting van een drugspand met gevaar voor de omgeving.

Groot risico op verstoring van de openbare orde en veiligheid door een groot evenement met veel middelen gebruik. De verstoring ziet op groot effect gebied.

Externe veiligheid

De externe veiligheid richt zich meer op de vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot letsel. De te verwachten schade in de vorm van lichamelijk letsel als gevolg van een verstoring/ calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende uitvoeren van een taak. Het gaat hier zowel om direct lichamelijk letsel. Voorbeelden zijn: lichamelijk letsel (gewond raken), ademhalingsmoeilijkheden, vergiftiging, asbestbeschadiging, straling, rug/wervel beschadigingen ed.

De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot enig persoonlijk letsel.
2. Pijn of gering letsel bij één of meerdere personen. Denk hierbij aan één of meerdere lichtgewonden.
3. Zwaar letsel bij één of meerdere personen. Denk hierbij aan één of meerdere zwaargewonden.
4. Eén of meerdere dodelijke slachtoffers. Zodra de inschatting is dat de verstoring/calamiteit dodelijke slachtoffers tot gevolg kan hebben moet minimaal een 4 worden aangehouden.
5. Zwaar letsel bij meerdere personen en meerdere dodelijke slachtoffers over een groot gebied. Denk hierbij aan meerdere doden verspreid over een wijk of stad.

Duurzaamheid

In hoeverre tast het probleem het milieu/de natuur aan, welk effect heeft dit op de verstoring, verspilling van grondstoffen en energie alsmede de aantasting van de Groene Wetgeving.

De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot achteruitgang van het milieu/de natuur.
2. De te verwachten afbreuk is gering. Hierbij valt te denken aan beperkte milieuschade als gevolg van (geringe) illegale stort, lozing of emissie van stoffen die slechts tijdelijk schade veroorzaken. Veelal betreft het kleine milieuovertredingen door particulieren of kleine bedrijven.
3. Er is sprake van een duidelijke aantasting van het milieu/de natuur, doch deze is omkeerbaar en heeft geen effecten op de lange termijn.
4. De te verwachten milieuaantasting is evident en heeft permanente gevolgen. Hierbij valt te denken aan illegale lozing, stort of emissie van sterk vervuilende/giftige stoffen.
5. De te verwachten milieuaantasting is evident en heeft permanente gevolgen en leidt tot grote natuurrampen. Hierbij valt te denken aan illegale lozing, stort of emissie van sterk vervuilende/giftige stoffen in een kwetsbare omgeving (bijvoorbeeld beschermd natuurgebied).

Gezondheid

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot een afname van de gezondheid van de mens. De te verwachten schade aan de gezondheid als gevolg van bijvoorbeeld een afname van de luchtkwaliteit, waterkwaliteit, etc. Voorbeelden zijn toename fijnstof of andere luchtvervuiling, afname waterkwaliteit, etc. die de gezondheid van mensen nadelig beïnvloed.

De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot mogelijke gezondheidsproblemen.
2. Gezondheidsproblemen bij één of enkele personen (niet blijvend). Denk hierbij lokale vervuiling; overlast waardoor stank bestaat of die stress oplevert.
3. Algehele (niet blijvende) gezondheidsproblemen. Denk hierbij aan ernstige lucht, water of andere vervuiling waardoor long of oogirritaties ontstaan.
4. Blijvende gezondheidsproblemen voor meerdere personen, bijvoorbeeld permanente aantasting van luchtwegen, blindheid, langdurige psychische problemen.
5. Zware gezondheidsproblemen met de dood als gevolg, bijvoorbeeld langdurige blootstelling aan radioactieve straling of asbest.

Leefbaarheid

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot afbreuk van het omgevingsmilieu. De te verwachten afbreuk en schade aan de leefomgeving als gevolg van een verstoring/calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende van een taak door de overheid.

De score ziet er als volgt uit:

1. Er is geen sprake van een negatief effect op het maatschappelijk welbevinden of het effect is verwaarloosbaar klein.
2. De te verwachten afbreuk is minimaal/verwaarloosbaar. Hierbij valt te denken aan beperkte overlast in de vorm van stank, geluid of trillingen (zintuiglijke waarneming). De (beleving van) de veiligheid in de directe woonomgeving is niet in het geding.
3. De te verwachten afbreuk heeft gevolgen die niet ernstig en/of van korte duur zullen zijn. Hierbij valt te denken aan een geringe afname van (het gevoel van) veiligheid of een tijdelijke ernstige overlast of een permanente overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven erg sterk beïnvloeden.
4. De te verwachten afbreuk heeft ernstige gevolgen die echter niet permanent zijn. Hierbij valt te denken aan een afname van (het gevoel van) veiligheid of een tijdelijke ernstige overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven erg sterk beïnvloeden.
5. De te verwachten afbreuk is evident en heeft permanente grote gevolgen. Hierbij valt te denken aan een sterke afname van (het gevoel van) veiligheid in de directe omgeving en/of ernstige overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven erg sterk beïnvloeden, blijvende gezondheidsklachten veroorzaken, etc.

Financieel economisch

Wat is de financieel-economische schade voor de gemeente/provincie als gevolg van de calamiteit. Het gaat hier om schade die door de gemeente/provincie moet worden vergoed dan wel die ten laste komt van de gemeentelijke/provinciale economie. Voorbeelden zijn: Eventuele niet verzekerde kosten die door de gemeente/provincie worden gedragen (tijdelijke opvang, vergoedingen), verlies aan werkgelegenheid, economische achteruitgang, etc.

De score ziet er als volgt uit:

1. Er is geen sprake van enige financieel - economische schade.
2. De directe financieel - economische schade is gering en blijft beperkt tot geringe directe kosten (maximaal 10.000,- euro)
3. De financieel - economische schade is aanzienlijk. Denk hierbij aan directe kosten tot maximaal 100.000,- euro en / of een geringe terugloop van economische bedrijvigheid.
4. De financieel - economische schade is hoog. Denk hierbij aan directe kosten tot 1 miljoen en / of terugloop van economische bedrijvigheid.
5. De financieel - economische schade is zeer hoog. Denk hierbij aan directe kosten van meer dan 1 miljoen en / of sterke terugloop van economische bedrijvigheid.

Bestuurlijk

Wat is de imagoschade van een eventuele calamiteit of het in stand houden van een illegale situatie. De te verwachten afbreuk en/of schade aan het imago, beeld, geloofwaardigheid en vertrouwen van de burger in het bestuurlijk apparaat en haar besluitvorming als gevolg van een verstoring/calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende uitvoeren van een taak. Voorbeelden: (al dan niet georganiseerde) protesten, mediacampagnes, open brieven e.d., met als gevolg gezichtsverlies, gevoel van zaakjes niet op orde, etc.

De score ziet er als volgt uit:

1. Er is geen sprake van afbreuk aan het bestuurlijk imago.
2. De te verwachten afbreuk is minimaal. Denk hierbij aan enkele brieven aan het bestuur, ingezonden brieven in de krant en/of een enkele klacht. Het algemene vertrouwen in het bestuur wordt niet geschaad. Het idee dat het bestuur haar zaken niet op orde heeft, is niet aan de orde.
3. De te verwachten afbreuk heeft gevolgen die niet ernstig en/of van korte duur zijn. Denk hierbij aan een tijdelijke stroom klachten, georganiseerde buurtprotesten, enkele juridische procedures en een brede negatieve aandacht in de media. Algemeen ontstaat het beeld dat het bestuur niet alles op orde heeft.
4. De te verwachten afbreuk is evident en heeft grote permanente gevolgen. Denk hierbij aan voortdurende klachten over het onderwerp, brede maatschappelijke protesten en onrust, georganiseerde mediacampagnes, zware juridische procedures (nalatigheid, etc) en algeheel gezichtsverlies van het bestuur. De positie van bestuurders is in het geding (moties van wantrouwen) en het bestuur wordt door de burgers als incompetent beschouwd.
5. De afbreuk van het bestuurlijk imago is dermate groot dat de positie van het bestuur als geheel per direct onhoudbaar is.

Toepassen en invullen van de risicomatrix

Voor de toekenning van de scores van 1 tot 5 is het volgende risicoscore overzicht uitgewerkt:

Punten	Betekenis
5	Zeer groot negatief effect
4	Groot negatief effect
3	Beperkt negatief effect
2	Klein negatief effect
1	Zeer klein / geen negatief effect

De risico's van de problemen/overtredingssoorten worden beoordeeld op een zestal beoordelingsaspecten. Per aspect wordt het eventuele negatieve effect uitgedrukt op een schaal van 1 (geen negatief effect) tot 5 (zeer sterk negatief effect). De eerder genoemde zes beoordelingsaspecten worden gebruikt:

- Veiligheid
- Duurzaamheid
- Gezondheid
- Leefbaarheid
- Financieel economisch
- Bestuurlijk

Daarnaast dient in eenzelfde risicomatrix de score ingevuld te worden voor het naleefgedrag. In het afwegingsmodel worden de risicoscores gecorrigeerd voor naleefgedrag. Dit risico model hanteert ook voor het naleefgedrag een 5-punts schaalverdeling:

Punten	Betekenis
5	Zeer laag naleefniveau / niet naleefgedrag is zeer hoog
4	Laag naleefniveau / niet naleefgedrag is hoog
3	Voldoende naleefniveau / naleefgedrag is gemiddeld
2	Ruim voldoende naleefniveau / naleefgedrag is hoog
1	Goed naleefniveau / naleefgedrag is zeer hoog

De naleefscore beperkt zich op "de kans dat het probleem zich voordoet" of "de kans op het niet naleven van...". Als het naleefgedrag niet bekend is of er is een onvoldoende eenduidig beeld is, dan wordt het naleefgedrag op 3 (gemiddeld) gezet. Dit is conform één van de uitgangspunten opgenomen in het eerder vermelde uitgangspuntentabel van deze handleiding.

De resultaten van de risicoscores zijn gebaseerd op onderstaande schaalverdeling met betrekking tot de (minimale en maximale) totaaluitkomsten (is RISICO = Kans x Negatief Effect):

Schaalniveau	Betekenis	Eindscore
3	(Zeer) groot risico	15,0 – 25,0
2	Beperkt risico	10,0 – 14,0
1	(Zeer) klein risico	1,0 – 9,0

Bijlage 6 - Vormen van toezicht

Er zijn verschillende vormen van toezicht. De keuze voor een toezichtsvorm is afhankelijk van waarop toezicht wordt gehouden. Grofweg wordt onderscheid gemaakt in actief en passief toezicht. In onderstaand overzicht zijn de verschillende vormen van actief toezicht weergegeven:

Actief toezicht	Verbijzondering	Toelichting
1. Routinematig toezicht		Systematisch toezicht op eenzelfde object, bedrijf of gebied, waarbij de controlefrequentie jaarlijks (opnieuw) wordt bepaald. De controlefrequentie is afhankelijk van prioriteit en naleefgedrag.
	Volledig	Controle van alle aspecten op detailniveau
	Selectief	Aspectcontrole/diepteonderzoek
	Representatief	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details
	Marginaal	Visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog
	Steekproefsgewijs	Controle a.d.h.v. een aselechte of selecte steekproef
2. Toezicht op tijdelijke activiteiten		Toezicht op tijdelijke activiteiten, zoals bodemsaneringen en bouwen sloopactiviteiten
	Volledig	Controle van alle aspecten op detailniveau
	Selectief	Aspectcontrole/diepteonderzoek
	Representatief	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details
	Marginaal	Visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog
	Steekproefsgewijs	Controle a.d.h.v. een aselechte of selecte steekproef
3. Projectmatig toezicht		Toezicht dat zich richt op een specifiek thema, branche of gebied en een projectmatige aanpak vergen. De basis voor de keuze van projectmatige aanpak kan liggen in landelijke en/of regionale thema's, zaken die binnen de gemeentegrenzen in een bepaald gebied of binnen een bepaalde branche spelen.
4. Surveillanceschouw		Betreft gebiedsgericht toezicht, zoals bij parkeertoezicht
5. Administratief toezicht		Beoordelen van administratieve bescheiden, zoals rapportages, bewijsstukken e.d. De beoordeling kan zowel tijdens een controlebezoek als vanachter het bureau (wanneer gegevens worden opgestuurd in geval van een rapportageverplichting).
6. Audits		In het geval dat een bedrijf over een (gecertificeerd) kwaliteitssysteem beschikt en zichzelf laat auditten door een externe daartoe erkende organisatie wordt alleen gecontroleerd op uitgevoerde audits.

Passief toezicht

Controles naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten of een handhavingsverzoek.

De toezichtstrategie wordt in sterke mate bepaald door de prioriteit toekenning. De gegeven prioriteit bepaalt hoe vaak (inspectiefrequentie) geïnspecteerd wordt, op welke thema's en met welke diepgang, of in het kader van surveillances, op welke aspecten specifiek gelet wordt.

In de toezichtstrategie wordt onderscheid gemaakt naar twee clusters van toezicht:

- toezicht op locatiegebonden objecten en activiteiten (kortdurend en voortdurend);
- gebiedsgericht toezicht.

Dit onderscheid wordt gemaakt omdat er wezenlijke verschillen zijn in de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Het kenmerkende van toezicht op locatiegebonden objecten en activiteiten is dat deze objecten en activiteiten bij de gemeente bekend zijn en er gerichte inspecties kunnen worden uitgevoerd. Bij gebiedsgericht toezicht zijn de activiteiten minder locatiegebonden en zijn surveillances en schouwen de meest geschikte toezichtsvorm.

Hieronder is per toezichtcluster aangegeven welke toezichtsvorm geschikt is afhankelijk van de prioriteit.

Cluster 1: Toezicht op locatiegebonden objecten en activiteiten (kortdurend en voortdurend)

Afhankelijk van de problematiek rondom de naleving van de wet- en regelgeving wordt bepaald in welke fasen van de uitvoering wordt geïnspecteerd en op welke thema's met welke diepgang.

Aard toezicht	Toelichting
Volledige inspectie	Beoordeling van de onderdelen op detailniveau.
Aspectcontrole/diepteonderzoek	Controle van specifieke thema's of aspecten.
Representatief/bepert	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details.
Marginaal	Visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog.
Steekproefsgewijs/Ad hoc	Er vinden geen, steekproefsgewijs of op basis van klachten, meldingen, handhavingsverzoeken of calamiteiten inspecties plaats. Dit kan ook gelden voor gevallen waarin een vergunning- of meldingsplicht ontbreekt.

Cluster 2: Gebiedsgericht toezicht

Afhankelijk van de omvang van de problematiek wordt bepaald hoe vaak en op welke thema's een gebied wordt gecontroleerd.

Aard toezicht	Toelichting
Projectmatig	Gericht op specifieke overtredingen opsporen op thema of gebied
Surveillance/schouw	Controle op direct opvallende zaken tijdens een algemene toezichtscontrole (met auto, (brom-)fiets of lopend).
Ad-hoc controle	Controle op basis van klachten of meldingen

De gekozen vorm van toezicht kan variëren en is mede afhankelijk van het gewenste en reeds bereikte naleefgedrag.

Een onderdeel van de toezichtstrategie is de beschrijving van de basiswerkwijze voor toezichtsbezoeken of toezichtsacties.

Bijlage 7 - Basiswerkwijze toezicht

Een onderdeel van de toezichtstrategie is de beschrijving van de basiswerkwijze voor toezichtsbezoeken of toezichtsacties. Hieronder wordt de basiswerkwijze voor de voorbereiding van een toezichtsbezoek, de feitelijke uitvoering en rapportage van het toezichtsbezoek beschreven.

A Voorbereiding

Algemeen: afhankelijk van de toezichtstrategie wordt de toezichtactie voorbereid.

Type toezicht	Voorbereiding
Tijdelijke en voortduurende activiteiten	<p>Dossier onderzoek: vergunningen, bezoeksrapportages, correspondentie en andere relevante documenten.</p> <ul style="list-style-type: none"> Inzicht in de voor handhaving relevante kenmerken van het bedrijf of object, zoals relevante technische aspecten van de bedrijfsvoering, de meest risicovolle aspecten en het naleefgedrag. Zo nodig vindt intern afstemming plaats met vergunningverlening
Wijkgericht werken	<p>Waar mogelijk dossieronderzoek; rapportages, klachten en meldingen, registratiesysteem en andere relevante bronnen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Inzicht in de voor handhaving relevante kenmerken van het gebied, zoals de meest risicovolle locaties of probleemlocaties c.q. naleefgedrag. Zo nodig vindt intern afstemming plaats met relevante organisatieonderdelen die meer achtergrondinformatie hebben over het gebied, zoals de onthefing- en vergunningverleners.

b. Uitvoering

Type toezicht	Voorbereiding
Tijdelijke en voortduurende activiteiten	<p>De toezichthouder stelt zich waar mogelijk en wenselijk voor, legt het doel van het bezoek uit en legitimeert zich op verzoek. De toezichthouder neemt ter plekke geldige regels (bezoekreglement, etc.) in acht. De toezichthouder controleert of wordt voldaan aan de geldende (vergunning) voorschriften. De onder toezicht staande wordt geïnformeerd over de bevindingen van het toezichtsbezoek en welke vervolgacties hij of zij n.a.v. dit bezoek kan verwachten. Naast de feitelijke controle kan tijdens het toezichtsbezoek voorlichting (bijvoorbeeld actuele ontwikkelingen, de gehanteerde sanctiestrategie) en advies (wijze waarop verbetering/correctie kan worden doorgevoerd) gegeven worden. Er worden termijnen gesteld en meegedeeld waarbinnen overtredingen ongedaan gemaakt moeten worden.</p>
Wijkgericht werken	<p>Bij het constateren van een overtreding wordt waar mogelijk de overtreder te woord gestaan en geïnformeerd over de overtreding en de sanctieprocedure. Daarnaast wordt eventueel voorlichting gegeven over het sanctiebeleid en advies gegeven over alternatieven (zoals parkeermogelijkheden).</p>

C. Rapportage

Type toezicht	Voorbereiding
Tijdelijke activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> Registratie controlegegevens in registratiesysteem. Vanwege de vaak beperkte duur van de activiteiten is het lang niet altijd zinvol om over de bevindingen met de overtreder te corresponderen. Er wordt wel een constateringsbrief verstuurd indien: <ul style="list-style-type: none"> De overtuiging bestaat dat afspraken niet zullen worden nagekomen; Het een politiek zeer gevoelig dossier betreft; Er sprake is van onwil / de betrokkene bekend staat als recidivist.
Voortduurende activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> Registratie controlegegevens in registratiesysteem. Toesturen constateringsbrief naar gecontroleerde.
Wijkgericht werken	<ul style="list-style-type: none"> Registratie overtredingen in registratiesysteem.

Bijlage 8 – Sanctiestrategie

Vereisten sanctiestrategie

Op grond van artikel 13.6, eerste lid, van het Omgevingsbesluit moet het uitvoerings- en handavingsbeleid in ieder geval het volgende bevatten:

- De wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd;
- De wijze waarop wordt gehandeld na geconstateerde overtredingen die zijn begaan door of in naam van een bestuursorgaan of een andere tot de overheid behorende instantie.

In deze bijlage wordt invulling gegeven aan de hiervoor genoemde eisen. Dit noemen wij de 'sanctiestrategie'. In de handavingsstrategie is al ingegaan op de onderlinge afstemming over de strafrechtelijke handhaving.

Bij het constateren van een overtreding treedt deze sanctiestrategie in werking. De sanctiestrategie is in beginsel integraal voor de taakvelden milieu, bouwen en ruimtelijke ordening, brandpreventie, de Apv en bijzondere wetten. Dit betekent dat bij overtredingen, onafhankelijk van het desbetreffende taakveld, op dezelfde wijze wordt opgetreden. Bij de sanctiestrategie is het belangrijk de zwaarte van de maatregel af te stemmen met de zwaarte van de overtreding. In het kader van het evenredigheidsvraagstuk zal dit per situatie beoordeeld worden. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de toe te passen maatregel. Deze strategie is uitgewerkt in een stappenplan.

Bij overtredingen van artikel 13b van de Opiumwet worden de beleidsregels van de burgemeester van de gemeente Schagen houdende regel omtrent drugs 'Damocles beleid Schagen 2021' toegepast.

Er wordt, indien noodzakelijk, handhavend opgetreden naar aanleiding van een verzoek tot handhaving, klacht of melding. Een verzoek tot handhaving wordt conform de Algemene wet bestuursrecht in behandeling genomen.

Als er een klacht of melding binnenkomt dan wordt deze binnen zeven werkdagen in behandeling genomen. Afhankelijk van de aard van de klacht of melding kan de afhandelingstermijn verschillen. De klager of melder wordt op de hoogte gebracht van de stand van zaken.

Stappenplan

3 Stappenplan

Alle overtredingen die gemiddeld geprioriteerd zijn, worden in principe volgens een 3 stappenplan afgehandeld (zie figuur hieronder). Als het 3 stappenplan niet van toepassing is, dan wordt het 2 of 1 stappenplan toegepast. Dit is afhankelijk van de aard van de overtreding.

3 stappenplan

Na eerste bezoek:

- * Waarschuwingbrief (op onderdelen door de toezichthouder opgesteld)

Na tweede bezoek:

- * Voornemen tot aanschrijving met begunstigingstermijn (zienswijze)
- * Voornemen oplegging bestuurlijke boete (zienswijze)

Vervolgens:

- * Beschikking met begunstigingstermijn
- * Melden aan partner strafrecht
- * Bestuurlijke boete

Na vierde bezoek:

- Beschikking effectueren en/of invorderen van dwangsom(men)

2 stappenplan

Alle overtredingen die hoog geprioriteerd zijn, worden in principe volgens een 2 stappenplan afgehandeld (zie figuur hieronder). Daarbij zal een voornemen tot aanschrijving volgen waarbij een zienswijzetermijn wordt gegeven alsmede een passende begunstigingstermijn worden geboden voor het beëindigen en beëindigd houden van de overtreding(en).

Het 2 stappenplan wordt ook gevolgd indien sprake is van (een) risicovolle, moeilijk controleerbare overtreding(en). In deze situaties wordt geen begunstigingstermijn geboden in het voornemen tot aanschrijving en na het verstrijken van de zienswijzetermijn wordt een beschikking met een begunstigingstermijn verzonden.

Een aangetroffen situatie dient van geval tot geval te worden beoordeeld.

2 stappenplan

Na eerste bezoek:

- * Voornemen tot aanschrijving **met zienswijze- en begunstigingstermijn**
- * Melden aan partner strafrecht

Vervolgens:

- * Beschikking met begunstigingstermijn
- * en/of bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete

Na derde bezoek:

Beschikking effectueren en/of invorderen van dwangsom(men)

Of

- * Voornemen tot aanschrijving **met zienswijzetermijn, zonder begunstigingstermijn**
- * Melden aan partner strafrecht

Na afloop zienswijzetermijn

- * Beschikking met begunstigingstermijn en/of bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete

Na derde bezoek:

Beschikking effectueren en/of invorderen van dwangsom(men)

Tussenstap

In het 3 stappenplan kan een tussenstap worden gemaakt na de waarschuwingsbrief met een begunstigingstermijn of het voornemen tot aanschrijving met begunstigingstermijn. In het 2 stappenplan kan een tussenstap worden gemaakt na het voornemen tot aanschrijving met een begunstigingstermijn. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als er een schriftelijk verzoek wordt ingediend voor verlenging van de begunstigingstermijn waarbij aannemelijk wordt gemaakt dat de overtreding op korte termijn (concrete datum aangeven) beëindigd zal worden.

1 Stappenplan

Overtredingen met acuut gevaar en/of onomkeerbaar en/of veiligheidsgevolgen (ernstige overlastsituaties) worden in 1 stap afgehandeld (zie figuur hieronder) door middel van een (preventieve) herstelsanctie of bestraffende sanctie. Een aangetroffen situatie dient van geval tot geval te worden beoordeeld.

1 stappenplan

Na eerste bezoek:

- * Beschikking direct van kracht en uitvoeren
- * melden aan partner strafrecht
- * en/of bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete

Begunstigingstermijn

Een begunstigingstermijn is de termijn die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen. De begunstigingstermijn wordt op een zorgvuldige wijze bepaald. Dat houdt in dat de termijn voldoende lang is om als overtreder de opgelegde verplichtingen uit te voeren en gezien de omstandigheden van de situatie redelijk is. Een begunstigingstermijn mag niet langer zijn dan noodzakelijk. Hiermee wordt een open einde van het handhavingstraject voorkomen. Tevens wordt hiermee voorkomen dat de lengte van de begunstigingstermijn zodanig lang is dat sprake is van gedogen van de overtreding.

Op verzoek van de overtreder kan de begunstigingstermijn van de beschikking verlengd worden tot na de beslissing op bezwaar of de uitspraak van de rechter in beroep, tenzij er spoedeisende belangen

en/of bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die een verlenging niet rechtvaardigen. Het verlengen van de begunstigingstermijn tot na de beslissing op bezwaar of de uitspraak van de rechter in beroep kan redelijk worden geacht, omdat de rechtmatigheid van de beschikking wordt vastgesteld. Indien nodig kan deze termijn nog iets langer gesteld worden.

Er wordt volgens bovenstaande basiswerkwijze gewerkt. Er kunnen zich in de praktijk altijd situaties voordoen waar is vereist dat wordt afgeweken van de basiswerkwijze. Van tevoren vastgelegde beleidslijnen zijn nooit compleet, omdat het onmogelijk is vooraf alle denkbare overtredingen te voorzien.

Afwijken van de sanctiestrategie

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht dient het bestuursorgaan overeenkomstig deze beleidsregel te handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Indien van deze beleidsregels wordt afgewezen, zal dit nader gemotiveerd moeten worden.

Werkwijze bij overtreding eigen organisatie en andere overheden

Als er een overtreding bij de eigen organisatie of andere overheden wordt geconstateerd, wordt er allereerst een waarschuwingsbrief met begunstigingstermijn aan het team gestuurd onder wiens verantwoordelijkheid de betreffende overtreding c.q. activiteit plaatsvindt en de eventuele beheerder van de locatie. In de brief wordt gerefereerd aan de voorbeeldfunctie. Een afschrift van de brief wordt aan de verantwoordelijke wethouder / portefeuillehouder (toezicht/handhaving en/of van de overtredende afdeling/organisatieonderdeel) gegeven. Eventueel kan er aanvullend op deze waarschuwingsbrief een overleg met de wethouder, teammanagers en toezichthouder volgen.

Als de overtredingen na het verstrijken van de begunstigingstermijnen uit de waarschuwingsbrief niet ongedaan zijn gemaakt, dan wordt de casus direct voorgelegd aan het management, de directie en/of het bestuur. Het management, de directie en/of het bestuur zorgen ervoor dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en zo nodig de schade te herstellen.

Bestuurlijke en strafrechtelijke instrumenten

Voor de aanpak van overtredingen staan een aantal instrumenten ter beschikking. Deze worden hieronder weergegeven en er wordt toegelicht wanneer deze instrumenten worden ingezet.

1. Last onder bestuursdwang

Wanneer het een overtreding betreft en de overtreder zelf niet in staat is of bereid is de overtreding te beëindigen of ongedaan te maken. Het betreft een herstelsanctie gericht op het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding op kosten van de overtreder.

Spoedeisende bestuursdwang

Bij het opleggen van spoedeisende bestuursdwang wordt zoveel mogelijk de normale bestuursdwangprocedure gevolgd met een aangepaste (zeer) korte begunstigingstermijn. In voorkomende acute gevallen of onomkeerbare situaties kan bestuursdwang mondeling worden aangezegd en meteen worden geëffectueerd. Naderhand dient de bestuursdwang alsnog zo spoedig mogelijk op schrift te worden gesteld en bekend te worden gemaakt.

Hieronder staan enkele voorbeelden genoemd:

1. Levensbedreigende situaties (bijvoorbeeld bij brand/instortingsgevaar);
2. Illegale lozingen en andere ernstige milieubedreigende situaties;
3. Het stilleggen van bouwactiviteiten in geval van illegale bouw of onvoorzien veiligheids- of gezondheidssituaties tijdens vergunde bouwwerkzaamheden;
4. Aantasting van monumentale waarden;
5. Illegale grondbewerking;
6. Bedreiging van de openbare orde en veiligheid (bijvoorbeeld bij aanslagen);
7. Illegale sloopactiviteiten (bijvoorbeeld met asbest) of onvoorzien veiligheids- of gezondheidssituaties tijdens vergunde/gemelde sloopwerkzaamheden;
8. Verkeersveiligheid in het kader van de Apv.

Bovenstaande opsomming is niet limitatief. Een aangetroffen situatie dient van geval tot geval te worden beoordeeld op basis van (brand)veiligheid, constructie, gevaar, gezondheid en milieu.

2. Last onder dwangsom

Een situatie waarbij de overtreding geheel of gedeeltelijk moet worden opgeheven c.q. hersteld en waarbij een financiële prikkel effectief is. Het betreft een herstelsanctie gericht op het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding c.q. het voorkomen en/of herhalen van de overtreding.

Opties daarbij zijn:

- 2.1 Ineens: er wordt uitgegaan van één dwangsombedrag dat in één keer wordt verbeurd.
- 2.2 Per overtreding of tijdseenheid: er wordt een maximum aan de te verbeuren dwangsommen gesteld met een vastgesteld bedrag per overtreding of tijdsduur.

De gemeente heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. De hoogte van de dwangsom dient in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en het beoogde voordeel van de overtreding. Om voldoende stimulans te kunnen bieden om de overtreding ongedaan te maken, zullen de berekende bedragen met een factor twee worden vermenigvuldigd. Is de dwangsom lager, gelijk aan, of niet veel hoger dan dat voordeel dan zal er onvoldoende stimulans van uit gaan om de overtreding ongedaan te maken en ongedaan te houden.

De dwangsommen worden in de meeste gevallen aan de hand van de overtredingen bepaald. Om houvast te hebben, in onderstaande tabel een overzicht van de meest voorkomende dwangsommen en de hoogte daarvan:

Overtreding	Dwangsom per overtreding	Maximale dwangsom
Gebruik in strijd met het bestemmingsplan	€ 7.500,-	€ 30.000,-
Huisvestiging arbeidsmigranten	€ 7.500,-	€ 30.000,-
Achterstallig onderhoud	De dwangsom is afhankelijk van mogelijke schade en kosten van te nemen maatregelen	
Vellen houtstand	-	3x de geschatte waarde van de gekapte boom
Evenementen	€3.000,- per overtreden voorschrift	€12.000,-
Drank en horeca	€3.000,- per geconstateerde overtreding	€12.000,-
Prostitutie	-	€ 25.000,-
Milieu	€ 3.000,-	€ 12.000,-
Brandveiligheid	€ 3.000,-	€ 12.000,-
Bouwen; gevolgklasse 1, 2 en 3		Tweemaal geschatte bouwkosten

Als het voordeel uit de overtreding aanmerkelijk hoger ligt, wordt de dwangsom verhoogd.

Primair last onder dwangsom ineens

De gemeente heeft een bepaalde beleidsvrijheid om te kiezen of zij een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom oplegt om een overtreding ongedaan te maken. Behoudens bijzondere omstandigheden wordt om de hiernavolgende redenen gekozen voor het opleggen van een last onder dwangsom ineens boven het toepassen van bestuursdwang:

- Het opleggen van een last onder dwangsom legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken bij de overtreder en geeft de gemeente slechts de plicht te toetsen of na het verstrijken van de begunstigingstermijn de overtreding ongedaan is gemaakt;
- Toepassen van bestuursdwang leidt vaker tot hogere beleidslasten (voorbereiding, uitvoering) dan het opleggen van een last onder dwangsom. Ook is het nog maar de vraag of de kosten op de overtreder verhaald kunnen worden;
- Bij herhaalde overtredingen is een dwangsom effectiever omdat de last na de verwijdering of het ongedaan maken van de overtredingen blijft bestaan. Als de overtreding opnieuw plaatsvindt, wordt de dwangsom alsnog verbeurd;
- Als de eerste dwangsom is verbeurd en de overtreding is niet beëindigd, wordt een tweede hogere dwangsom opgelegd. Indien dit niet het gewenste resultaat oplevert, zal indien mogelijk een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

Preventieve last onder bestuursdwang of dwangsom

Als er sprake is van een klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een concreet bij of krachtens de wet- en regelgeving gesteld voorschrift, dan kan een preventieve last onder bestuursdwang of dwangsom worden opgelegd. Daarbij is van belang dat die overtreding in de beschikking kan worden omschreven met de mate van duidelijkheid die uit een oogpunt van rechtszekerheid ten aanzien van handhavingsbeschikkingen is vereist. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan feesten en evenementen waar geen melding van is gedaan of een vergunning voor is verleend.

3. Intrekken vergunning

Intrekking is slechts mogelijk op grond van verschillende wet- en regelgeving waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Te denken valt hierbij aan niet tijdig gebruikmaken van de vergunning, het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens of het niet nakomen van de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen. In sommige gevallen zijn nog aanvullende handhavingsmaatregelen nodig in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Verder kan een vergunning worden ingetrokken om leed toe te voegen (bestraffende sanctie). Dit kan onder meer het geval zijn als een horecaondernemer doelbewust de exploitatievergunningvoorschriften overtreedt.

De situatie waarin van de intrekkingbevoegdheid gebruik wordt gemaakt, wordt van geval tot geval beoordeeld.

4. Sluiten van de inrichting

De burgemeester heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid een horeca-inrichting (tijdelijk) te sluiten vanwege verstoring van de openbare orde. Zaken die gerelateerd zijn aan verstoring van de openbare orde en die afzonderlijk niet tot een sanctie kunnen leiden, kunnen bij deze maatregel samen worden genomen. Voor het sluiten van drugspannen is het 'Damoctes beleid Schagen 2021' vastgesteld. De kosten voor het sluiten van drugspannen worden door middel van een invorderingsbesluit verhaald op de overtreder.

5. Bestuurlijke boete

De wettelijke grondslag van een bestuurlijke boete is gelegen in afdeling 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De bestuurlijke boete moet expliciet in de wet geregeld zijn om op te kunnen leggen. De bestuurlijke boete wordt ingezet om een zogenaamd lik op stuk beleid te kunnen voeren bij overtredingen die zo ernstig zijn dat daar meteen tegen opgetreden kan worden. Door een directe consequentie (financiële prikkel) te verbinden aan een overtreding wordt het naleefgedrag vergroot.

6. Bestuurlijke strafbeschikking

Wanneer het gaat om ongewenste situaties (kleine overtredingen in de openbare ruimte op basis van de Apv en Afvalstoffenverordening), waarbij een financiële prikkel preventief kan werken. De beschikking is niet bedoeld om hiermee een overtreding te beëindigen. Een belangrijk verschil met de bestuurlijke boete is dat de oplegging en inning bij de bestuurlijk strafbeschikking via het CJIB loopt en deze onder het strafrecht valt. De bestuurlijke strafbeschikking kan alleen in aangewezen gevallen worden opgelegd. In deze gevallen is geen bestuurlijke boete meer mogelijk.

7. Kennisgeving van bekeuring

Boa's kunnen sinds 1 maart 2011 ook voor *-feiten een kennisgeving van bekeuring opmaken. De *-feiten zijn te herkennen aan het sterretje dat in de eerste kolom van het zogenaamde 'Feitenboekje' staat. In het Feitenboekje, dat wordt uitgegeven door de Commissie Feiten en Tarieven van het OM, vindt men de feitgecodeerde strafbare feiten met de daarbij behorende vastgestelde bedragen. Indien de Boa's niet aangewezen zijn voor het optreden tegen een strafbaar feit worden de overtredingen gemeld bij de politie Noord-Holland. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen bij het op heterdaad betrappen van autodiefstal.

8. Beschikking in het kader van Wet Mulder

Voluit heet de betrokken wet de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Tegen de beschikking staat bezwaar en daarna beroep open. Administratieve afhandeling wordt door het CJIB verzorgd. In een aantal gevallen, voornamelijk kleine verkeersovertredingen, is een BOA bevoegd om een beschikking op basis van de Wet Mulder op te leggen. De gevallen waarin een BOA hiertoe bevoegd is, zijn opgenomen in het uitvoeringshandboek.

Civielrechtelijke/privaatrechtelijke instrumenten

Op grond van de Wet milieubeheer is het mogelijk om gebruik te maken van het privaatrecht om de kosten voor het opruimen van afvaldumpingen te verhalen. Dit is volgens de memorie van toelichting een instrument om effectieve handhaving en de opruiming van de afvalstoffen te bevorderen. Wel dienen in deze procedures extra zorgvuldigheidseisen in acht te worden genomen omdat er beperkte rechtsbescherming is. De kosten die verhaald worden, komen ten bate van degene die de kosten gemaakt heeft; de gemeente.

Bijlage 9 - Handhavings- en sanctiestrategie Wkb

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) heeft een sterke onderlinge relatie met de Omgevingswet. Daarom is de invoeringsdatum van de Omgevingswet gelijk zijn aan die van de Wkb nieuwbouw. De Wkb verbouw gaat in per 1 januari 2025. Voor de uitwerking van de Wkb geldt het 'Beleid uitvoering Wet kwaliteitsborging Gemeente Schagen'.

Werkwijze

Toepassen procesbenadering

De gemeente kiest primair voor een procesbenadering. Hier liggen verschillende redenen aan ten grondslag. Ten eerste wordt door middel van deze formele opstelling door de gemeente, private partijen geprikkeld om actief te handelen. Hierdoor kan het voorkomen dat de gemeente niet handhavend hoeft op te treden. De gemeente controleert of de verklaring van de kwaliteitsborger aanwezig is dat er gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat is gebouwd conform het Bbl en dat de overige stukken aanwezig zijn. Vanuit de gemeente worden er geen tussentijdse controles uitgevoerd.

Toepassen inhoudelijke benadering

Bij een inhoudelijke benadering beoordeelt het bevoegd gezag situationeel of aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij de procesbenadering niet toereikend is en inhoudelijke kennis en maatwerk vereist is. Een voorbeeld hiervan is als de gemeente in een vroeg stadium van de bouw al weet dat bepaalde keuzes gevolgen hebben voor het al dan niet kunnen afgeven van een verklaring door de kwaliteitsborger bij de gereedmelding.

Geen/onvolledige melding start bouwwerkzaamheden

Als er wordt gestart met het bouwen van een bouwwerk uit gevolgklasse 1, ondanks geen of een niet-correcte melding, dan ligt het voor de hand om direct te gaan handhaven op het ontbreken van de melding. In dat geval ontbreken de waarborgen voor de juiste werking van het Wkb-stelsel met als gevolg dat er bij de gereedmelding geen verklaring van de kwaliteitsborger kan worden afgegeven waaruit blijkt dat naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Handhaving tijdens de bouw

Het kan voorkomen dat er naar aanleiding van een melding (vanuit de kwaliteitsborger, omwonenden of overige belanghebbenden) of eigen waarnemingen het vermoeden bestaat dat de bouwregels uit het Bbl niet worden nageleefd. Indien er wordt vastgesteld dat er wordt gebouwd in afwijking van de bouwregels uit het Bbl, dan wordt de initiatiefnemer en/of kwaliteitsborger hiervan op de hoogte gesteld. De initiatiefnemer en/of kwaliteitsborger zal gewaarschuwd worden en aangegeven wordt dat de afwijking van de bouwregels uit het Bbl verholpen dient te worden.

Geen/onvolledige gereedmelding

Na het afronden van de bouwwerkzaamheden dient de kwaliteitsborger het bouwwerk gereed te melden. Het kan voorkomen dat de melding bouwwerk gereed niet correct of onvolledig is of dat de kwaliteitsborger het bouwwerk niet gereed kan melden omdat er in afwijking van de bouwregels uit het Bbl is gebouwd. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen de volgende gevallen:

- Er is gebouwd in afwijking van de bouwregels uit het Bbl, maar deze afwijking brengt geen brandonveilige en constructief onveilige situatie met zich mee;
- Er is gebouwd in afwijking van de bouwregels uit het Bbl en deze afwijking brengt een brandonveilige en/of constructief onveilige situatie met zich mee.

Sanctiestrategie Wkb

Bij het constateren van een overtreding treedt deze sanctiestrategie Wkb in werking. Deze strategie is uitgewerkt in een stappenplan.

3 stappenplan

Indien er is gebouwd in afwijking van de bouwregels uit het Bbl, maar deze afwijking brengt geen brandonveilige en constructief onveilige situatie met zich mee dan worden overtredingen in principe volgens het 3 stappenplan afgehandeld (zie figuur hieronder).

3 stappenplan

Na het constateren dat geen/onvolledige gereedmelding aanwezig is:

* Waarschuwingsbrief met begunstigingstermijntermijn

Na eerste bezoek:

* Voornemen tot aanschrijving met begunstigingstermijn (zienswijze)

Vervolgens:

* Beschikking met begunstigingstermijn

Na derde bezoek:

Beschikking effectueren en/of invorderen van dwangsom(men)

1 stappenplan

Indien wordt gestart met het bouwen van een bouwwerk uit gevolgklasse 1 zonder of onvolledige melding, dan dient de gemeente binnen tien dagen de initiatiefnemer te informeren en aan te geven dat de melding onvolledig is en daarmee een verbod tot ingebruikname van het bouwwerk wordt opgelegd. Daarnaast kan het 1 stappenplan toegepast worden als door het afwijken van de bouwregels uit het Bbl sprake is van een brandonveilige en/of constructief onveilige situatie.

1 stappenplan

Na eerste bezoek:

* Beschikking direct van kracht

Begunstigingstermijn

Een begunstigingstermijn is de termijn die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen. De begunstigingstermijn wordt op een zorgvuldige wijze bepaald. Dat houdt in dat de termijn voldoende lang is om als overtreder de opgelegde verplichtingen uit te voeren en gezien de omstandigheden van de situatie redelijk is. Een begunstigingstermijn mag niet langer zijn dan noodzakelijk. Hiermee wordt een open einde van het handhavingstraject voorkomen. Tevens wordt hiermee voorkomen dat de lengte van de begunstigingstermijn zodanig lang is dat sprake is van gedogen van de overtreding.

Op verzoek van de overtreder kan de begunstigingstermijn van de beschikking verlengd worden tot na de beslissing op bezwaar of de uitspraak van de rechter in beroep, tenzij er spoedeisende belangen en/of bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die een verlenging niet rechtvaardigen. Het verlengen van de begunstigingstermijn tot na de beslissing op bezwaar of de uitspraak van de rechter in beroep kan redelijk worden geacht, omdat de rechtmatigheid van de beschikking wordt vastgesteld. Indien nodig kan deze termijn nog iets langer gesteld worden.

Er kunnen zich in de praktijk altijd situaties voordoen waar is vereist dat wordt afgeweken van de basiswerkwijze. Van tevoren vastgelegde beleidslijnen zijn nooit compleet, omdat het onmogelijk is vooraf alle denkbare overtredingen te voorzien.

Afwijken van de sanctiestrategie Wkb

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht dient het bestuursorgaan overeenkomstig deze beleidsregel te handelen tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Indien van deze beleidsregels wordt afgewezen, zal dit nader gemotiveerd moeten worden.