

Operationeel beleid voor uitvoering van de VTH-taken Omgevingswet

Zo voeren we in Kerkrade onze vergunningverlening, toezicht en handhaving uit!

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
- 1.1 Achtergrond
- 1.2 Afbakening
- 1.3 Globale strategie, aanpak op maat
- 1.4 Opbouw
- 2. Preventiestrategie
- 2.1 Achtergrond
- 2.2 Voorlichting
- 2.3 Subsidiëring
- 2.4 Mediation en arbitration
- 2.5 Samenwerking bij de preventie
- 3. Vergunningstrategie
- 3.1 Basiswerkwijze
- 3.2 Vormen van vergunningverlening
- 3.3 Beoordelingskader bouwen
- 3.4 Beoordelingskader slopen
- 3.5 Beoordelingskader brandveiligheid
- 3.6 Beoordelingskader monumenten
- 3.7 Beoordelingskader milieu
- 3.8 Beoordelingskader aanleg, kap, reclame en uitritten
- 3.9 Beoordelingskader bodem, bouwstoffen en grondstromen
- 3.10 Beoordelingskader natuurbescherming en flora en fauna
- 3.11 Beoordelingskader ruimtelijke ordening
- 3.12 Samenwerking bij de vergunningverlening
- 4. Toezichtstrategie
- 4.1 Aanleidingen voor toezicht
- 4.2 Toezicht bouwen
- 4.3 Toezicht slopen
- 4.4 Toezicht brandveiligheid
- 4.5 Toezicht monumenten
- 4.6 Toezicht milieu
- 4.7 Toezicht aanleg, kap, reclame en uitritten
- 4.8 Toezicht bodem, bouwstoffen en grondstromen
- 4.9 Toezicht natuurbescherming en flora en fauna
- 4.10 Toezicht ruimtelijke ordening
- 4.11 Toezicht op basis van klachten, signalen en handhavingsverzoeken
- 4.12 Gebiedscontroles
- 4.13 Samenwerking bij het toezicht
- 5. Sanctiestrategie
- 5.1 Formele overtreding, gelijkwaardige oplossingen
- 5.2 Formele, legaliseerbare overtreding
- 5.3 Sanctie instrumenten
- 5.4 Passende reactie
- 5.5 Afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke spoor
- 5.6 Samenwerking bij het sanctioneren
- 6. Gedoogstrategie
- 6.1 Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen
- 6.2 Situaties die van gedogen worden uitgesloten
- 6.3 Voorkomen van onnodige (passieve) gedoogsituaties
- 6.4 Samenwerking bij het gedogen

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In het VTH-beleid hebben we vastgelegd welke doelen we met onze vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) willen bereiken binnen het domein van de Omgevingswet (Ow). In voorliggend operationeel beleid bepalen we hoe we dit gaan doen. Daarbij richten we ons op het deel van de taken uit het beleid dat wordt gerealiseerd door of in regie van Domein Stad van de gemeente.

De strategieën zijn gebaseerd op de landelijke strategieën (voor gedogen en sanctioneren) en zijn aangevuld met de gemeentelijke werkwijzen. Voorliggend document vervangt de strategieën die zijn opgenomen in de Oplegnotitie beleid fysieke leefomgeving (Wabo+) van 21 juli 2011 en het Handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving (van december 2006). Beide documenten komen te vervallen, als gevolg van de vaststelling van voorliggend document in combinatie met het VTH-beleid.

Periodieke herijking van de strategieën is in het kader van het Omgevingsbesluit verplicht voor de VTH-taken. Naast de wens om te herijken, rust er dus ook een wettelijke verplichting op deze opgave. Ook bij samenwerking bij het uitvoeren van taken (zoals in de RUD Zuid-Limburg of de brandweer Zuid-Limburg) behoudt het bevoegd gezag de wettelijke plicht om haar strategieën vast te stellen.

1.2 Afbakening

Voorliggende strategieën zijn beperkt tot de reikwijdte van de Ow, inclusief de bepalingen uit de APV die in het omgevingsplan integreren. Dit betekent dat aandacht wordt besteed aan de preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving van bodemkwaliteit, omgevingsplan (ruimtelijke ordening), milieuregels, bouw-, sloop- en brandveiligheidsregels en regels ten aanzien van monumenten, reclame, roeien van bomen, natuurbescherming en in- en uitritten.

1.3 Globale strategie, aanpak op maat

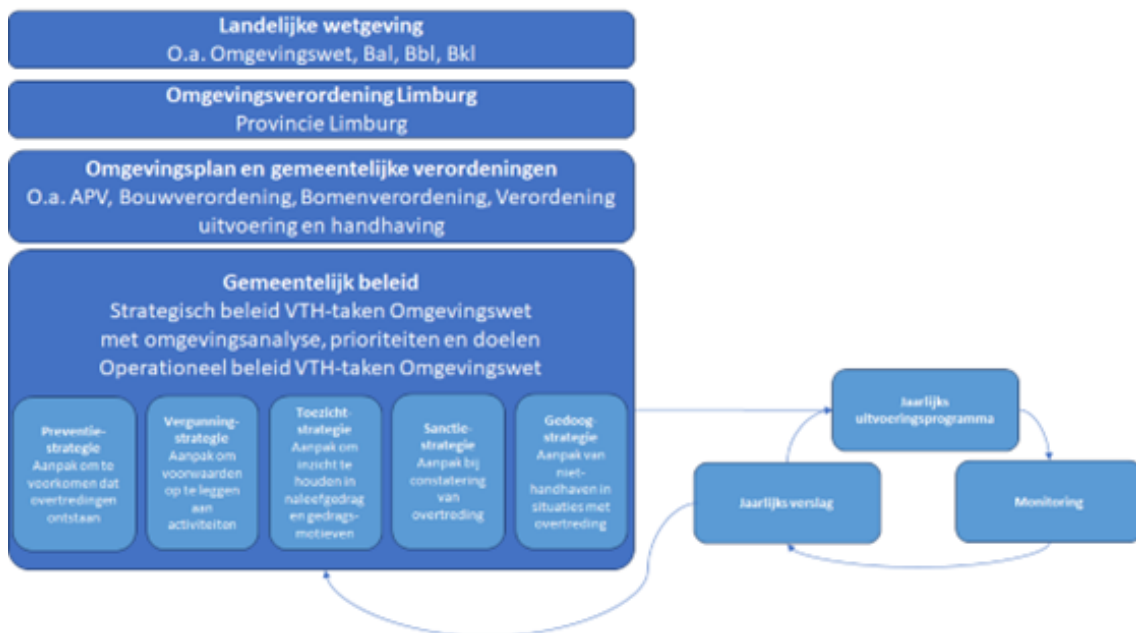
Een aanpak die effectief blijkt te zijn bij bijvoorbeeld aannemers hoeft niet ook automatisch effectief te zijn bij eigenaren van industriële bedrijven, agrariërs en burgers. Dit heeft alles te maken met de aard van activiteiten, de 'pakkans', de motieven voor niet-naleven (zoals onwetendheid of calculerend gedrag) én het (juridische) instrumentarium dat de gemeente beschikbaar heeft. De keuzevrijheid voor de medewerkers van onze gemeente en de organisaties die voor onze gemeente werkzaamheden uitvoeren (zoals de RUD en brandweer Zuid-Limburg) zijn op de voor ons essentiële aspecten ingeperkt. De strategie in voorliggend document is echter niet gedetailleerd op alle aspecten, zodat de vergunningverlener, toezichthouder of handhaver in de praktijk een op maat aanpak kan realiseren.

De strategieën hebben twee functies. Ten eerste kan deze als motivering dienen voor besluiten. Ten tweede wordt vastgelegd hoe er met de bevoegdheden wordt omgegaan. Met deze strategieën legt de gemeente zichzelf verplichtingen op. De gemeente is verplicht te handelen volgens haar eigen beleidsregels. Een burger wordt niet gebonden door een beleidsregel. De plicht om volgens een beleidsregel te handelen kan in bijzondere gevallen vervallen. Door omstandigheden in een bepaalde situatie kan het onevenredig zijn om de beleidsregel te volgen. Bij afwijking van de beleidsregel kan het toetsings- en/of toezichtniveau gemotiveerd zowel worden verhoogd als worden verlaagd.

Omwille van de transparantie, rechtsgelijkheid en ontwikkelingsbestendigheid enerzijds en de effectiviteit anderzijds, werken het operationeel beleid én het eerder vastgestelde strategisch beleid door in ons jaarlijks uitvoeringsprogramma. In dit uitvoeringsprogramma wordt concreet bepaald welke instrumenten we inzetten, in welke intensiteit en welke gevolgen dit heeft voor de formatie.

1.4 Opbouw

De samenhang tussen de strategieën in voorliggend document is in onderstaand figuur gevisualiseerd.



Figuur: samenhang wetgeving, verordeningen, beleid en strategieën

Het operationeel beleid is opgebouwd volgens bovenstaand figuur. In hoofdstuk 2 wordt de preventiestrategie uitgewerkt. In hoofdstuk 3 de vergunningstrategie. De toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie komen aan bod in achtereenvolgend de hoofdstukken 4, 5 en 6.



2. Preventiestrategie

2.1 Achtergrond

Beter voorkomen dan genezen. Door vooraf te investeren in inzicht en duidelijkheid van regels, kunnen we een deel van de overtredingen door onze burgers en bedrijven voorkomen. Het betreft met name overtredingen die door goedwillende en onbewuste overtreders worden gemaakt.

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het doel is om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Het gevolg is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden gepleegd.

2.2 Voorlichting

De gemeente Kerkrade probeert in eerste instantie via voorlichting te bereiken dat overtredingen die kunnen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis worden voorkomen. Burgers en bedrijven worden geïnformeerd door de gemeente over verandering van wet- en regelgeving, indieningsvereisten, mogelijkheden voor aanvragen, et cetera. Daarmee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat er teveel zaken in een vervelend en tijdrovend bestuurlijk handhavingstraject terecht komen.

Voorlichting vindt plaats door:

- informatieverstrekking over beleid, wetgeving en indieningsvereisten op onze website.
- verwijzing naar websites van (landelijke) overheden met actuele informatie over wetgeving, indieningsmogelijkheden (DSO) op onze website.
- voorlichting in huis-aan-huis bladen bij verandering van wetgeving.
- folders en brochures die in het gemeentehuis opgehaald kunnen worden.
- vooroverleg over indieningsvereisten, kansrijkheid van plannen en mogelijkheden voor indiening van aanvragen (in fasen, in delen of integraal).
- bespreken van (toetsings)resultaten na indiening van een principeverzoek.
- informatieverstrekking tijdens controles. Een deel van de controles wordt vooraf aangekondigd, waardoor voorzieningen toegankelijk zijn en benodigde documenten gebundeld beschikbaar zijn. Bovenstaande vormen van voorlichting biedt de gemeente aan als gratis dienstverlening. Dit met uitzondering van F. bespreken (toetsings)resultaten na indiening van een principeverzoek.

Ad F. Principeverzoek

De initiatiefnemer van een bouw- en/of ruimtelijk plan kan de haalbaarheid van het (bouw)plan vooraf laten beoordelen door de gemeente voordat een omgevingsvergunningprocedure wordt opgestart. Meestal gebeurt dit wanneer het (bouw)plan in strijd is met het omgevingsplan en een wijziging of afwijking van het omgevingsplan nodig is. Het is noodzakelijk dat het plan dan in concept, bij voorkeur met een ingevuld intakeformulier, wordt voorgelegd aan de gemeente. Op verzoek van de initiatiefnemer kan de gemeente een ambtelijk advies (onder voorwaarden) verlenen en duidelijkheid geven over de planologische haalbaarheid van het plan.

Het eindresultaat van een principeverzoek betreft een ambtelijke indicatie van de haalbaarheid van een initiatief op de volgende maatgevende facetten (indien van toepassing):

- stedenbouw
- ruimtelijke ordening/planologie
- wonen/volkshuisvesting
- economie,
- verkeer/parkeren
- klimaatadaptatie
- duurzaamheid
- omgevingsveiligheid (externe veiligheid, mijnschachten, bodem, geluid, etc.)
- toerisme
- openbare ruimte en inrichting
- landschappelijke inrichting/natuur
- welstand/architectonisch
- zorg en welzijn
- leefbaarheid/OOV/Bibob

De aanvrager kan zijn initiatief zo nodig aanpassen en verder uitwerken en loopt zodoende in het formele vergunningstraject niet meer tegen onverwachte obstakels aan. Tevens kan de gemeente in het

voortraject adviseren over de wijze van de vergunningaanvraag (gefaseerd of niet). In ieder geval bij ingrijpende of bestuursgevoelige plannen vindt bij een principeverzoek terugkoppeling plaats naar het bestuur.

Voor initiatieven die grote impact hebben op de stad en omvangrijk zijn (= complexe initiatieven), zet de gemeente een Omgevingstafel in om de (toetsings)resultaten van een principeverzoek te bespreken. Bij een Omgevingstafel worden adviezen van meerdere interne en externe adviseurs betrokken en vindt toetsing plaats aan meerdere beleidskaders.

2.3 Subsidiëring

Voor een aantal risicovolle activiteiten kunnen we subsidiëring inzetten om risico's te verminderen of voorkomen. Door subsidiëring worden uren (expertise/kennis) en/of financiële middelen beschikbaar gesteld. Het betreft in alle situaties maatwerk. Subsidiëring kan bijv. plaatsvinden bij uitplaatsing van hinderlijke of gevaarlijke bedrijven of het nemen van maatregelen voor verduurzaming.

2.4 Mediation en arbitration

Indien er maatschappelijke weerstand tegen activiteiten bestaat, maar geen wettelijke grondslag is om te handhaven (in casu formeel geen overtreding is), kan de gemeente een professioneel en onafhankelijk mediator inzetten om toekomstige klachten en handhavingsverzoeken te voorkomen. Mediation levert vooral een bijdrage aan een verbetering van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen. De gemeente kiest in beginsel geen andere positie in het 'conflict' dan te proberen de partijen bij elkaar te brengen. In sommige gevallen kunnen aanvullend financiële middelen (subsidie) of kennis en informatie aan de partijen beschikbaar gesteld worden om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Indien afspraken uit mediation worden vastgelegd in een convenant/vaststellingsovereenkomst, spreken we van arbitration.

2.5 Samenwerking bij de preventie

Bij het voorkomen van overtredingen werken we structureel samen met enkele partijen. Voorlichting vindt structureel plaats samen met de brandweer en RUD Zuid-Limburg, bijvoorbeeld bij principeverzoeken waar meerdere adviseurs of bevoegde gezagen betrokken zijn. Incidenteel vindt samenwerking op diverse andere terreinen plaats.

3. Vergunningstrategie

Uitgangspunt bij vergunningverlening is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen. De aanvraag vormt immers de basis voor de te verlenen vergunning. De gemeente houdt zich bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

De gemeente heeft de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. Bij elke aanvraag wordt een casemanager toegewezen. De klant beschikt hierdoor over één coördinerend aanspreekpunt, maar kan voor verdiepende vragen over specifieke activiteiten uit de aanvraag ook rechtstreeks met de vakinhoudelijk specialist contact opnemen. Het 'van het kastje naar de muur sturen' wordt hierdoor sterk verminderd, evenals het risico dat bij vergunningverlening tegenstrijdige voorschriften worden gesteld. De casemanager krijgt vanuit de betrokken disciplines adviezen aangereikt en ziet toe op het integrale karakter van de omgevingsvergunning.

3.1 Basiswerkwijze

Ons hoofdproces voor het besluiten op een vergunningaanvraag volgt de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Awb en de Ow. Een samenvatting van het Ow-werkproces is als volgt:

1. DSO verstuurt ontvangstbevestiging
2. Inboeken, registreren en eventueel digitaliseren van de aanvraag;
3. Casemanager is aanspreekpunt van de aanvrager en onderhoudt het contact en:
 - a. bepaalt Bevoegd gezag;
 - b. bepaalt of sprake is van een meervoudige of enkelvoudige aanvraag;
 - c. verstuurt de procedurebevestiging;
 - d. publiceert aanvragen en (concept)beschikkingen;*
 - e. bewaakt het overzicht over lopende procedures, termijnen en voortgang;
 - f. zet aanvraag uit bij interne- en externe adviseurs;
 - g. stelt een (concept)beschikking op.*
4. RO-medewerkers bepalen of sprake is van een uitgebreide of reguliere procedure.*
5. De casemanager coördineert de aanvraag, waarbij de beoordelaars verantwoordelijk zijn voor inhoud advies:
 - a. toets volledigheid en ontvankelijkheid;
 - b. (vak)inhoudelijke toets aan alle relevante beoordelingskaders;
6. Archiveren beschikkingen (digitaal);
7. Mogelijk bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening.*

Voor de behandeling van een melding in het kader van de Ow en Wkb (zoals melding bouwactiviteit én melding gereedmelding bouw met dossier bevoegd gezag) worden ook bovenstaande stappen gevolgd, echter exclusief de stappen voorzien van een asterix (*).

De basiswerkwijze voor het verlenen van een omgevingsvergunning is vastgelegd in VTH-systeem, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Zowel casemanager als inhoudelijk adviseur registreren stappen en resultaten daarvan in het VTH-systeem. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. Correspondentie, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften standaardiseren we voor de toestemmingen die onder de Ow vallen.

Ontvankelijkheid

De afhandelingstermijn voor de aanvragen maakt het noodzakelijk om de nodige aandacht te geven aan de toets op ontvankelijkheid. Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen dan mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten voor aanvragen zijn landelijk geüniformeerd en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten. Aan de hand van het landelijk voorgeschreven aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning is relatief eenvoudig te bepalen of alle stukken bij de aanvraag zijn overgelegd. De marges voor het toestaan van uitzonderingen zijn gering. Het consequent toetsen van een aanvraag op ontvankelijkheid voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. In het kader van de termijnbewaking is de ontvankelijkheidstoets een belangrijk onderdeel.

De gemeente Kerkrade verricht een ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen voor een omgevingsvergunning. De casemanager beoordeelt op basis van het risico van de activiteit of een grondige ontvankelijkheidstoets plaatsvindt of een toets op hoofdlijnen. Als richtlijn geldt dat binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag schriftelijk om aanvullende gegevens wordt verzocht. Als de gevraagde stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt waartegen bezwaar kan worden ingediend.

Samenhangende besluiten en meldingen

Indien voor het verlenen van een vergunning een officiële (noodzakelijke) toestemming van een andere overheid nodig is om een bepaalde activiteit uit te voeren en deze niet, of niet volledig is ingediend, kan de aanvraag om een omgevingsvergunning niet in behandeling worden genomen. Daarbij wordt eerst gelegenheid gegeven om binnen een bepaalde termijn de aanvraag aan te vullen. In het kader van de Wet samenhangende besluiten bekijken wij, of voor het realiseren van de aangevraagde activiteit ook overige vergunningen of meldingen nodig zijn (zoals voor de Alcoholwet, Algemene plaatselijke verordening of de Wet kwaliteitsborging bouwen) en informeren we hier de aanvrager over.

Bibob-toets

Indien door de verlening van een vergunning het gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten gepleegd zullen worden of dat uit strafbare feiten verkregen geld benut zal worden, wordt door onze gemeente conform de Beleidslijn Bibob na ontvangst van de aanvraag een Bibob toets uitgevoerd.

Inwerkingtreding vergunning

In artikel 16.79 van de Omgevingswet is de hoofdregel opgenomen over de inwerkingtreding van een omgevingsvergunning. Dat is namelijk in de reguliere procedure de dag na de dag waarop het besluit bekend is gemaakt. In vergunningsvoorschriften regelt het bevoegd gezag onder welke voorwaarden de vergunninghouder de vergunde activiteit mag uitvoeren. Handelen in strijd met de vergunningvoorschriften is verboden. In enkele gevallen kan sprake zijn van uitgestelde inwerkingtreding. Uitgestelde inwerkingtreding is mogelijk bij activiteiten die kunnen leiden tot een wijziging van een bestaande toestand die niet kan worden hersteld (onomkeerbaarheid). Het betreft onder meer de activiteiten:

1. Kappen
2. Slopen in beschermd stadsgezicht en op grond van ruimtelijke regels
3. Wijzigingen aan (gemeentelijke-, provinciale- en Rijks)monumenten
4. Aanleggen

Het gaat er bij bovenstaande activiteiten om de onomkeerbare gevolgen te voorkomen en de betrokken (o.a. monumentale) waarden te beschermen. Wanneer er in een specifiek geval, buiten bovenstaande vier activiteiten om, sprake is van een activiteit die kan leiden tot een wijziging van de bestaande toestand die niet kan worden hersteld, wordt dit in de vergunning opgenomen en gemotiveerd.

3.2 Vormen van vergunningverlening

De volgende vormen van vergunningverlening worden onderscheiden:

- Reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken)
- Uitgebreide procedure (6 maanden, eenmalig te verlengen met 6 weken)
- Gefaseerde aanvraag (eerste fase en tweede fase, verschillende termijncombinaties mogelijk)
- Opleggen van maatwerkvoorschriften of nadere voorwaarden (brandveilig gebruik).

Indien een aanvraag in fasen wordt aangevraagd, worden de stappen onder 3.1 bij iedere fase doorlopen. Het opleggen van maatwerkvoorschriften gebeurt veelal op basis van constatering van toezichthouders waarbij op algemeen geldende voorschriften van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of Besluit

bouwwerken leefomgeving (Bbl) aanvullende of concretere uitwerking van voorschriften nodig zijn voor het voorkomen van risico's en/of voor een betere handhaafbaarheid.

Intrekken van niet gebruikte vergunningen

De gemeente kan, conform Omgevingswet, de omgevingsvergunning intrekken als de vergunninghouder een jaar lang geen activiteit uitvoert waarvoor die omgevingsvergunning nodig is. Vergunningen voor capaciteiten vervallen standaard na één jaar. De gemeente kan in de vergunning een langere termijn dan één jaar opnemen. Na verloop van de termijn kan jaarlijks worden beoordeeld of de vergunning kan worden ingetrokken. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen in wetgeving. Ook bij wijziging van het omgevingsplan kan beoordeeld worden of vergunningen zijn verstrekt die onwenselijk zijn in het kader van het nieuwe plan.

In de volgende gevallen zal aan de vergunninghouder een nadere termijn worden gegund waarbinnen alsnog met de werkzaamheden een aanvang moet zijn gemaakt:

- a. de vergunninghouder middels concrete documenten (bijvoorbeeld geaccepteerde offerte van een bouwondernemer, facturen van bestelde bouwmaterialen en/of hiermee gelijk te stellen documenten) zijn intentie tot het op korte termijn gaan bouwen kan aantonen.
- b. de vergunninghouder persoonlijke omstandigheden opvoert, zoals een sterfgeval in de familie ziekte of onverwachte financiële omstandigheden die tot uitstel van de bouwwerkzaamheden leiden.

3.3 Beoordelingskader bouwen

Voor de activiteiten bouw geldt dat de gemeentelijke toets (de zogenaamde preventieve toets) gekarakteriseerd wordt als een 'aannemelijkheidstoets': een vergunning voor de activiteit bouwen wordt alleen verleend als voldoende aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan de voorschriften. Hiermee stelt de wetgever duidelijk dat de gemeente bij het toetsen van de bouw aanvraag niet de verantwoordelijkheid overneemt van de vergunninghouder of de bouwpartij.

De toetsingstrategie voor (bouw)aanvragen heeft tot doel te komen tot een uniforme manier van toetsen door hiervoor een kwaliteitsniveau vast te leggen. Ongeacht de behandelend medewerker vindt hierdoor een eenduidige toetsing plaats. Tevens wordt aan de hand van de toetsingsstrategie gekomen tot een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van de beschikbare middelen.

Aanvragen voor vergunningsplichtige bouwwerken toetsen we, na uitvoering van de ontvankelijkheids-toets (zie 3.1) achtereenvolgens aan de volgende onderdelen

- o toetsing aan omgevingsplan, incl. welstand (zie 3.11)
- o toetsing aan gemeentelijke Bouwverordening
- o bouwtechnische toetsing (Bbl)

In het omgevingsplan worden ruimtelijke beleidskeuzes vertaald naar praktisch toepasbare voorschriften (zie ook 3.11). De welstandseisen zijn onderdeel van het omgevingsplan.

Bouwtechnische toetsing GK1 bouwwerken

De bouwtechnische toetsing van bouwwerken die vallen onder Gevolgsklasse 1 (GK1) van de Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb) vindt plaats door de private kwaliteitsborgers. Vanaf 1-1-2024 geldt dit voornamelijk alleen voor nieuwbouw. Dit houdt in dat de gemeente een melding, risico-analyse, naam van kwaliteitsborger en borgingsplan ontvangt voorafgaand aan de bouw, evenals een verklaring van de kwaliteitsborger (dossier bevoegd gezag) na afloop. Deze documenten worden op volledigheid getoetst. Naast de wettelijke indieningsvereisten waaraan de melding dient te voldoen, wordt ook beoordeeld of voldoende aandacht is gegeven aan de lokale omstandigheden. Aan de volgende lokale omstandigheden dient de kwaliteitsborger in het borgingsplan voor bouwwerken in Kerkrade bijzondere aandacht te geven:

- Constructieve gevolgen van na-ijlende effecten van mijnbouw / mijnschachten
- Constructieve gevolgen van bouwen op oude funderingen, grindlagen en keien en sterk wisselende bodemopbouw
- Voorkomen van geluidshinder bij bouwactiviteiten
- Niet ontplofte munitie
- Externe veiligheid
- Hoger en lager gebouwde bouwwerken (verschuivingen van aarde en sneeuw)

Op onze website benoemen we deze lokale omstandigheden die door de kwaliteitsborger in het borgingsplan opgenomen dienen te worden. Bij aanvragen voor omgevingsplanactiviteiten en meldingen in het kader van de Wkb wordt hiernaar verwezen.

Steekproefsgewijs vindt, naast de beoordeling van de volledigheid, verdieping op specifieke aspecten plaats. Verdieping vindt in ieder geval plaats bij toepassing van:

- breedplaatvloeren, funderingspalen, funderingsbalken en/of poeren;

- overige funderingsconstructies naast monumenten (ook in het kader van omgevingsveiligheid). Bij onvolledigheid of twijfel over de aangeleverde stukken, kunnen we aanvullende stukken opvragen. Indien sprake is van een melding, dient de aanvrager een nieuwe melding in te dienen. Bovenstaande beleidskeuzen worden de komende jaren actief gemonitord. Op basis van praktijkervaring kunnen we tot bijstelling van beleidskeuzen komen.

Indien we fraude of andere incorrectheden door de private kwaliteitsborger constateren, melden we dit direct bij de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw. Met hun bestuursrechtelijke bevoegdheid (waarschuwen, toetsen en intrekken van certificaten) zien zij toe op de kwaliteit van de kwaliteitsborgers.

Bouwtechnische toetsing bij evenementen

Het toezicht dat onder de APV valt, zoals het toezicht op bouwwerken (podia, tenten, tribunes, kermis) bij evenementen, valt niet onder de Wkb en blijft de taak en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het beoordelen van aanvragen voor bouwactiviteiten bij evenementen vindt plaats volgens de COBc Richtlijn "Constructieve Toetsingscriteria Evenementenvergunning".

Bouwtechnische toetsing overige bouwwerken

Voor de bouwwerken in Gevolgklasse 2 (GK2) toetst de gemeente de minimale prestatie-eisen uit het Bbl. De wetgever heeft deze voorschriften niet naar zwaarte gedifferentieerd. Het is praktisch onmogelijk om alle geldende voorschriften even uitputtend te toetsen. Hiervoor ontbreken de (financiële) middelen en capaciteit. Bovendien vraagt niet elk bouwwerk om deze controle. Voor de technische toetsing van aanvragen voor de omgevingsvergunning bouwen is het daarom noodzakelijk tot een lokaal beleidskader te komen waarin de gemeente Kerkrade aannemelijk maakt of aan de regelgeving wordt voldaan.

In het Bbl zijn minimale prestatie-eisen gegeven voor drie verschillende niveaus, namelijk nieuwbouw, verbouw en bestaande bouw. Deze minimale prestatie-eisen zijn verdeeld in vier thema's, te weten: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. De minimale prestatie-eisen kunnen wat betreft zwaarte per gebruiksfunctie verschillen. Bovendien hanteert het Bbl verschillende niveaus met betrekking tot deze minimale prestatie-eisen. Bij verandering van zowel het gebruik als de technische staat van een bouwwerk zijn de minimale prestatie-eisen voor niveau nieuwbouw uitgangspunt. Indien sprake is van een ondergeschikte verbouwing kan vrijstelling voor een lager niveau worden gegeven met als ondergrens het niveau bestaande

Deze indeling vormt het vertrekpunt om vervolgens per type bouwwerk de intensiteit of zwaarte van toetsing te bepalen. Deze intensiteit of zwaarte van de toets wordt weergegeven in zogenaamde toetsniveaus.

Toetsingsniveaus

Voor de toetsing aan het Bbl van iedere aanvraag met een bouwactiviteit maken we gebruik van de landelijke toetsmatrix op basis van het Bouwbesluit (BRIS-toets). Deze werkt met vier niveaus van toetsing. Per type bouwwerk is afhankelijk van het risico bepaald op welk niveau ieder van de aspecten getoetst wordt. De toetsniveaus beschrijven de diepgang die de beoordeling van bouwplannen aan de verschillende thema's van het Bbl moet hebben. De keuze en omschrijving van de toetsniveaus is gebaseerd op de definities zoals die in het landelijk project Collectieve Kwaliteitsnorming Bouwvergunningen (CKB) zijn omschreven. Doelstelling daarbij is om de toetsingskwaliteit van aanvragen te waarborgen. Onder toetsingskwaliteit wordt verstaan: het afspreken van een minimaal toetsniveau waaraan wordt getoetst en waardoor inzicht wordt verschaft in hetgeen is getoetst. Het hierbij afgesproken collectieve minimum toetsniveau wordt gezien als een verantwoord niveau van toetsing.

Er zijn vier toetsniveaus waarbij de diepgang van de controle oploopt van niveau 1 naar niveau 4, te weten: uitgangspunten (sneltoets), globaal (visueel), gemiddeld (representatief) en grondig (integraal). Er is voor gekozen om de toetsniveaus redelijk algemeen te beschrijven en niet voor elk individueel voorschrift van het Bbl te definiëren wat onder het toetsniveau moet worden verstaan. Door middel van werkafspraken en gestandaardiseerde werkprocessen wordt bevorderd dat de hantering van de toetsniveaus door de verschillende bouwplantoetsers op uniforme wijze wordt toegepast.

Cat.	Werkniveau	Omschrijving	Voorbeeld
1	Uitgangspunt (sneltoets)	Toetsen op de compleetheid van de (technische) informatie: • controle op aanwezigheid tekeningen/berekeningen; • zijn vereiste voorzieningen op tekening aangegeven en is het op basis van een eerste globale inschatting plausibel dat op hoofdlijnen aan de eisen worden voldaan?	Bij een bouwplan wordt gekeken of er een daglichtberekening aanwezig is, of het gebouw is opgedeeld in verblijfsgebieden in verblijfsruimtes, of er een trap is etc.
2	Globaal (visueel)	Toetsen of uitgangspunten conform norm zijn uitgevoerd:	Bij een daglichtberekening zal wel worden gecontroleerd of er is ge-

		<ul style="list-style-type: none"> • controle door na te gaan of uitgangspunten uit tekeningen/berekeningen zijn te halen door bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> o maten of meten o controle andere specificaties (bijv. certificaat) o controle rekenmethode • wordt er voldaan aan de gestelde eisen; tekeningen en berekeningen worden concreet naast de eis gelegd en met elkaar vergeleken. 	<p>keken naar het netto glasoppervlak en evt. aanwezige belemmeringen en/of overstekken, maar wordt de berekening niet inhoudelijk gecontroleerd. Bij een ventilatieberekening zal er wel worden gecontroleerd of de capaciteit per m² vloeroppervlak juist is en of de aan- en afvoervoorzieningen aanwezig zijn, maar wordt de berekening wederom niet inhoudelijk gecontroleerd.</p>
3	Gemiddeld (representatief)	<p>Toetsen of berekeningen correct zijn weergegeven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • controle door aantal representatieve onderdelen (vooral de constructieve- en brandveiligheid) op tekening en/of in berekening rekenkundig te controleren. 	<p>Bij een daglichtberekening worden niet alle verblijfsgebieden/ruimtes gecontroleerd, maar enkele ruimtes waarvan de verwachting is dat deze ruimten kritiek zijn. Bij de controle van meerdere trappen worden slechts enkele trappen gecontroleerd.</p>
4	Grondig (integraal)	<p>Toetsen op alle onderdelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • voorschrift integraal controleren; • berekeningen narekenen; • zo nodig complexe berekeningen uitbesteden. 	<p>Bij het toetsen van het bouwplan vindt er een controle plaats van op de tekening vermelde afmetingen, controle of deze afmetingen overeen komen met de in de berekening vermelde gegevens, het narekenen van berekeningen, het natrekken van hoeveelheden etc.</p>

Hierbij wordt een groter belang gehecht aan veiligheids- en gezondheidsaspecten. Ook ligt het voor de hand om bouwwerken met gevoelige gebruiksfuncties intensiever te toetsen.

3.4 Beoordelingskader slopen

Voor slopen geldt bij karakteristieke objecten (bij monumenten en volgens het omgevingsplan) een vergunningplicht. Voor overige objecten boven 10 m³ of met asbest geldt een meldingsplicht. De sloopmelding wordt door RUD Zuid Limburg op diverse thema's conform het Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de basistaken beoordeeld. Het betreft de thema's asbest en sloopafval. De toetsresultaten ten aanzien van deze thema's zullen waar nodig moeten worden vertaald naar nadere voorwaarden in de vergunning of aan de melding.

3.5 Beoordelingskader brandveiligheid

Het toetsen van meldingen en vergunningaanvragen voor bouwactiviteiten en voor gebouwen in relatie tot brandveiligheid geschiedt aan de hand van een toetsprotocol. Aanvragen om vergunning in verband met nieuwbouw, uitbreiding en verbouw worden door ons ter beoordeling voorgelegd aan de Veiligheidsregio Zuid-Limburg. Na toetsing aan het toetsprotocol wordt door de Veiligheidsregio een advies gegeven.

3.6 Beoordelingskader monumenten

De omgevingsvergunning voor monumenten (wijziging) vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan cultuurhistorisch erfgoed. Naast de gebruikelijke beoordeling van de aanvraag door de medewerker, bepaalt de medewerker of zaken worden voorgelegd aan de gemeentelijke adviescommissie RKMC of de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). Het ligt voor de hand dat bij de toetsing van aanvragen voor een vergunningen voor monumenten wordt aangesloten bij de toetsingsstrategie voor omgevingsvergunningen activiteit bouwen. Immers, voor vrijwel alle veranderingen aan een monument is ook een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen vereist. Door een hogere intensiteit van toetsing en toezicht (dan een niet-monumentaal bouwwerk) als het een monument betreft, kan een afdoende waarborg tegen vernietiging van monumentale waarden worden verkregen.

3.7 Beoordelingskader milieu

Het beoordelingskader milieu is vastgelegd in het Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de basistaken van de RUD Zuid-Limburg.

3.8 Beoordelingskader aanleg, kap, reclame en uitritten

Voor het realiseren van activiteiten die als wettelijke basis in de APV zijn geregeld, vindt toetsing primair plaats op basis van de bepalingen in de APV. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een groot deel van deze kaders onderdeel van het omgevingsplan; onder meer aanleg, kappen, reclame en uitritten zijn dan omgevingsplanactiviteiten.

Naast deze publiekrechtelijke toetsing, vinden vaak ook privaatrechtelijke afspraken plaats als de activiteiten plaatsvinden op publieke gronden (bijvoorbeeld bij de aanleg van uitritten). Afstemming vindt plaats met de wegbeheerders. Binnen onze gemeente zijn dit de gemeente zelf, het Waterschap Limburg of de provincie.

Van kappen kan sprake zijn als een boom of houtopstand geveld wordt of als er zeer drastisch wordt gesnoeid, bijvoorbeeld het verwijderen van de kroon uit een boom. In de gemeentelijke bomenverordening is opgenomen voor welke bomen het verboden is om zonder kapvergunning te vellen. In aanvulling kunnen ook beeldbepalende bomen in het omgevingsplan worden aangewezen.

Voor de beoordeling van aanvragen voor de activiteit 'aanleg' wordt 100% getoetst aan de bepalingen in het omgevingsplan.

3.9 Beoordelingskader bodem, bouwstoffen en grondstromen

De beoordeling van aanvragen en meldingen voor bodemactiviteiten vindt plaats door de RUD Zuid-Limburg, met uitzondering van de meldingen die betrekking hebben op kleine bodemsaneringen. De intensiteit van toetsing van deze aanvragen en meldingen is door RUD Zuid-Limburg beschreven in het Uniform uitvoerings- en handavingsbeleid voor de basistaken. De meldingen die betrekking hebben op kleine bodemsaneringen worden door de gemeente conform het beleid voor de basistaken uitgevoerd.

3.10 Beoordelingskader natuurbescherming en flora en fauna

We beoordelen van iedere activiteit die negatieve gevolgen kan hebben voor specifieke diersoorten en/of een Natura2000 gebied of hiervoor een vergunning van de provincie in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig is. Indien een dergelijke vergunning nodig is, dan vragen we advies bij de provincie of IL&T. De inhoudelijke toetsing ten aanzien van natuurbescherming en/of flora en fauna vindt plaats door deze overheden. We nemen dit advies over in onze beschikking.

3.11 Beoordelingskader ruimtelijke ordening

Uitgangspunt is dat alle aanvragen integraal worden getoetst aan het omgevingsplan om te bekijken of er sprake is van strijdigheden met de planvoorschriften (incl. welstand). Als blijkt dat een aanvraag niet voldoet aan het omgevingsplan, wordt beoordeeld of een afwijking of wijziging van het omgevingsplan mogelijk is.

Als gevolg van de nieuwigheid van de Omgevingswet en Wkb verwachten we de eerste jaren veel aanvragen voor omgevingsplanactiviteiten waarbij een noodzakelijke bouwmelding ontbreekt (en vice versa). We signaleren zo vroeg mogelijk eventuele onvolledigheden in de aanvraag en wijzen daarbij initiatiefnemers op de lokale omstandigheden die in de borgingsplannen bijzondere aandacht dienen te krijgen (zie paragraaf 3.3).

Beleid voor afwijking van omgevingsplannen

Vanaf de inwerkingtreding van de Ow zijn de bestemmingsplannen van rechtswege omgezet naar één omgevingsplan op het niveau van de gemeente. In dit omgevingsplan zijn activiteiten benoemd, die met een vergunning zijn toegestaan. Het betreft dan een binnenplanse omgevingsactiviteit. Een voorbeeld hiervan zijn de aanlegactiviteiten. Voor de beoordeling van aanvragen voor de omgevingsplanactiviteiten wordt 100% getoetst aan de beoordelingsregels in het omgevingsplan. Deze beoordelingsregels zijn door de gemeenteraad geformuleerd.

Het omgevingsplan bevat binnenplanse afwijkingmogelijkheden. Per geval wordt een beoordeling/afweging gemaakt. Bij die beoordeling/afweging wordt getoetst aan gemeentelijk beleid. Als een aangevraagde activiteit in strijd is met het omgevingsplan, spreken we van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Ingeval een activiteit volgens omgevingsplan vergunningplichtig is, zal eerst een omgevingsvergunning moeten worden verleend voordat hieraan medewerking kan worden verleend.

De procedure voor een binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit is standaard de reguliere procedure. Omdat hierdoor het onderscheid tussen de reguliere en uitgebreide afwijkingprocedure is komen te vervallen, komt onder de Omgevingswet de "kruimelregeling" niet meer terug. Onder de Omgevingswet kunnen gemeenten de kruimelgevallenregeling of een (aangepaste) variant hierop onderbrengen in het omgevingsplan zodat het dan een binnenplanse afwijking wordt, of buiten het omgevingsplan laten zodat het een buitenplanse afwijking wordt. Ook kunnen in het omgevingsplan bijbehorende bouwwerken vergunningvrij worden gemaakt. Deze keuzen dienen nog in het omgevingsplan te worden vastgelegd.

Beoordeling van de aanvraag voor een buitenplanse omgevingsactiviteit vindt plaats aan de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Na besluitvorming over een buitenplanse omgevingsactiviteit passen we het omgevingsplan aan.

3.12 Samenwerking bij de vergunningverlening

De casemanager beoordeelt of collegiaal overleg nodig is, o.a. om andere benodigde disciplines te laten beoordelen of een toetsing noodzakelijk is. In het gedigitaliseerde werkproces zijn ook de contactmomenten met externe en interne adviseurs benoemd. Afhankelijk van de aangevraagde activiteit vindt samenwerking plaats met diverse interne en externe adviseurs.

- De VTH basistaken worden door de RUD Zuid-Limburg uitgevoerd, incl. enkele overige milieutaken.
- Toetsing van de brandveiligheidsaspecten vindt plaats door de Veiligheidsregio Zuid-Limburg.
- Aanvragen voor monumenten worden, naast de gebruikelijke beoordeling voor slopen/bouwen volgens de toetsmatrix, getoetst door de adviescommissie RKMC (Ruimtelijke Kwaliteit, Monumenten en Cultuurhistorie) en bij complexere activiteiten bij rijksmonumenten, door de RCE.
- Nieuwbouwwplannen in een gebied met hoge archeologische waarden, worden altijd voorgelegd aan de regio-archeoloog, die de plannen toetst aan de normen uit het omgevingsplan.

4. Toezichtstrategie

Een daadkrachtige gemeente op het gebied van toezicht en handhaving straalt signalen uit naar haar omgeving dat overtredingen niet lonen en dat niet met haar te spotten valt.

Het Omgevingsbesluit geeft slechts in algemene bewoordingen aan hoe het toezicht georganiseerd dient te zijn. Op grond van het Omgevingsbesluit moet het bestuursorgaan inzicht geven in de wijze waarop het toezicht op de naleving van wet – en regelgeving wordt uitgeoefend. In Kerkrade vindt toezicht in een vorm en intensiteit plaats welke leidt tot een adequate naleving van wet en regelgeving. Op welke wijze en met welke frequentie uiteindelijk toezicht wordt gehouden, is het resultaat van de uitkomsten van de omgevingsanalyse. Hierbij spelen ook de ervaringen die met onze burgers, bedrijven en instellingen zijn opgedaan en de keuzes in het verleden een rol.

4.1 Aanleidingen voor toezicht

Toezicht in Kerkrade vindt plaats op basis van:

- het jaarlijks uitvoeringsprogramma;
- aangevraagde vergunningen en ontvangen meldingen;
- specifieke thema's of projecten;
- ontvangen meldingen (klachten, signalen en handavingsverzoeken) en calamiteiten;
- waarnemingen in het vrije veld: oog en oor.

Bij het houden van toezicht kunnen verschillende methoden worden gebruikt. Toezicht kan ter plekke worden uitgevoerd of op afstand (administratief). Het onderscheid is van belang omdat per beleidsterrein de aspecten waar de controle zich op richten verschillend zijn. Het is effectief om verschillende vormen van controles te hanteren, welke zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Door het verrassingsmoment wordt een vollediger beeld verkregen.

Als een essentieel onderdeel van de toezichtstrategie wordt het zogenaamde bijstempelen beschouwd. Het bijstempelen is in weze de ruimte die de toezichthouder heeft om kleine afwijkingen van vergunningen op te tekening vast te leggen zonder nieuwe tekeningen of een vergunning op te vragen.

4.2 Toezicht bouwen

Onder de Omgevingswet kan vaker zonder omgevingsvergunning voor de activiteit Bouwen worden gebouwd. Vergunningvrij betekent niet regelvrij. Bij vergunningvrij bouwen of het bouwen onder de Wkb, gelden altijd de regels uit de Woningwet, het Bbl (onder meer voor veiligheid en gezondheid), de bouwverordening en het burendrecht uit het Burgerlijk Wetboek. Het toezicht bouwen vindt met name plaats naar aanleiding van meldingen en omgevingsvergunningen. Op basis van specifieke risico's kan toezicht plaatsvinden in de bestaande bouw.

De gemeente verlangt bij bouwactiviteiten altijd een kennisgeving start bouw uiterlijk 2 dagen voordat met de bouw gestart wordt en een kennisgeving bouw gereed uiterlijk 2 dagen na afronding van de bouwactiviteiten. Deze kennisgevingen worden geregistreerd en gearchiveerd.

Bouwtechnisch toezicht GK1 bouwwerken

Bij de realisatie van bouwwerken die vallen onder GK1, wordt door de gemeente geen bouwtechnisch toezicht meer gehouden. Behalve op de aspecten die als hoog risicovol worden beschouwd en achteraf lastig te herstellen zijn. De gemeentelijk toezichthouder Bouw voert, naast de kwaliteitsborger, bij de GK1 bouwwerken toezicht uit op basis van het funderingsplan indien sprake is van:

- Funderingspalen, funderingsbalken en/of poeren.
- Overige funderingsconstructies naast monumenten (ook in het kader van omgevingsveiligheid).

Daarnaast voert de gemeentelijk toezichthouder Bouw toezicht uit bij toepassing van breedplaatvloeren.

Naast bovenstaande aspecten vindt steekproefsgewijs toezicht plaats door de gemeentelijk toezichthouder, op basis van een risicoinschatting van de gemeentelijke toezichthouder. Daarbij richten we ons met name op risico's van constructieve veiligheid, brandveiligheid, gezondheid en duurzaamheid. We kunnen voor de beoordeling van de melding en/of het uitvoeren van toezicht aanvullende stukken vragen van de initiatiefnemer.

Bij de GK1 bouwwerken blijft het toezicht op basis van het Omgevingsplan (waaronder welstand) en gemeentelijke Bouwverordening gelden. Wanneer bij GK1 bouwwerken sprake is van werkzaamheden met een onomkeerbaarheid of wanneer door de werkzaamheden verder onderzoek onmogelijk wordt, zeggen we een onderzoek aan waarbij het onderzoek niet belemmert mag worden. Er mogen dan geen werkzaamheden plaatsvinden die het onderzoek belemmeren.

Bovenstaande beleidskeuzes worden de komende jaren actief gemonitord. Op basis van praktijkervaring kunnen we tot bijstelling van beleidskeuzes komen.

Bouwtechnisch toezicht bij evenementen

Het toezicht dat onder de APV valt, zoals het toezicht op bouwwerken (podia, tenten, tribunes, kermis) bij evenementen, valt niet onder de Wkb en blijft de taak en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Bij grote evenementen controleert de gemeente bij oplevering de constructies en bouwveiligheid. Bij de middelgrote en kleine evenementen vindt op basis van een risico-inschatting van de gemeente toezicht op de constructies plaats.

Bouwtechnisch toezicht overige bouwwerken

Net als bij het toetsen van bouwplannen in GK2 en GK3 in de vergunningfase het geval is, geldt ook hier dat tijdens de bouw- of realisatiefase keuzes moeten worden gemaakt wat en hoe dit wordt gecontroleerd. Voor deze fase hebben we het toezichtprotocol uitgewerkt. Het landelijke toezichtprotocol© van de Vereniging BWT Nederland heeft als basis gediend voor het gemeentelijk protocol.

Het toezichtprotocol wordt weergegeven met een matrix. In de matrix zijn per bouwfase en categorie van bouwwerken de voorschriften aangegeven waarop wordt gecontroleerd. Bij het vaststellen van het minimum niveau is per controlepunt vastgesteld of dit relevant is voor wat betreft brandveiligheid, constructieve veiligheid en/of volksgezondheid omdat hierbij de ingeschatte risico's het grootst zijn. Voor die controlepunten die relevant zijn is een inschatting gemaakt van het risico. Afhankelijk van deze risico-inschatting is per controlepunt een minimum toezichtniveau vastgesteld, gebaseerd op de vijf niveaus genoemd bij 4.2 onder het vergunningsgericht toezicht.

Uiteraard wordt op die onderdelen waaraan een bouwplan intensiever wordt getoetst ook intensiever toezicht gehouden. Het toezichtprotocol bouwen koppelt de voorschriften aan de fase van de bouwwerkzaamheden. Op die manier kunnen per fase de relevante voorschriften worden gecontroleerd.

We onderscheiden in het toezichtprotocol 5 voorgedefinieerde werkniveaus:

- 4: Integraal. Beoordeling van alle onderdelen op detailniveau. Op het oog en met de benodigde hulpmiddelen worden controles tot op detailniveau uitgevoerd. Alle projectspecifieke tekeningen en detailtekeningen worden geraadpleegd.
- 3: Representatief. Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Daarnaast worden enkele kritische detailleringen in detail beoordeeld. Er worden algemene projectspecifieke tekeningen geraadpleegd en detailtekeningen van kritische detailleringen.
- 2: Beperkt. Beoordeling op hoofdlijnen, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Er worden alleen algemene projectspecifieke tekeningen geraadpleegd. Bij twijfel vindt raadpleging van detailtekeningen plaats.
- 1: Marginaal. Visuele controle, een vluchtige beoordeling op het oog op basis van kennis en ervaring zonder projectspecifieke tekeningen of details te raadplegen en of hulpmiddelen (bijvoorbeeld meetlat) te gebruiken.
- 0: Steekproefsgewijs.

Op basis van een risico-inschatting van de toezichthouder kan het toezichtniveau uit het toezichtprotocol worden verlaagd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een aannemer met Bouwgarant keurmerk.

4.3 Toezicht slopen

De voorschriften, die tijdens sloopwerkzaamheden moeten worden nageleefd, en waar toezicht op moet worden gehouden zijn:

- de wijze van slopen;
 - de veiligheid van het sloopterrein en de directe omgeving;
 - het omgaan, verwerken en afvoeren van diverse soorten vrijkomend sloopafval, waaronder asbest.
- Het toezicht slopen vindt volgens het Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de basistaken van de RUD Zuid-Limburg plaats conform het landelijke (risicogerichte) toezichtprotocol voor sloopwerken met en zonder asbest. Naar aanleiding van meldingen wordt toezicht gehouden.

4.4 Toezicht brandveiligheid

Afhankelijk van de aard van het bouwwerk en het gebruik worden met de Veiligheidsregio Zuid-Limburg afspraken gemaakt op welke toezichtsmomenten de Veiligheidsregio integraal het bouwtoezicht gaat controleren. Bij grote projecten wordt de brandweer al vroeg in het proces betrokken. Afstemming kan dan plaats hebben over bijvoorbeeld de aan te leveren certificaten en de toezichtmomenten. De opleveringscontrole van de gebruiksmelding neemt de Veiligheidsregio voor haar rekening in samenwerking met de toezichthouder Bouw van de gemeente.

Een groot deel van het toezicht betreft het structurele toezicht op de brandveiligheid in gebouwen met een publieks- of een verblijfsfunctie. In het kader van het Bbl geldt voor deze gebouwen een meldingsplicht. De toezichtstaak op brandveiligheidsvoorschriften is specialistisch werk en vindt daarom plaats door de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, samen met een van de gemeentelijke toezichthouders. Bij milieubelastende activiteiten worden de controles op meldingen zoveel mogelijk integraal meegenomen bij de reguliere milieucontroles.

Tijdens het toezicht wordt er in dit kader met name gecontroleerd op:

- de aanwezigheid van een melding Bbl
 - de aanwezigheid van vereiste documenten, logboeken en certificaten
 - transparant- en noodverlichting
 - het blokkeren, afsluiten en niet functioneren van vluchtroutes, nooduitgangen, blusmiddelen, rookbrandscheidingen en ontruimings-, brandmeld-, rookafvoer- en warmteafvoerinstallaties.
- De handleiding Preventieactiviteitenplan (PREVAP) bevat de indeling van prioriteiten, op basis van het verwachte brandrisico van gebruiksfuncties. Het gaat hier om prioriteiten op basis van de bouw- en gebruiksregelgeving. Bij de indeling van de gebruiksfuncties in prioriteitsklassen zijn criteria gehanteerd als het aantal aanwezigen, de zelfredzaamheid van de aanwezigen, de kans op brand, de frequentie van gebruik van een object. Dit zijn criteria op basis van het gebruik van een gebouw/object. Andere criteria zijn bijvoorbeeld bouwaard, bouwhoogte of bouwjaar. Aan de hand van deze PREVAP hebben we een indeling in prioriteiten bepaald, inclusief bijbehorende kengetallen voor de uit te voeren taken.

Prioriteitsklasse	Aard risico	Controlefrequentie	Type bouwwerken
1	Zeer hoog risico	2 x per jaar	n.v.t.
2	Hoog risico	1 x per jaar	Verminderd zelfredzaamheid, zoals basisscholen ziekenhuis, en kinderdagverblijven
3	Gemiddeld risico	1 x per 2 jaar	Kamerverhuur
4	Beperkt risico	Na klachten en meldingen	Overig

Tabel: overzicht aanpassing controlefrequentie brandveiligheid op basis van naleefgedrag

De wijze van toezicht vindt plaats aan de hand van het toezichtprotocol brandveilig gebruik. Het toezichtprotocol is in eigen beheer ontwikkeld, gebaseerd op een landelijk format. Van meerdere voorschriften wordt elk detail gecontroleerd.

4.5 Toezicht monumenten

Nadat een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouw en monumenten is afgegeven, zullen de monument specifieke aspecten worden meegenomen in de reguliere bouwinspecties, tenzij in een specifieke zaak, veelal in afstemming met Monumentenwacht, extra toezicht nodig is. Hierdoor blijft dit toezicht beperkt van omvang. Daarnaast vindt toezicht op monumenten plaats na klachten en signalen (zie 4.11).

4.6 Toezicht milieu

Het toezicht milieu voor de milieubelastende activiteiten die onder de basistaken vallen, wordt uitgevoerd conform het Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de basistaken van de RUD Zuid Limburg. Op het in werking zijn van milieubelastende activiteiten die niet vallen onder de basistaken in Kerkrade wordt door ons periodiek toezicht gehouden. Dit kan door een fysieke of administratieve controle. De toezichthouder milieu bepaalt op basis van risico (naleefgedrag, klachten, incidenten en impact van eventuele overtredingen) welke milieubelastende activiteiten met welke diepgang worden geïnspecteerd. Een aantal milieubelastende activiteiten wordt hoofdzakelijk thematisch in plaats van integraal gecontroleerd, zoals nachtcontroles (bij horeca) en tijdelijke activiteiten (zoals opslag van vuurwerk). In het uitvoeringsprogramma kunnen thema's benoemd worden (zoals energiebesparing) waarop intensiever wordt toegezien. In het uitvoeringsprogramma wordt dan ook benoemd op welke wijze (fysiek of administratief) dit toezicht plaatsvindt.

Het milieutoezicht is erop gericht om de (milieu)belasting van de bedrijfsactiviteiten voor het milieu en de omgeving te voorkomen dan wel zo veel mogelijk te beperken. De wettelijke grondslag voor deze taak ligt in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde algemene regelingen. De taken hebben betrekking op het toezicht op en handhaving van voorschriften en regels gesteld in de geldende vergunningen en besluiten.

4.7 Toezicht aanleg, kap, reclame en uitritten

In geval van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit wordt volstaan met maximaal één toezichtmoment tijdens een gebiedscontrole (zie paragraaf 4.12).

Voor de activiteiten reclame aanbrenge en kappen van bomen beperken wij ons tot het toezicht op basis van klachten en meldingen (zie paragraaf 4.11). In dit kader gaan wij uit van de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerder van de werkzaamheden. Dit betekent ook dat herplantplicht en landschapsinpassing niet actief gecontroleerd wordt. De uitritvergunningen worden gecontroleerd door de opzichter (civiel cultuurtechnische onderhoudswerken).

4.8 Toezicht bodem, bouwstoffen en grondstromen

Voor toezicht bodemsanering (niet-ernstige gevallen en niet zijnde basistaak) geldt dat dit uitsluitend plaatsvindt wanneer hier een concrete aanleiding voor is. Bijvoorbeeld bij een tanksanering of bij besluiten over ruimtelijke ontwikkelingen. Het toezicht op overige activiteiten met bodem, bouwstoffen en grondstromen vindt plaats volgens het Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de basistaken van de RUD Zuid-Limburg.

4.9 Toezicht natuurbescherming en flora en fauna

Het toezicht op de bescherming van natuur, flora en fauna vindt gebiedsgericht plaats (zie 4.12) en op basis van klachten en signalen (zie 4.11).

4.10 Toezicht ruimtelijke ordening

Het toezicht op de ruimtelijke ordening vindt met name gebiedsgericht plaats (zie 4.12) en op basis van klachten en signalen (zie 4.11). Daarnaast wordt tijdens het bouwtoezicht bekeken of activiteiten plaatsvinden conform het omgevingsplan en in het kader van mutatiesignalering door de BAG.

4.11 Toezicht op basis van klachten, signalen en handhavingsverzoeken

We ontvangen diverse type meldingen: klachten, signalen of handhavingsverzoeken van burgers/bedrijven (extern) of van andere afdelingen/collega's/bestuur (intern).

1. Meldingen kunnen per telefoon, schriftelijk, per e-mail of via de website van de gemeente binnenkomen. Na ontvangst van een melding wordt beoordeeld welke (interne of externe) medewerker de melding oppakt. Dit kan bijvoorbeeld een toezichthouder, medewerker sociaal wijkteam of medewerker buurtbemiddeling zijn.
2. Bij een melding wordt altijd contact opgenomen met de melder. Dit gebeurt binnen twee werkdagen. Voor calamiteiten buiten kantoortijden (bijvoorbeeld een brand waarbij asbest vrijkomt) neemt de gemeentelijk officier van dienst bevolkingszorg (OVBZ) contact op met de betrokken (interne of externe) medewerkers voor assistentie. Voor milieuklachten buiten kantoortijden heeft de RUD Zuid-Limburg een milieuklachten telefoon ingericht.
3. Registratie vindt onder meer plaats van het tijdstip van melden en overlast, contactgegevens van de melder, de mogelijke veroorzaker en het type klacht.
4. Voor de afhandeling wordt onderscheid gemaakt in:
 - a. Urgente meldingen, al dan niet met onomkeerbare situaties. Het betreft meldingen die betrekking hebben op constructieve-, verkeers- of brandveiligheid met directe risico's op letsel of overlijden. Bij urgente meldingen vindt binnen per direct een bezoek ter plekke plaats en wordt door de toezichthouder besloten (op basis van de sanctiestrategie in hoofdstuk 5) welk sanctie-instrument wordt ingezet.
 - b. Overige meldingen. Met de melder wordt besproken wat het belang en doel van het verzoek is en wat verwacht mag worden van de gemeente. De melder wordt verzocht om aannemelijk te maken dat de activiteit (waarover gemeld wordt) in strijd met wet- en regelgeving plaatsvindt. Zodra de melder dit heeft aangetoond, wordt door de toezichthouder een bezoek ter plekke gebracht én besloten (op basis van de sanctiestrategie in hoofdstuk 5) (of en zo ja) welk sanctie-instrument wordt ingezet. Een controle ter plekke is daarbij mogelijk.
5. Van een bezoek wordt een verslag, conform protocol "Rapportage controle" gemaakt. Registratie van het bezoek vindt plaats in het geautomatiseerde bestand conform het protocol "Beheer van informatie".
6. Voor zover redelijkerwijs zinvol wordt de melder ook schriftelijk op de hoogte gebracht van de eventuele controle en de acties die zullen worden of zijn ondernomen naar aanleiding van de melding.
7. Meldingen die achteraf niet meer te verifiëren zijn (zoals geur en geluid), worden niet bezocht.
8. Indien de melding een handhavingsverzoek betreft, wordt een besluit genomen binnen de wettelijke termijn. Dit betreft ofwel een bestuursrechtelijke maatregel in de vorm van een sanctiebeschikking (bij honorering), ofwel een afwijzing van het verzoek. De vermeende overtreder/verzoeker/belanghebbenden worden hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. Betreft het een anoniem handhavingsverzoek wordt een besluit genomen de verzoek niet in behandeling te nemen (zonder eerst een herstelkans te bieden) en vervolgens dit besluit bekend maken door kennisgeving van het besluit in een huis-aan-huisblad of dag- of nieuwsblad (algemene bekendmaking van artikel 3:42 Awb). Door in een vroeg stadium in overleg te gaan met melder en veroorzaker, worden ieders verwachtingen duidelijk en mogelijke toekomstige problemen voorkomen. Bij anonieme verzoeken wordt de impact ingeschat. Afhankelijk van deze inschatting wordt eventueel verdere actie ondernomen.

4.12 Gebiedscontroles

Zolang geen (nieuwe) activiteiten plaatsvinden, vindt slechts beheer van het grondgebied plaats. Tijdens het beheer gaan we met toezicht na of het gebruik volgens de regels plaatsvindt. Gebiedsgericht toezicht wordt toegepast met aandacht voor diverse, vastgelegde controlepunten ten aanzien van ruimtelijke ordening, bouwen, (brand)veiligheid, milieu, APV en bijzondere wetten. Afhankelijk van het type gebied en/of bestuurlijke prioriteit kan de nadruk meer of juist minder op enig rechtsgebied liggen.

In het algemeen vindt het toezicht plaats vanaf de openbare weg en is het gericht op het voorkomen en tegengaan van excessen. Voor deze wijze van controle worden zowel bouw- als milieutechnische toezichthouders ingezet. Hoewel iedere toezichthouder van oorsprong een bepaalde specialiteit (bouw, milieu, brandveiligheid, etc.) heeft, worden zijn of haar vaardigheden tevens benut voor het toepassen van de 'oog- en oorfunctie' voor zaken die buiten zijn of haar specialisme liggen. Bij nader te bepalen feiten wordt een collega toezichthouder geïnformeerd, die op dat specifieke terrein vakbekwaam is. Het gaat vooral om zaken die geen vakinhoudelijke kennis verlangen. Op deze manier denken we de integrale handhaving verder te optimaliseren.

We onderscheiden de volgende toezichtarrangementen bij het gebiedsgericht werken:

1. Uitrustingsmodel: controles op basis van klachten of meldingen (zie 4.11).

2. Routinecontrolemodel: toezicht op basis van direct opvallende zaken, waarbij deze controles in relatie tot de inspectie van vergunningen plaatsvinden; met andere woorden, de toezichthouder is onderweg voor inspecties en neemt de gebiedsgerichte handhaving gelijktijdig mee.

3. Patrouillemodel: toezicht op basis van direct opvallende zaken, waarbij de controles onafhankelijk van inspecties worden geïnitieerd en plaatsvinden tijdens een algemene toezichtronde (met auto, lopend of fiets), bijv. over bedrijventerreinen.

4. Recherchemodel: gericht specifieke overtredingen opsporen, bijvoorbeeld thema- of straatgewijs (eventueel in combinatie met 1 t/m 3).

4.13 Samenwerking bij het toezicht

Interne afstemming van activiteiten vindt rechtstreeks plaats tussen bouwtoezichthouder en jurist dan wel tussen milieutoezichthouder en de jurist. Extern is er indien nodig op ad hoc basis overleg met instanties als de politie, de RUD en brandweer Zuid-Limburg, het OM (Openbaar Ministerie), Belastingdienst, douane, Ministerie van Defensie (defensie inrichting) en het Waterschap Limburg.

Diverse toezichthouders van de gemeente en externe partijen werken samen in het Flexteam. Coördinatie daarvan ligt bij OOV. Afhankelijk van de melding/klacht/thema wordt een team samengesteld om integraal controle(s) uit te voeren. Onze toezichthouders brengen suggesties in voor thema's die door het Flexteam opgepakt kunnen worden.

Structureel overleg vindt verder plaats met de RUD Zuid-Limburg (voor de milieu- en bodemtaken) en de brandweer Zuid-Limburg (voor de brandveiligheidstaken). Toezichtprogramma's worden zoveel mogelijk afgestemd om te voorkomen dat bedrijven in een beperkte periode voor zowel milieu als brandveiligheid bezocht worden. Op basis van het integrale handhavingsbeleid kiezen we ervoor de periodieke (milieu)controles tijdens de gebruiksfase zo veel mogelijk integraal uit te voeren. Voorbeeld hiervan is de controle van gebouwen in het kader van het Bbl en het toepassen van de 'oog- en oorfunctie' voor andere handhavingsthema's als illegale (ver)bouw, sloop, gebruik en asbest. De milieutoezichthouder heeft van oorsprong een specialiteit, maar zal zijn of haar vaardigheden tevens benutten voor het 'in de gaten houden' van zaken die buiten zijn of haar specialisme liggen. Bij nader te bepalen feiten wordt een collega toezichthouder geïnformeerd, die op dat specifieke terrein vakbekwaam is. Het gaat vooral om zaken die geen vakinhoudelijke kennis verlangen. De bevindingen worden intern afgestemd met collega's waarvoor het relevant is, en extern met RUD Zuid-Limburg, Politie, brandweer Zuid-Limburg, Waterschap Limburg of nVWA.

5. Sanctiestrategie

Indien een overtreding geconstateerd wordt, volgt de gemeente Kerkrade onderstaande sanctiestrategie. Deze is nader uitgewerkt in het VTH-systeem, waarin de processen zijn ingericht. Daarbij onderschrijven we de landelijk handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Deze strategie is bij het vaststellen van het Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de basistaken van de RUD Zuid-Limburg ook al door het college onderschreven en tevens van toepassing verklaard op de taken die de gemeente zelf uitvoert. De essentiële onderdelen van de LHSO zijn in onderstaande alinea's uitgewerkt en aangevuld met eigen overwegingen.

De gemeente neemt haar beginselplicht tot handhaving en haar rol in de handhavingsketen serieus. Bij goedwillend gedrag van de overtreder en een beperkte ernst van de overtreding zoekt de gemeente eerst het warme contact met de overtreder. In een goed gesprek worden de overtredingen besproken. Dit kan ertoe leiden dat juridische handhaving niet hoeft plaats te vinden. Er samen uitkomen met de overtreder heeft de voorkeur boven het opleggen van een sanctie. In het contact moet de inspecteur het vertrouwen krijgen dat de overtreding wordt opgeheven. Hiervoor wordt samen een termijn afgesproken. In het geval van een handhavingsverzoek zijn er directe belangen van de verzoeker en kan sneller tot sancties worden overgegaan in lijn met de LHSO.

Wanneer een overtreding dusdanig gevaarzettend is en dat meerdere partijen betrokken zijn, kan handhaving niet achterwege blijven. In deze gevallen leggen we als gemeente ondanks het warme contact en het goede gesprek toch een (herstel)sanctie op. Als de gemaakte afspraken worden nagekomen, dan is de sanctie niets meer dan een stok achter de deur. Het gaat bij een herstelsanctie pas 'pijn' doen bij de overtreder wanneer de gemaakte afspraken niet worden nagekomen.

5.1 Formele overtreding, gelijkwaardige oplossingen

Er kan sprake zijn van een formele afwijking van de voorschriften, maar dat er maatregelen zijn getroffen die het door de rechtsregel beschermde belang in dezelfde mate of beter waarborgen. Indien op een andere wijze dezelfde veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu wordt gerealiseerd, kan deze oplossing voldoen en is geen vervolgactie noodzakelijk.

5.2 Formele, legaliseerbare overtreding

Is wel sprake van een formele overtreding en is geen sprake van een gelijkwaardige oplossing, is een eerste vraag of het in principe een vergunbare situatie is. Als dit het geval is, dient door de overtreder een vergunningaanvraag ingediend te worden. Afhankelijk van de ernst van de overtreding (is er een

verhoogd risico? Is er al schade opgetreden?) en het profiel van de overtreder zijn er de volgende aanvullende opties.

Vergunnen met sanctionerende tik

Indien de illegale situatie is ontstaan uit calculerend/malafide gedrag en/of sprake is van recidive, wordt tevens proces-verbaal opgemaakt. Wat de aard van de sanctie wordt, is beschreven in deze sanctiestrategie.

Vergunnen

Indien bij een vergunbare situatie of een situatie waarbij de gemeente een dossier bevoegd gezag (verklaring kwaliteitsborger) dient te ontvangen, geen sprake is van calculerend/malafide gedrag en geen sprake van recidive, wordt afgezien van een sanctionerende tik. In sommige situaties is het denkbaar dat ondersteuning wordt geboden om de situatie te verbeteren. Bijvoorbeeld door het geven van voorlichting als wordt vastgesteld dat bepaalde (onnodige) overtreding systematisch voorkomt.

Vergunnen met bestuursrechtelijke handhaving

Als een situatie legaliseerbaar is, kunnen we bestuursrechtelijk toch handhavend optreden zolang de illegale situatie voortduurt en/of bij bouwactiviteiten de overtreder (nog) niet bereid is een aanvraag in te dienen en/of bij omgevingsplanactiviteiten een vergunningaanvraag nog niet is ingediend. In gevallen waarin de overtreder niet bereid is een aanvraag in te dienen of het bevoegd gezag reeds op voorhand (gemotiveerd) niet bereid is aan legalisatie mee te werken, ontstaat geen zicht op legalisatie.

5.3 Sanctie instrumenten

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de wijze waarop wordt opgetreden bij geconstateerde overtredingen. Hiervoor zijn bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten in te zetten. Bestuursrechtelijk zijn dat:

- Een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking:
 - o Last onder dwangsom (LOD);
 - o Last onder bestuursdwang (LOB);
 - o Spoedeisende bestuursdwang.

Voorbeeld: initiatiefnemers van bouwwerken waarbij direct gevaar voor veiligheid/gezondheid ontstaat, ontvangen een spoedeisende last onder bestuursdwang. Het verder bouwen levert nog meer gevaar op waardoor het stilleggen het enige mogelijke is om verder gevaar te voorkomen.

- Schorsen of intrekken van de vergunning, certificaat of erkenning;
- Een bouwstop (tijdelijk stilleggen activiteiten);
- Verscherpt toezicht.

Voorbeeld: op een bouwplaats is enige hinder in de omgeving aanvaardbaar en dient dat geduld te worden. Indien de hinder ernstige vormen aanneemt dan leggen we de werkzaamheden die ernstige hinder veroorzaken stil. Of er sprake is van ernstige hinder is ter beoordeling aan de toezichthouder. Deze heeft voldoende kennis en ervaring om dit te beoordelen. Indien uit de mondelinge stillegging op locatie niet blijkt dat desbetreffende werkzaamheden gestaakt zullen worden totdat er maatregelen zijn genomen om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te maken, dan zal met de stillegging tevens een last onder dwangsom worden opgelegd.

Wanneer er geen sprake is van een direct gevaar of hinder en wanneer de (mondelinge) waarschuwing in het warme contact geen resultaat oplevert, leggen we een last onder dwangsom op. Dit doen we zo vroeg mogelijk in het bouwproces om de impact voor initiatiefnemer, gemeente en belanghebbenden zo beperkt mogelijk te laten zijn.

Een last onder dwangsom kan bijvoorbeeld worden opgelegd bij de volgende overtredingen in het kader van de Wkb.

1. Geen melding bij bouwwerken in GK1;
2. Dossier bevoegd gezag niet volledig;
3. Borger/ instrumentaanbieder is niet meer bevoegd om kwaliteitsborging uit te voeren;
4. Wijziging van GK tijdens de bouw;
5. Constatering van kwaliteitsborger, waardoor kwaliteitsborger geen verklaring kan afgeven.

Als er een verklaring van de kwaliteitsborger is ontvangen waarbij er strijdigheden zijn, is de hoofdregel dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Een last onder bestuursdwang al dan niet in combinatie met dwangsom is dan in veel gevallen het geëigende middel als het bouwwerk toch in gebruik wordt genomen. Er kan worden afgeweken van de hoofdregel wanneer het niet in gebruik kunnen nemen leidt tot disproportionele situaties ten aanzien van de (minimale) gebreken. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de overtreding dusdanig gering is dat het niet in gebruik nemen per definitie onredelijk en buitensporig is. In geen geval wordt bij afwijkingen van het Bbl die tot direct gevaar of hinder kunnen leiden, geaccepteerd dat het bouwwerk in gebruik wordt genomen.

Bij een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) krijgt de overtreder een hersteltermijn aangeboden waarbinnen de overtreding moet zijn en blijven

beëindigd. Als de overtreding na deze termijn niet is beëindigd dan wordt de sanctie geëffectueerd. In samenhang met de sanctiebeschikking of los daarvan kan de strafrechtelijke sanctie worden toegepast. Strafrechtelijke instrumenten zijn:

- Een proces verbaal (PV);
- De bestuurlijke boete;
- De bestuurlijke strafbeschikking (BSB).

In onze organisatie zijn geen toezichthouders aangewezen om strafrechtelijk op te treden binnen het domein II. Wij signaleren richting onze partners (onder andere de RUD Zuid-Limburg), waarna zij strafrechtelijk kunnen optreden. Bij strafrechtelijke handhaving is naast het bereiken van de gewenste situatie tevens het bestraffende element van belang.

5.4 Passende reactie

Het overgaan tot dwangmaatregelen is geen lichtzinnige beslissing. De toe te passen sanctie moet proportioneel zijn en dient zoveel mogelijk transparantie te bieden over de lengtes van begunstigingstermijnen en de hoogten van dwangsommen:

- Kerkrade kiest qua begunstigingstermijn voor een zo kort mogelijke termijn waarbinnen aan de last kan worden voldaan. De termijn moet echter wel zodanig zijn, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding (er kan in principe met een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften) en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding. Voor de onderbouwing van het besluit kan de landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen ondersteuning bieden. In het bouwtoezicht komt het veelvuldig voor dat de geconstateerde afwijkingen direct of binnen een afzienbaar tijdsbestek kunnen worden hersteld. In deze gevallen wordt volstaan met een mededeling van de toezichthouder dat de geconstateerde afwijking bij de volgende controle hersteld moet zijn. Hiervan wordt melding gemaakt in het controlerapport;
- De hoogte van een dwangsom moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. Kerkrade relateert de hoogte van de dwangsom o.a. aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. In ieder geval moet het bedrag belangrijk hoger zijn, dan het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald. Voor de onderbouwing van de dwangsomhoogte kan de landelijke Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen ondersteuning bieden. Het moet aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen;
- Het verbeuren van dwangsommen gebeurt van rechtswege. In Kerkrade wordt de stelregel gehanteerd dat een dwangsom direct na het verbeuren wordt geïnd tenzij er om juridische redenen (zoals een schorsingsverzoek) uitstel is overeengekomen;
- Bij het opleggen van een dwangsom wordt de overtreding ook opgenomen in de registratie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb).
- Het bevoegd gezag kan in sommige gevallen de vergunning ook geheel of gedeeltelijk intrekken als niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld. Dit instrument wordt in Kerkrade in uitzonderlijke gevallen toegepast als andere maatregelen geen effect sorteren;
- De handhaving van voor een andere overheid of een onderdeel van de eigen organisatie geldende voorschriften is voor de gemeente Kerkrade niet anders dan voor haar burgers. Belangrijk hierbij is de democratische controle en transparantie, ook indien er bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan. Kerkrade past hiervoor een vast protocol toe.

5.5 Afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke spoor

De keuze voor het instrumentarium bij constatering van een overtreding is gebaseerd op vijf uitgangspunten.

1. Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties. Handhaving vindt consequent en vasthoudend plaats op basis van de geldende wet- en regelgeving en voorliggende strategie.
2. Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling. Inspecteurs wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Zij bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit, vakmanschap en uitwisseling van kennis en leerervaringen.
3. Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een 'level playing field', als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat inspecteurs zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.
4. Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen. In vergelijkbare zaken worden vergelijkbare keuzes gemaakt. Een passende interventie leidt zo effectief en efficiënt mogelijk tot spoedig herstel van de situatie, waarborgt naleving, voorkomt herhaling en/of bestraft.
5. Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerd uitvoeringsprogramma onontbeerlijk.

Op basis van twee primaire variabelen bepaalt de inspecteur met welk instrumentarium gehandhaafd wordt bij een geconstateerde overtreding:

1. de gevolgen van de bevinding voor het milieu, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie:

a) vrijwel nihil; of

b) beperkt; of

c) van belang - er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft; of

d) aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar - onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft.

2. het gedrag van de overtreder (gedragsprofiel). Daarbij kijkt de inspecteur verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing.

a) goedwillend, doorgaans pro-actief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of

b) neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of

c) is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend, recidive; of

d) is crimineel of maakt deel uit van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Als de inspecteur niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, bijvoorbeeld bij gebrek aan historische informatie, dan is typering a) (goedwillend) het uitgangspunt.

Beide variabelen bepalen of alleen bestuursrechtelijk (lichte segmenten), alleen strafrechtelijk (donkere segmenten) of in een combinatie van beide (middensegmenten) wordt opgetreden. Onderstaande interventiematrix visualiseert dit.

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: interventiematrix met op de horizontale as het gedrag van de overtreder en op de verticale as de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving

Door verzwarende of verzachtende argumenten kan een verschuiving van het instrumentarium plaatsvinden. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst en andersom bij verzwarende argumenten. Stapeling van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, verticaal of diagonaal op.

In lijn met de LHSO kunnen de volgende argumenten verzarend werken:

1. De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of het behalen van financieel voordeel was het doel.

2. De overtreder is een maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon met een voorbeeldfunctie.

3. Een financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect.

4. De overtreder heeft ook andere relevante handelingen gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen.
5. De overtreder werd ondersteund door een deskundige derde.
6. Het doel van de handhaving ligt bij het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of een breder publiek (normbevestiging).
7. Strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden kan meer toereikend zijn om de waarheid boven tafel te brengen.

In aanvulling op de LHSO kunnen de volgende argumenten verzachtend zijn:

1. De overtreder heeft door zijn handelen al een ander (dan gesanctioneerd) financieel nadeel behaald.
2. De overtreder heeft al adequate maatregelen genomen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen.
3. Volledige legalisatie van de handeling is een redelijke mogelijkheid.

Overleg met het OM vindt in ieder geval plaats indien een overtreding wordt geconstateerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D1, D2), donkere segmenten (C3, C4, D3, D4) en/of een van de verzwarende argumenten is van toepassing.

Na positionering van de overtreding in de interventiematrix kan de bijbehorende interventie worden bepaald. In onderstaande versie van de interventiematrix is per situatie de eerste insteek voor sanctioneren opgenomen. De inspecteur kiest voor de minst zware van de (in het betreffende segment van de interventiematrix) opgenomen interventies, tenzij de inspecteur motiveert dat een andere interventie binnen het segment in de betreffende situatie passender is.

De inspecteur zet de betreffende interventie in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de inspecteur bepaalde termijn uitblijft, pakt de inspecteur direct door. Dit doet hij door middel van het inzetten van een zwaardere interventie uit hetzelfde segment van de interventiematrix, tenzij de inspecteur motiveert dat een zwaardere interventie uit een ander segment van de interventiematrix (c.q. een interventie van een bovenliggende sport van de interventieladder) in de betreffende situatie passender is.

In Kerkrade wordt de praktische benadering toegepast. In die gevallen waar het nuttig en effectief is, wordt naast het bestuursrecht ook gebruik gemaakt van het strafrecht. In periodiek overleg tussen de toezichthouders en handhavers worden casussen besproken, zodat sanctioneren zoveel mogelijk op eenzelfde wijze plaatsvindt.

5.6 Samenwerking bij het sanctioneren

In bovenstaande interventiematrix is opgenomen bij welke type overtredingen afstemming plaatsvindt met partners die strafrechtelijke sancties kunnen opleggen.

Bij situaties waarin gelijktijdige handhavingbevoegdheid een rol speelt, wordt per situatie bekeken welk bevoegd gezag als eerste de bestuurlijke handhavingbevoegdheid moet toepassen.

In situaties waarbij een andere overheid ná of vóór ons college handhavingbevoegd is, vindt afstemming plaats met de betreffende overheidsorganisatie.

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 LOQ/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOQ/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOQ/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOQ/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 LOQ/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOQ/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOQ/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 LOQ/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOQ/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

Figuur: interventiematrix met, per situatie, de insteek voor sanctioneren

6. Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Gedogen is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er moet een besluit van het college (gedoogverklaring) aan ten grondslag liggen. Een gedoogverklaring is een brief van een bestuursorgaan waarin is vermeld dat volgens het bestuursorgaan sprake is van een overtreding, waartegen het bestuursorgaan vooralsnog niet tot handhaving overgaat, zonder meer of alleen als aan de in de brief vermelde voorwaarden wordt voldaan. Ten aanzien van het gedogen onderschrijft de gemeente Kerkrade het landelijk beleidskader op het gebied van het gedogen. De essentiële onderdelen van het landelijk beleidskader gedogen zijn in onderstaande alinea's uitgewerkt en aangevuld met eigen overwegingen.

Conform deze strategie geldt het uitgangspunt dat gedogen geen alternatief is voor een goed handhavingsbeleid maar dat het soms onontkoombaar is. In beginsel worden illegale situaties via toezicht en handhaving aangepakt. Als dat niet mogelijk is wordt een gedoogverklaring afgegeven, waaraan nadere voorwaarden kunnen zijn verbonden. De gedoogverklaring is aan een termijn gebonden die niet langer is dan strikt genomen noodzakelijk.

6.1 Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen

Bij de opmaak van het gedoogbeleid is gebleken dat het niet mogelijk is om op een zinvolle manier allerlei specifieke en concrete (bedrijfs)situaties te gaan omschrijven waarop het gedoogbeleid van toepassing kan zijn. Het is van belang om vast te leggen langs welke lijn, op een met rechtswaarborgen omklede wijze, in, naar het oordeel van het bestuur, aanwezige situaties gedogen kan plaatsvinden.

Uitgangspunt bij het gedogen is het uitzonderlijke karakter. Slechts in bepaalde gevallen mag er worden overgegaan tot gedogen. Gedogen is alleen mogelijk als wordt voldaan aan één of (bij voorkeur) meerdere van de volgende voorwaarden:

1. De te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving;
2. De te gedogen activiteit is niet legaliseerbaar én aan de activiteit geeft het college geen handhavingsprioriteit.
3. Er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen.

Expliciet opgemerkt wordt dat een gedoogverklaring géén besluit is in de zin van de Awb en niet op rechtsgevolg is gericht en dat er geen rechtsmiddelen tegen open staan. Het bevoegd gezag behoudt ondanks een gedoogverklaring het recht voor om handhavend op te treden, bijvoorbeeld in geval van ander beleid, gewijzigde omstandigheden of bij een formeel handhavingsverzoek.

6.2 Situaties die van gedogen worden uitgesloten

Er wordt niet tot gedogen overgegaan:

- Indien aan de zijde van de overtreder sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;
- Indien blijkt dat de te gedogen activiteit strijdig is met enige andere bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regel en het voor de handhaving van die regel bevoegde gezag kenbaar heeft gemaakt dat het met bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten tegen deze overtreding optreedt dan wel zal optreden;
- Bij bouwen zonder of in afwijking van een vergunning, tenzij er sprake kan zijn van een tijdelijk bouwwerk;
- Indien concreet zicht op legalisatie bestaat. In deze gevallen wordt afgezien van handhaving (standaard jurisprudentie).

Uitgezonderd zijn uitzonderlijke gevallen waarin een bestuurlijke belangenafweging toch leidt tot een besluit om te gedogen.

6.3 Voorkomen van onnodige (passieve) gedoogsituaties

In gevallen waarin naar het oordeel van de inspecteur sprake is van een lichte overtreding (volgens de interventiematrix in hoofdstuk 5 een overtreding in segment A1, A2 of B1), zal de overtreding schriftelijk worden gerapporteerd in het controlerapport en wordt de overtreder correctief geïnformeerd.

Teneinde het actieve gedogen tot een minimum te beperken, wordt het volgende in acht genomen:

- In potentie lange handhavingstrajecten worden alleen aangegaan wanneer de niet vergunde handelingen afdoende gehandhaafd kunnen worden met de bestaande voorschriften. Zo niet, dan dient gekozen te worden voor een gedoogverklaring met goed handhaafbare gedoogvoorschriften.
- In controlebrieven wordt de datum aangegeven waarop de vergunning afloopt.

6.4 Samenwerking bij het gedogen

Gedogen komt sporadisch voor. Afhankelijk van de situatie wordt dan samengewerkt met overige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners, zoals de provincie, het Openbaar Ministerie en buurgemeenten.



Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders in zijn vergadering van 30 januari 2024.

*De burgemeester, de secretaris,
dr. T.P. Dassen-Housen R.M.J.S. Stijns*