

Uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH 2025-2028

1. Inleiding

In dit beleidsplan Uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH 2025-2028 D (hierna: beleidsplan) wordt het integrale beleid van de gemeente Dantumadiel op het gebied van de fysieke leefomgeving voor de komende vier jaar vastgelegd. Onder de fysieke leefomgeving vallen in ieder geval de VTH-taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht (bouwen, milieu, ruimtelijke ordening). Daarnaast worden in dit plan ook de VTH-taken meegenomen voortvloeiend uit de Algemene plaatselijke verordening (hierna: APV) en andere bijzondere wetgeving.

De beleidsmatige keuzes ten aanzien van de taken die wij de komende vier jaar uitvoeren worden in dit beleid gemaakt. Deze keuzes worden grotendeels bepaald door het uitvoeren van een probleem- en risicoanalyse. Bij deze analyse is een inschatting gemaakt van de ernst van mogelijke effecten die overtredingen van regels kunnen hebben en de verwachte overtredingskans hiervan. Door de risico's op deze manier in kaart te brengen is het mogelijk om de VTH-taken risicogericht aan te sturen. Ook kan hierdoor de beschikbare capaciteit ingezet worden op die gebieden waar de risico's het grootst zijn. Tegelijkertijd wordt duidelijk welke taken een hoge, gemiddelde of lage prioriteit hebben. Op grond hiervan kan gemotiveerd worden waarom bepaalde taken minder intensief uitgevoerd worden. Dit wil overigens niet zeggen dat de besturen geen keuzevrijheid meer hebben om bepaalde zaken ondanks hun lage prioriteit toch uit te voeren. Daarbij dient men zich echter wel te realiseren dat het maken van andere keuzes gevolgen heeft voor de capaciteit of dat deze ten koste gaan van de uitvoering van taken met een hogere prioriteit.

Voor de basistaken milieu is eerder een brede risicoanalyse en prioritering (beleidskader) opgesteld, met als doel dat de FUMO een éénduidig VTH beleid heeft.

Het grondig toetsen of controleren van alle regels is een omvangrijke taak. De middelen (capaciteit) waarmee de taken moeten worden uitgevoerd, moeten dan ook zoveel mogelijk effectief en efficiënt ingezet worden. Dit betekent dat risico's voor de omgeving zoveel mogelijk beperkt en het naleefgedrag zoveel mogelijk bevorderd moet worden. In dit VTH-beleid is daarom gemotiveerd vastgelegd waarop wordt ingezet en hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd. Daarbij wordt inzicht gegeven in de strategieën; het beoordelen van en beslissen op vergunningsaanvragen, het beoordelen van meldingen, de wijze waarop toezicht op de naleving wordt gehouden en hoe gehandhaafd gaat worden.

2. Regels en beleid

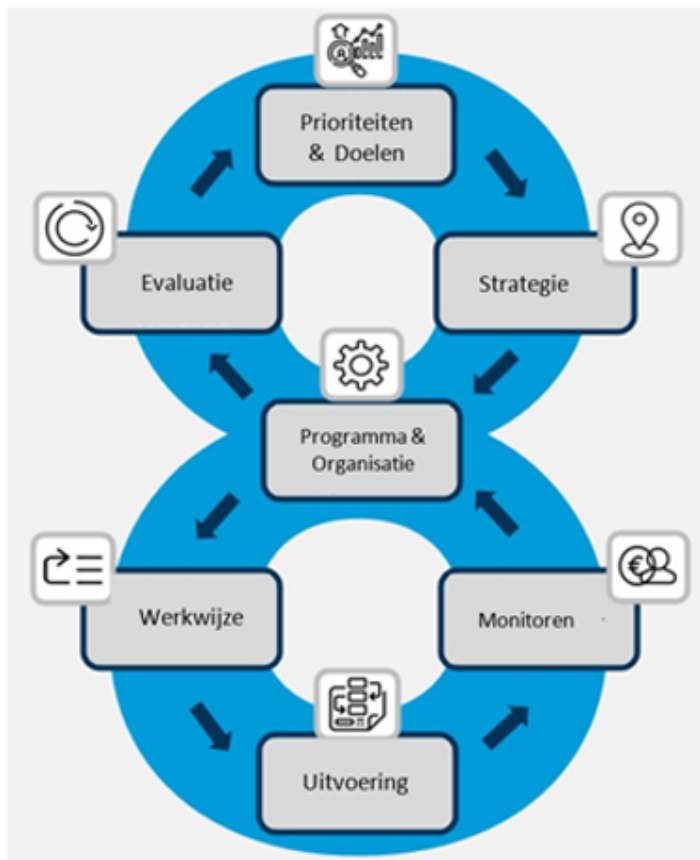
In dit hoofdstuk wordt beschreven waarom en waarvoor VTH-beleid nodig is, hoe de doorwerking ervan naar de uitvoering werkt volgens de beleidscyclus Big-8, welke kaders voor de VTH-taakvelden gelden en hoe het VTH-beleid zich verhoudt tot de taken die extern zijn belegd waarvoor Dantumadiel ook bevoegd is.

2.1 Afbakening

Dit VTH-beleid bevat de doelen, prioriteiten en strategieën voor de VTH-taken binnen de fysieke leefomgeving, de Algemene plaatselijke verordening (APV) en Bijzondere wetten, voor zover het de 'thuis-taken' betreft. Thuis-taken zijn zaken die niet verplicht bij de Omgevingsdienst zijn belegd. De basistaken die door de Omgevingsdienst uitgevoerd of de eventuele maatwerkpakketten bij de Veiligheidsregio afgenomen volgen een andere beleidscyclus.

2.2 Wet VTH

In het Omgevingsbesluit staan regels voor het bevoegd gezag over omgevingsvergunningen, procedures, handhaving en uitvoering van het omgevingsrecht. Deze regels worden ook wel de Wet VTH genoemd en moeten ervoor zorgen dat VTH-taken in het omgevingsrecht op een goede manier worden uitgevoerd, met als doel te zorgen voor een veilige en gezonde leefomgeving. Deze regels vormen samen de procescriteria van de beleidscyclus Big-8 (figuur 1)



De Big-8 start met het door bestuursorganen voor hun taken op te stellen uitvoerings- en handhavingsstrategie, ook wel VTH-beleid genoemd. Daarin moet gemotiveerd worden aangegeven welke doelen worden gesteld, welke werkzaamheden daarvoor zullen worden verricht en hoe tot de prioriteitstelling is gekomen. Het VTH-beleid zal vervolgens vertaald moeten worden in werkzaamheden die bijdragen aan de prioriteiten en doelen. Dat gebeurt in het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma VTHup, dat de schakel vormt tussen de strategische en operationele lus van de Big-8. Deze werkzaamheden worden vervolgens vooraf vastgelegd en gepland. Tijdens en na de uitvoering zal goed gemonitord moeten worden, zodat eventueel tijdig kan worden bijgestuurd. Afsluitend aan het uitvoeringsjaar wordt in een jaarverslag gerapporteerd aan de raad over het bereiken van de doelen.

2.3 Kaders

Inleiding

Op verschillende niveaus worden regels voorgeschreven over activiteiten in de omgeving. Dit zijn regels die gelden voor inwoners en bedrijven, maar er zijn ook regels voor overheden over bijvoorbeeld procedures en instrumenten. Deze regels zijn dus ook kaders voor de VTH-inzet. Er zijn vergunningplichtige activiteiten, activiteiten waarvoor een melding gedaan moet worden of waarvoor informatie aangeleverd moet worden. In andere gevallen gelden er meer algemene regels, waardoor niet altijd een toetsing vooraf plaatsvindt, maar er toezicht kan worden gehouden op de regels, en bij overtreding ervan kan handhaving worden toegepast.

Er zijn landelijke, provinciale en gemeentelijke kaders. Deze paragraaf geeft een overzicht en korte uitleg van de meest belangrijke kaders ten behoeve van de uitvoering van VTH-taken binnen Dantumadiel op gebied van omgevingsrecht, de Algemene plaatselijke verordening en andere wetten en verordeningen.

Landelijke kaders

Omgevingswet

De Omgevingswet heeft een nieuw stelsel met nieuwe instrumenten en gewijzigde principes met zich meegebracht. Alle wetten voor de fysieke leefomgeving zijn in de Omgevingswet samengevoegd en

vereenvoudigd om projecten sneller te kunnen laten starten. Ook zijn regels veranderd en is er meer sprake van open normen en zorgplichten in plaats van concrete regels of verboden.

Gemeenten hebben meer beslisruimte gekregen om eigen invulling te geven aan de leefomgeving. De nieuwe benadering van de fysieke leefomgeving in de wet gaat uit van enerzijds het beschermen en anderzijds het benutten ervan. In het Omgevingsplan zal hieraan invulling worden gegeven.

De Omgevingswet draait om het bereiken van een balans tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving. Dit komt tot uitdrukking in de maatschappelijke doelen in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Onderdeel a in artikel 1.3 richt zich op het beschermen, onderdeel b op het benutten.

Artikel 1.3, Omgevingswet:

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land, en bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. *bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en*
- b. *doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.*

De Omgevingswet bevat regels voor de fysieke leefomgeving, voor onder andere bouwen, ruimtelijke ordening, natuur, water en milieu. Deze regels zijn nader uitgewerkt in 4 algemene maatregelen van bestuur en een ministeriële regeling;

- Omgevingsbesluit – procedures, bevoegdheden
- Besluit kwaliteit leefomgeving – regels voor overheden over wat er in omgevingsplannen moet staan en regels voor het toetsen en verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning
- Besluit activiteiten leefomgeving – regels voor burgers en bedrijven over milieubelastende activiteiten of activiteiten met gevolgen voor de natuur
- Besluit bouwwerken leefomgeving – regels voor burgers en bedrijven die met bouwwerken te maken hebben
- Omgevingsregeling – regels over aanvraagvereisten voor een omgevingsvergunning of bepaalde rekenregels

Gemeenten hebben onder de Omgevingswet meer beslisruimte gekregen om eigen invulling te geven aan een goed evenwicht tussen de leefruimte benutten én beschermen.

Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

De Wkb maakt ook onderdeel uit van de Omgevingswet. Het doel van de Wkb is de bouwkwaliteit te verbeteren door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Door de Wkb wordt de bouwtechnische toets en het bouwtechnisch toezicht daarop voor bouwwerken in gevolgklasse 1 uitgevoerd door een kwaliteitsborger. Er is in plaats van een omgevingsvergunning met een technische bouwactiviteit, een bouwmelding nodig. De Wkb geldt in eerste instantie voor nieuwbouw bouwwerken in gevolgklasse 1, en daaropvolgend voor de verbouw ervan. Dat zijn grondgebonden eengezinswoningen, woonboten, vakantiewoningen, bedrijfspanden van maximaal 2 bouwlagen, aanbouwen overige gebruiksfuncties van max. 2 bouwlagen, kleine fiets- en voetgangersbruggen en overige bouwwerken geen gebouw zijnde tot max. 20 meter.

De gemeente blijft echter als enige bevoegd om handhavend op te treden, bijvoorbeeld door bouwwerkzaamheden stil te leggen of een verbod tot ingebruikname op te leggen.

Andere landelijke wetten

Andere landelijke wetten vormen een apart aandachtsgebied en kunnen divers zijn. Deze landelijke wetten gelden niet specifiek voor alleen Dantumadiel, in tegenstelling tot de Algemene plaatselijke verordening. Op grond van deze specifieke wetten kunnen vergunningen of ontheffingen nodig zijn om bepaalde activiteiten uit te mogen voeren of worden verbodsbepalingen gegeven. Een aantal voorbeelden van landelijke 'bijzondere wetten' en mogelijke VTH-werkzaamheden daarvoor zijn:

- Alcoholwet – regelt de bedrijfsmatige verstrekking van alcoholhoudende dranken. Daarvoor moet een alcoholwetvergunning aangevraagd worden. Er kan ook toezicht op worden gehouden, bijvoorbeeld op verkoop aan 18- of de aanwezigheid van leidinggevers.
- Leegstandswet – maakt het mogelijk voor huiseigenaren om hun woning tijdelijk te verhuren ter voorkoming van onwenselijke leegstand voor gebouwen die bestemd zijn voor sloop, renovatie of verkoop. De huurder heeft minder huurbescherming dan bij reguliere verhuur. Daarvoor is een vergunning voor bepaalde tijd nodig.
- Wegenverkeerswet – regelt de veiligheid en de doorstroming op de weg, en het voorkomen van schade en overlast door verkeer aan anderen. Soms moeten ontheffingen worden aangevraagd,

bijvoorbeeld voor het fietsen over de weg bij wielervedstrijden of voor volgauto's op de fietspaden. Ook kunnen parkeerboetes worden afgegeven.

- Wet goed verhuurderschap – maakt het mogelijk om op te treden bij misstanden op de lokale huurmarkt. Ook moet er een meldpunt ingericht zijn voor klachten over ongewenst verhuurgedrag, waarbij de gemeente aan de hand van een melding kan handhaven of, als dat niet mogelijk is, de melder hulp kan bieden bij het vinden van de juiste instantie.

Kwaliteitseisen medewerkers

Voor de uitvoering van U&H-taken gelden kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria voor de kritische massa (deskundigheid en ervaring) zijn verplicht voor U&H-taken van het basistakenpakket van de FUMO. Voor de door de gemeente zelf uitgevoerde U&H-taken geldt er een zogenaamde zorgplicht. De invulling hiervan is overgelaten aan het bevoegd gezag. De gemeente Dantumadiel heeft voor de eigen taken niet een verordening vastgesteld voor de kwaliteitscriteria.

Provinciale kaders

Provinciale omgevingsvisie

In de omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De provincie stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. Daarnaast kan de provincie samen met andere gemeenten of provincies een gezamenlijke of regionale omgevingsvisie opstellen.

Op 23 september 2020 heeft Provinciale Staten van de provincie Fryslân de omgevingsvisie 'De romte diele' vastgesteld. Hierin heeft de provincie haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vastgelegd. Brede welvaart in een vitaal, veerkrachtig, karakteristiek en gezond Fryslân. Dat is de hoofdambitie van de provincie Fryslân voor de Friese leefomgeving.

In de omgevingsvisie stelt de provincie doelen voor de bestaande kwaliteit van de leefomgeving te behouden en te versterken én doelen voor de aanpak van vier nieuwe, urgente opgaven:

- Fryslân houdt de leefomgeving vitaal, leefbaar en bereikbaar
- Fryslân zet de energietransitie met kracht voort
- Fryslân wordt klimaat-adaptief ingericht
- Fryslân versterkt de biodiversiteit

Deze opgaven zijn groot, onderling verbonden en ze raken de hele provincie. De opgaven vragen om een integrale en gezamenlijke aanpak. Samen met verschillende organisaties, inwoners en ondernemers in Fryslân geeft de provincie nu invulling aan deze visie. Dit gebeurt in programma's, concrete projecten en initiatieven, en zo nodig ook in regels.

Provinciale verordening

De provincie kan in een verordening eisen stellen aan de inhoud van omgevingsplannen. Deze algemene regels richten zich op een goede ruimtelijke ordening en borgen de provinciale belangen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden alle provinciale verordeningen voor de fysieke leefomgeving, waaronder bijvoorbeeld de Verordening Romte, vervangen door de Omgevingsverordening. In deze Omgevingsverordening zijn de verordeningen zoveel mogelijk beleidsneutraal overgenomen.

Provinciaal (interbestuurlijk) toezicht

Het interbestuurlijk toezicht (IBT) is de wettelijke toezichtstaak die een provincie heeft op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten. In afstemming met gemeenten en Wetterskip Fryslân wordt op basis van een risicoanalyse een toezichtplan opgesteld. In het toezichtplan staan de grootste risico's en de verbeteracties beschreven.

De aanpak gaat uit van samenwerking, maar de provincie behoudt de mogelijkheid om de interventieladder op te gaan vanuit haar wettelijke toezichtrol.

Ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde taken niet of niet juist worden uitgevoerd. Ook als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht.

Gemeentelijke kaders

Gemeentelijke kaders gelden specifiek voor Dantumadiel. Op grond van deze kaders kunnen vergunningen of ontheffingen nodig zijn om bepaalde activiteiten uit te mogen voeren of worden verbodsbepalingen gegeven. Een aantal voorbeelden van de voor Dantumadiel geldende kaders en mogelijke VTH-werkzaamheden daarvoor zijn:

- Algemene Plaatselijke Verordening (APV) – in de APV staan regels op het gebied van openbare orde en veiligheid, bijvoorbeeld over samenscholing en gevaarlijke voorwerpen. Ook worden regels gegeven over evenementen en de vergunningplicht ervoor, waar vervolgens ook op kan worden toegezien.
- Omgevingsvisie van Dantumadiel – geeft de visie voor de lange termijn over onderwerpen als gezondheid, veiligheid, omgevingskwaliteit, bereikbaarheid en economie. De gewenste kwaliteiten worden in de beleidsdoorwerking concreter gemaakt door juridisch vast te leggen. De Omgevingsvisie wordt nog verder uitgewerkt en dient nog te worden vastgesteld.
- Bomenverordening; Deze verordening stelt regels ten aanzien van bomen en houtopstanden.

Omgevingsvisie

De uitgangspunten van de omgevingsvisie zijn per thema gerangschikt. Beginnend bij het overkoepelende thema

1. Mei de Mienskip daarna volgen:
2. Gezonde en veilige leefomgeving
3. Goed wonen, met toekomstbestendige voorzieningen
4. Ruimte voor ondernemen en innovatie
5. Aantrekkelijke omgeving en duurzaamheid

2.4 Verhouding tot extern uitgevoerde VTH - werkzaamheden

Dit beleid is van toepassing op de gemeentelijke basistaken; dit zijn de VTH-taken die we zelf uitvoeren. Er zijn daarnaast nog andere organisaties die, namens ons, VTH-taken uitvoeren.

Omgevingsdienst FUMO

Het Rijk heeft aan gemeenten de verplichting opgelegd om bepaalde taken op het gebied van milieu, vergunningverlening, toezicht en handhaving over te dragen aan een Omgevingsdienst. Dit zijn de zogenoemde basistaken. Doel is om door samenwerking de kwaliteit van uitvoer van deze taken te verbeteren en mogelijke kwetsbaarheid op te heffen.

De Provincie Fryslân, de Friese gemeenten en Wetterskip zijn verenigd in de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO). De FUMO voert VTH-basistaken uit die voortvloeien uit de Omgevingswet en specialistische advies taken op het gebied van bodem, geluid, energie en externe veiligheid. Gemeenten zijn verplicht de zogenoemde basistaken bij de uitvoeringsdienst onder te brengen. Daarnaast kunnen ook zogenoemde plustaken bij de FUMO worden ondergebracht. Dantumadiel heeft alle bedrijven ondergebracht bij de FUMO.

Ook op de (basis)taken die de FUMO uitvoert is de beleidscyclus Big 8 van toepassing. Daarnaast stelt de Omgevingswet enkele bijzondere eisen aan de beleidscyclus en bijbehorende beleidsdocumenten. De basistaken doorlopen hun eigen cyclus. Dit betekent onder andere dat voor de basistaken ook VTH-beleid is opgesteld. Dit beleid wordt vastgesteld door de verschillende bevoegde gezagen. Het beleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een Fryslânbreed uitvoeringsprogramma.

Veiligheidsregio Fryslân (VRF)

Voor alle gemeenten voert de VRF de reguliere volgens de Wet Veiligheidsregio bepaalde risicobeheersingstaken uit. De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de brandweezorg. Ook organiseren zij rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening in de regio (GHOR).

Voor Dantumadiel voert de VRF onder de Omgevingswet het toezicht op brandveilig gebruik als plustaak uit. In een dienstverleningsovereenkomst is dit afgesproken door afname van module 2. Bij het toezicht tijdens de gebruiksfase ligt de primaire focus op het voorkomen en beperken van slachtoffers bij brand. Secundair is de focus gericht op het voorkomen van onherstelbare schade bij brand en het voorkomen van grootse maatschappelijke ontwrichting door brand.

Bij de uitvoering ervan wordt gewerkt met het Toezicht- en controleplan brandveilig gebruik bouwwerken. Daarin zijn aan objecten prioriteiten toegekend, met een geschat aantal uren per object. Voorafgaand aan het uitvoeringsjaar wordt door de gemeente een actuele objectenlijst overhandigd.

2.5 Raakvlakken tot andere beleidsvelden

Openbare orde en veiligheid – Integraal Veiligheidsplan

De Omgevingswet is van toepassing op de fysieke leefomgeving. Dit is nauw verweven met de veilige leefomgeving. Hierop is het Integraal Veiligheidsplan (IVP) van toepassing. Het IVP Dantumadiel 2024 – 2028 is op 21 december 2023 vastgesteld door de gemeenteraad.

In het IVP zijn vier prioriteiten benoemd:

- Veilige en leefbare wijken en kernen.

- Casuïstiek Zorg en Veiligheid.
- Ondernijning.
- Digitale veiligheid

Daarnaast zijn in het IVP zes permanente aandachtsthema's uitgewerkt.

- Jeugd en veiligheid
- Veilig uitgaan, evenementen en toerisme
- Polarisatie en radicalisering
- Veilig winkelgebied en bedrijventerreinen
- Verkeersveiligheid
- Fysieke veiligheid; brandveiligheid, externe veiligheid, crisisbeheersing en waterveiligheid.

Aan deze prioriteiten en thema's wordt ook vanuit het VTH-taakveld een bijdrage geleverd, bijvoorbeeld door de inzet van BOA's en toezichthouders. In de risicomatrix behorend bij dit VTH-beleid is opgenomen dat de thema's die in het IVP prioriteit hebben gekregen, ook vanuit VTH een hoge prioriteit hebben. Op deze manier is geborgd dat er capaciteit beschikbaar kan worden gesteld voor de werkzaamheden die nodig zijn om invulling te geven aan het IVP. Dit geldt niet voor de aandacht thema's in het IVP die al in de VTH-risicomatrix zijn gewogen.

In het IVP zijn vier prioriteiten benoemd:

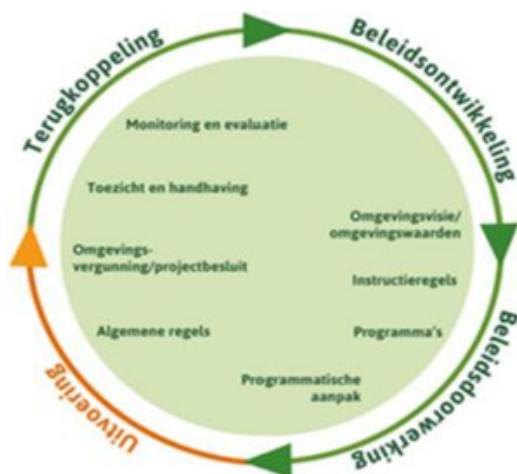
- Veilige en leefbare wijken en kernen.
- Casuïstiek Zorg en Veiligheid.
- Ondernijning.
- Digitale veiligheid

Daarnaast zijn in het IVP zes permanente aandachtsthema's uitgewerkt:

- Jeugd en veiligheid
- Veilig uitgaan, evenementen en toerisme
- Polarisatie en radicalisering
- Veilig winkelgebied en bedrijventerreinen
- Verkeersveiligheid
- Fysieke veiligheid; brandveiligheid, externe veiligheid, crisisbeheersing en waterveiligheid.

Beleidscyclus planvorming Omgevingswet

Naast de Big-8 cyclus als onderdeel van de Wet VTH, kent de Omgevingswet nog een andere beleids-cyclus. Dit is de beleidscyclus die een structuur biedt om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen (figuur 2). Daar waar de Big-8 gaat over activiteiten door bevoegde gezagen, gaat de beleids-cyclus planvorming over het (opstellen) van regels voor activiteiten in de omgeving.



Figuur 2

Het bovenste kwart aan de rechterzijde gaat over samenhangende omgevingsvisie voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De gewenste kwaliteiten kunnen vervolgens in de beleidsdoorwerking concreter worden gemaakt door juridisch vast te leggen, bijvoorbeeld in omgevingswaarden of omgevingsprogramma's. In de onderste kwart aan de linkerzijde staat de uitvoering centraal.

Dat gebeurt door initiatiefnemers van activiteiten en projecten.

Na de juridische vertaling van de omgevingsvisie, kan de vertaling worden gemaakt naar de benodigde VTH-inzet. In de bovenste kwart aan de linkerzijde staat daarom vergunningen, toezicht en handhaving centraal. Met deze instrumenten kan worden toegezien op de naleving van de regels. Het laatste onderdeel van de beleidscyclus staat voor de terugkoppeling en bevat belangrijke input voor een omgevingsvisie, ofwel: de monitoring en evaluatie.

De monitoringsinformatie helpt om bij te sturen of plannen aan te passen. Monitoren is een manier om zicht te houden op de voortgang van de beoogde doelen, resultaten en activiteiten. Doen we de goede dingen? En doen we de dingen goed? De Big-8 beleidscyclus en de opgedane ervaring in het VTH-werkveld kunnen daaraan een bijdrage leveren. Hoe zorgen we er samen voor dat de juiste regels worden opgenomen in het omgevingsplan? En zijn dat dan algemene regels, meldingsplichten of vergunningplichten? En hoe zorgen we dat de regels worden nageleefd? De keuzes moeten nog worden gemaakt voor het omgevingsplan. Het omgevingsplan moet uiterlijk eind 2031 worden vastgesteld.

2.6 Raakvlakken met andere bevoegde gezagen

Provinciale samenwerking

Volgens de Wet VTH dragen Gedeputeerde Staten binnen de provincie zorg voor de coördinatie van de uitvoering door de bevoegde bestuursorganen. Over de kwaliteit van de uitvoering en over de handhaving vindt regelmatig overleg plaats. Ter uitvoering hiervan is in de provincie Fryslân een breed samengesteld VTH-overleg operationeel. Naast provincie, gemeenten, Wetterskip, politie en OM, nemen ook een aantal behorende instanties (Staatsbosbeheer) en belangenorganisaties deel aan het overleg. Het (bestuurlijk) VTH-overleg vindt in principe drie keer per jaar plaats en wordt voorafgegaan en voorbereid door een ambtelijk VTH-overleg.

3. Doelen

3.1 Inleiding

In het Omgevingsbesluit wordt niet alleen het vaststellen van VTH-beleid verplicht gesteld, ook worden eisen gesteld aan de inhoud en onderbouwing ervan. De prioriteitstelling moet gebaseerd zijn op een analyse van problemen die zich kunnen voordoen bij de (niet) naleving van de regels. Deze bestaat uit de evaluatie van het oude beleid en de risicoanalyse.

3.2 Evaluatie VTH-beleid Dantumadiel, vastgesteld op 4 maart 2020

Het Omgevingsbesluit schrijft voor dat jaarlijks wordt gerapporteerd over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan de doelen die zijn gesteld in het VTH-beleid. Zo nodig kan op basis van deze rapportage het VTH-beleid worden herzien. De evaluatie is daarmee niet alleen het einde van een beleidscyclus, maar ook het begin van een nieuwe beleidscyclus.

Ter voorbereiding van de algehele herziening van het VTH-beleid is gekeken of de doelen die zijn gesteld in het VTH-beleid en die zijn gekoppeld aan de daarin opgenomen hoge prioriteiten, zijn bereikt. Daarbij is geconstateerd dat de beschreven doelen zodanig algemeen en ruim zijn geformuleerd dat deze doelen niet alleen door de inzet van VTH-instrumenten zijn of hadden kunnen worden bereikt. Dit betekent dat een nauwkeurige evaluatie niet mogelijk is. Wel is beoordeeld welke werkzaamheden die een bijdrage hebben geleverd aan het behalen van de doelen van de hoge prioriteiten, de afgelopen jaren zijn uitgevoerd.

3.3 Doelen

Uitvoering

- Aanvragen om vergunningen en meldingen, maatwerk, informatieplichten en ontheffingen worden binnen de daarvoor voorgeschreven wettelijke termijnen afgehandeld. Voorkomen moet worden dat de gemeente in gebreke wordt gesteld bij te laat beslissen.
- 90% van de verleende vergunningen houdt stand in een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure.

Handhaving

- Formele verzoeken tot handhaving, klachten en meldingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden zo vlot als mogelijk in behandeling genomen. De prioritering en risico's zijn hierin mede bepalend. In ieder geval in volgorde van afhandeling. In samenspraak met partijen wordt gezocht naar een passende oplossing waarbij de eigen verantwoordelijkheid van een ieder wordt gestimuleerd.
- Mede op basis van de jaarlijkse klachten en analyse daarvan beoordelen wij welke klachten wij met proactief beleid kunnen voorkomen.
- 90% van de geplande controles op omgevingsvergunningen wordt uitgevoerd.
- De registratie van toezicht en handhaving is op orde.
- Het naleefbeeld op de gestelde prioriteiten monitoren wij. Het naleefdoel is daarbij minimaal 90%.

- 90% van alle handhavingsbeschikkingen houden stand in een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure.

Per taakveld zijn de gespecificeerde doelen:

Onderdeel	Taakveld	Wetgeving	Prioriteit, ambitie en doel Beleidsdoel = 90% naleving
(Buiten)ruimte	Bouwen en RO	Omgevingswet / Omgevingsplan	• Het strijdig gebruik van gebouwen en gronden, inclusief illegale bouwwerken tegengaan en beëindigen • Kwaliteit fysieke leefomgeving behouden en waar mogelijk verbeteren
Bouwwerken, infrastructuur	Bouwen en RO	Omgevingswet Woningwet / Omgevingswet Besluit bouwwerken leefomgeving Bouwverordening / Omgevingsplan	• Het voorkomen van onveilige situaties • Constructieve- en brandveiligheid op orde bij gebruiksfuncties met een hoog risico • Illegale bouw- en sloopactiviteiten beëindigen
Erfgoed	Bouwen en RO	Erfgoedwet / Omgevingsplan	• Gebouwen met een monumenten status beschermen • Locaties met een archeologische monumenten status beschermen
BOPA	Bouwen en RO	Omgevingswet / Omgevingsplan	• Beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving • Zorgdragen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties
Milieu en natuur, water, watersystemen	Milieu, natuur en water	Omgevingswet / Omgevingsplan Wet milieubeheer	• Creëren van een veilige en schone leefomgeving • Vanuit Mba's worden geen verontreinigende stoffen in de lucht, het water of de bodem gebracht. Indien niet mogelijk worden deze zoveel als mogelijk beperkt. • Behouden en stimuleren biodiversiteit • Behouden landschappelijke en natuurwaarden
Openbare ruimte	Publiek domein	Algemene plaatselijke verordening	• Overlast, gevaarlijke situaties en vervuiling in de openbare ruimte voorkomen • Overlast jeugd bestrijden
Evenementen	Publiek domein	Algemene plaatselijke verordening	• Algehele veiligheid rondom evenementen borgen voor bezoekers en omgeving.
Horeca, alcohol,	Publiek domein	Alcoholwet	• Voorkomen schade door alcoholmisbruik met name onder minderjarigen • Alcoholwetvergunningen zijn op orde
Ondermijning	Publiek domein Bouwen en RO Milieu, natuur en water	Wet bibob	• Voorkomen dat de gemeente (onbewust) illegale activiteiten faciliteert

4. Prioriteitenstelling

Er is niet voldoende capaciteit beschikbaar om alle VTH-taken volledig uit te voeren. Daarom moeten er keuzes gemaakt worden en prioriteiten worden bepaald. Dit gebeurt op basis van een probleem- en risicoanalyse.

4.1 Profiel gemeente Dantumadiel

De gemeente Dantumadiel bestaat uit elf dorpen waarvan Damwâld, de Westereen en Feanwâlden de grootste zijn. Het kent daarnaast nog een aantal buurtschappen. De gemeente heeft circa 19.000 inwoners. Dantumadiel is een echte plattelandsgemeente. Het landschap wordt gekenmerkt door het typische karakter van de Fryske Wâlden. Een deel van dit landschap ligt in de ecologische hoofdstructuur en het Nationaal Landschap, waar het accent ligt op landschapsbeheer en landschapsontwikkeling.

Het landschap wordt in grote mate bepaald door de landbouw. 7000 van de 8700 hectare oppervlakte van de gemeente is in gebruik als landbouwgrond. De agrarische sector, met name de veeteelt is van oudsher de belangrijkste economische drager in Dantumadiel.

De sectoren handel en reparatie, bouwnijverheid, industrie en gezondheidszorg en welzijn bieden de meeste arbeidsplaatsen. De werkgelegenheid concentreert zich in de dorpen met een bedrijventerrein.

Damwâld

Damwâld is het grootste dorp in de gemeente met circa 5600 inwoners. Het gemeentehuis van Dantumadiel is hier sinds 1999 gevestigd. Damwâld is een uitgestrekt dorp, liggend in de lengte van west naar oost, op een zandrug. Er zijn veel vrijstaande woningen en aan de noordzijde van het dorp is een winkelcentrum gebouwd, in de directe omgeving van een bedrijventerrein aan de Conradi Veenlandstraat.

De Westereen

De Westereen is een dorp met circa 5100 inwoners. De Westereen (in het Nederlands Zwaagwesteinde) is een typisch heidedorp (van spitketen) middenin het coulisselandschap van de Noardelike Fryske Wâlden, een gebied dat zich kenmerkt door vele elzensingels, houtwallen en pingo ruïnes. Bedrijvigheid is met name geconcentreerd rondom bedrijventerrein De Oostersingel aan De Roazeloane en De Westereen East. Veel van de bedrijven in De Westereen zijn aangesloten bij de middenstandsvereniging Westereender Keaplju De Westereen heeft diverse recreatiemogelijkheden zoals campings en een jachthaven door de ligging aan de Zwemmer.

Feanwâlden

Feanwâlden is een dorp met circa 3500 inwoners. Het dorp is gelegen aan de spoorlijn Leeuwarden-Groningen met een eigen station / treinhalte. Feanwâlden ligt, net als De Westereen in het coulisselandschap van De Noardelike Fryske Wâlden.

De Zwette is het bedrijventerrein van Feanwâlden. Veel van de bedrijven in Feanwâlden zijn aangesloten bij de middenstandsvereniging Handel en Ambacht (HAB Feanwâlden).

4.2 Risicoanalyse

De procescriteria in het Omgevingsbesluit (wet VTH) schrijven voor dat de prioriteitstelling gebaseerd moet zijn op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van de regels. Een landelijk veel toegepaste methode is het invullen van een risicomatrix. De gekozen risicomatrix dat voorligt is overgenomen uit het casemanagementsysteem en komt in basis overeen met de risicomatrix in het huidige VTH-beleid. Voor meer informatie over het model risicomatrix wordt verwezen naar bijlage 2.

In de risicomatrix zijn de thuistaak-activiteiten in de leefomgeving opgenomen waarvoor het college of de burgemeester bevoegd zijn. Er is daarbij zoveel mogelijk aangesloten op de wettelijke taken en bevoegdheden. Deze zijn aangevuld met enkele relevante en actuele thema's, waaronder ondermijning, toegevoegd aan de activiteiten.

Bij deze analyse is een inschatting gemaakt van de ernst van mogelijke effecten die overtredingen van regels kunnen hebben en de verwachte overtredingskans hiervan. Door de risico's op deze manier in kaart te brengen is het mogelijk om de U&H-taken risicogericht aan te sturen. Ook kan hierdoor de beschikbare capaciteit ingezet worden op die gebieden waar de risico's het grootst zijn. Tegelijkertijd wordt duidelijk welke taken een hoge, gemiddelde of lage prioriteit hebben.

De risicoanalyse is gebaseerd op een landelijk veel gebruikt model zoals dat door het ministerie van Justitie is ontwikkeld. Dit model heeft de volgende definitie:

Risico = negatief effect x de kans op overtreding

Het gaat hier kort om de, naar maatschappelijke normen, ongewenste gevolgen van een activiteit (het negatieve effect), verbonden met de kans dat deze zich bij niet naleven van de wet- en regelgeving zullen voordoen. Van alle te onderscheiden activiteiten wordt de kans bepaald dat dit voorkomt en vervolgens afgezet tegen de ernst van de gevolgen daarvan. De risicoanalyse resulteert in een matrix waarin de omvang van het risico van de verschillende activiteiten inzichtelijk is gemaakt.

De risicoanalyse treft u aan in bijlage C.

4.2 Prioriteiten **zie risicoanalyse Bijlage A**

Hoge prioriteit

Een hoge prioriteit (H) betekent dat aanvragen om vergunning en meldingen integraal, grondig en uitgebreid worden getoetst. Toetsing vindt plaats op alle onderdelen. Het toezicht bestaat uit actief, planmatig en structureel toezichthouden. Vergunningen, informatieplichten en meldingen worden gecontroleerd op alle aanvraag- en indieningsvereisten en voorschriften. Geconstateerde tekortkomingen of overtredingen worden zo spoedig mogelijk hersteld of ongedaan gemaakt.

Gemiddelde prioriteit

Een gemiddelde prioriteit (M) betekent dat aanvragen om vergunning en meldingen gedegen en representatief worden getoetst. Toetsing vindt plaats op de belangrijkste onderdelen. Het toezicht bestaat uit incidenteel en steekproefsgewijs toezichthouden. Vergunningen en meldingen worden op de belangrijkste onderdelen en voorschriften gecontroleerd. Geconstateerde tekortkomingen of overtredingen worden binnen een redelijke termijn hersteld of ongedaan gemaakt.

Lage prioriteit

Een lage prioriteit (L) betekent dat aanvragen om vergunning en meldingen op basisniveau worden getoetst. Toetsing vindt hoofdzakelijk plaats op volledigheid en globaal op de onderdelen. Het toezicht op deze taken en activiteiten is minimaal. Het toezicht vindt hoofdzakelijk plaats op basis van een klacht, melding of handhavingsverzoek. Bij een klacht of handhavingsverzoek met een lage prioriteit hebben de zaken met gemiddelde prioriteit en hoge prioriteit voorrang op de afhandeling. Waarbij de zaken met betrekking tot de hoogste prioriteit voorgaan.

5. Strategieën

Voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving zijn soms regels nodig. Het in eerste instantie aan inwoners en bedrijven om deze op te zoeken en na te leven. Dantumadiel staat daarbij klaar om hulp te bieden. Via verschillende kanalen kunnen vragen direct worden gesteld en antwoorden zo snel mogelijk gegeven. Soms geldt voor het uitvoeren van een activiteit een vergunning- of meldplicht, zodat er gecontroleerd kan worden of de activiteit is toegestaan en getoetst kan worden of aan de regels wordt voldaan. In andere gevallen gelden er meer algemene regels, waardoor er op verschillende manieren toezicht achteraf kan plaatsvinden.

In dit hoofdstuk zijn de VTH-strategieën opgenomen. Hierin staat beschreven op welke wijze vergunningen en meldingen worden beoordeeld, toezicht wordt gehouden, wordt gerapporteerd over bevindingen en op welke wijze sancties worden opgelegd.

5.1 Preventiestrategie

Het doel van een preventiestrategie is “voorkomen is beter dan genezen (handhaven)”. Met de preventiestrategie willen wij spontane naleving door burgers en bedrijven bevorderen. Voor een goed werkende preventiestrategie dienen wet- en regelgeving handhaafbaar te zijn en regels helder en duidelijk. Deze vaak nieuwe regels moeten bekend zijn bij inwoners en bedrijven en op acceptatie kunnen rekenen. Als de regels handhaafbaar, bekend en begrijpelijk zijn zal dit leiden tot een betere naleving. Communicatie met de Mienskip over de nieuwe generatie wet- en regelgeving is hierbij een belangrijk instrument.

Communicatie

Waar mogelijk wordt communicatie op verschillende manieren ingezet binnen de gemeentelijke organisatie. Actieve communicatie draagt bij aan een leefbare en veilige leefomgeving. Actieve communicatie kan een positief effect hebben op het veiligheidsgevoel en zorgen voor draagvlak onder de inwoners.

Dit draagt bij aan de bekendheid van geldende regelgeving. Preventie moet ertoe leiden dat een deel van de overtredingen door onze inwoners en bedrijven wordt voorkomen. Het betreft vooral overtredingen die door goedwillende en onbewuste overtreders worden gemaakt.

De middelen die ingezet worden ten aanzien van dit instrument hangen af van de over te brengen boodschap. Waar mogelijk worden voorlichting en communicatie ingezet als preventief middel om naleving te bevorderen. Bij nieuwe wet- en regelgeving worden inwoners en bedrijven geïnformeerd. Dit kan collectieve voorlichting zijn maar ook individueel met inwoners en/of bedrijven of voor bepaalde doelgroepen.

5.2 Uitvoeringsstrategie

Onder 'uitvoering' verstaan wij:

- *Het afgeven, actualiseren of wijzigen van een vergunning waarbij we aan een bedrijf, particulier of (bestuurlijke) organisatie toestemming verlenen om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd), tóch uit te voeren*
- *Afhandelen van een melding*
- *Afhandeling van een informatieplicht*
- *Opleggen van een maatwerkbesluit*
- *Afgeven van een advies met instemming*
- *Het weigeren van een vergunning*
- *Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning*

Onder de Omgevingswet is een vergunning eerder uitzondering dan regel. Veel activiteiten kunnen legaal uitgevoerd worden door vooraf een melding in te dienen of aan de informatieplicht te voldoen. Voor deze producten volgen wij de wettelijke eisen en vastgestelde beleidsuitgangspunten. We stellen heldere, transparante en handhaafbare vergunningen op en verlenen ze binnen de gestelde termijn (onder de Omgevingswet meestal regulier, 8 weken). Initiatiefnemers hebben een eigen verantwoordelijkheid om aan hun verplichtingen te voldoen. Bij initiatieven waar meerdere vergunningen of toestemmingen voor nodig zijn, stemmen we zoveel mogelijk af met andere bevoegde overheden en omgevingsdiensten. Daarbij functioneren wij als procesbegeleider, ook wel casemanager genoemd. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het aanvragen van zijn product. Dit doen we vanuit de 1-loket-gedachte. Hiermee voorkomen we dat we een activiteit deels vergunnen, maar deze op basis van andere wetgeving toch niet mag. Het vooroverleg is hierbij een belangrijk onderdeel. In de kwaliteitseisen heet dit vereiste "casemanagement".

Het maken van een gedoogbeschikking is onderdeel van de gedoogstrategie (zie 5.4). Een gedoogbeschikking heeft een andere insteek dan een vergunning. Daarnaast is het proces van gedogen gekoppeld aan handhaving, omdat we eerst afwegen om te handhaven.

Stappenplan vergunningenstrategie

In onderstaand schema staan samengevat en globaal de stappen van het proces van vergunningverlening. Een aantal processtappen werken wij uit in interne protocollen en werkinstructies.



Stap 1

De Omgevingswet verplicht werken als 1- loket en een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van de wet en komt terug in gewijzigde wettelijke voorschriften in de Awb over de coördinatiebepalingen. Het vooroverleg heeft hierin een belangrijke functie. Wel staat het een aanvrager vrij bepaalde activiteiten los aan te vragen. Onlosmakelijkheid kennen wij niet meer onder de Omgevingswet. Daarom zetten wij in op casemanagement.

Integraal werken is ons uitgangspunt

Bij de uitvoering benaderen we wetten en besluiten integraal. Dit betekent dat we plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordelen, ook op basis van de uitvoeringstrategie. De betrokken bevoegde gezagen en omgevingsdienst(en) werken gericht met elkaar samen voor integrale en samenhangende besluitvorming, in ieder geval voor de reikwijdte van de fysieke leefomgeving.

Casemanagement uitvoering

Casemanagement is vaak de eerste stap in het proces van integrale benadering van een project of aanvraag. Daarna komt uitvoering en toezicht. Casemanagement is belangrijk voor de omgeving en de klant. Ook is het belangrijk voor de uitvoering van taken door betrokken organisaties of afdelingen. Het draagt bij aan integrale behandeling en het verkorten en transparant maken van procedures. Dit verhoogt het kwaliteit- en dienstverleningsniveau. Goed casemanagement zorgt voor een integrale beoordeling van samenhangende aanvragen en uiteindelijk besluitvorming op maat, passend in de omgeving en de specifieke locatie.

Vanuit de Omgevingswet en de bijbehorende kwaliteitscriteria moeten we casemanagement minimaal toepassen op de wettelijke taken die uit de Omgevingswet volgen. In de gemeente passen wij het casemanagement breder toe omdat er ook nog wetten en verordeningen naast de Omgevingswet gelden.

Een "casemanager" voert het casemanagement uit. De casemanager is verantwoordelijk voor integrale beoordeling van aanvragen en coördineert samenhangende besluiten. De casemanager stemt af met andere betrokken bevoegde gezagen of adviesorganen, dit kunnen zijn: (andere) gemeente, Provincie Fryslân, FUMO, VR Fryslân, GGD Fryslân, Wetterskip Fryslân en Rijksoverheid (bijvoorbeeld IL&T, RWS, LNV, Defensie, EZ en SOdM)

Casemanagement omvat onder andere de volgende stappen:

- **Coördinatie**
Het stroomlijnen van de communicatie en afstemming tussen de aanvrager, de gemeente en andere betrokken instanties.
- **Begeleiding**
Het begeleiden van aanvragers door het vergunningverleningsproces, inclusief advies en ondersteuning bij de aanvraag.
- **Monitoring**
Het bijhouden van de voortgang van de vergunningaanvraag en het tijdig signaleren van knelpunten of vertragingen.
- **Integratie**
Het samenbrengen van verschillende vergunningen en toestemmingen in één geïntegreerde omgevingsvergunning.

Casemanagement bij omgevingsvergunningen levert ons diverse voordelen op. Door de gecoördineerde aanpak wordt het proces efficiënter, wat tijd en kosten bespaart. Aanvragers krijgen duidelijk inzicht in de status en voortgang van hun aanvraag, wat leidt tot transparantie. Door coördinatie en monitoring kunnen knelpunten sneller worden opgelost, wat leidt tot snellere besluitvorming.

Stap 2

De vergunningenstrategie geeft aan op welke wijze aanvragen om vergunning door ons worden beoordeeld en meldingen of informatieplichten worden behandeld. Initiatieven worden integraal en vanuit het 'ja, mits' principe beoordeeld. De gemeente is verplicht alle aanvragen, meldingen e.a. in behandeling of ontvangst te nemen. Er kan echter wel verschil aangebracht worden in de diepgang van toetsing. De diepgang van toetsing is afhankelijk van de risico's voor de fysieke leefomgeving, de specifieke locatie, die de activiteiten of aspecten met zich meebrengen en wordt bepaald aan de hand van de vastgestelde prioriteiten.

Aanvragen voorzien we van een goed bij de omgeving passend voorschriftenpakket.

De manier waarop we invulling geven aan casemanagement en vergunningverlening is afhankelijk van het kader waarbinnen we het samen met de partners beoordelen.

Hierbij maken we onderscheid tussen:

- omvang en aard van aangevraagde activiteiten;
- de specifieke omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd;
- Daarnaast beoordelen we de aanvrager op naleefgedrag en in sommige gevallen op integriteit volgens ons Bibob beleid.

Op basis van deze indicatoren bepalen we of aanvragen technisch- of sociaal-maatschappelijk eenvoudig of complex zijn. Wij delen aanvragen in 4 typen vergunningen:

Vergunning eenvoudig (gemeente: meer ruimte)

Een vergunning voor een situatie met geringe technische en sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat vooral uit standaardvoorschriften. Activiteiten of aspecten op een locatie met een laag risico worden op basisniveau getoetst. Aanvragen of meldingen worden op hoofdlijnen getoetst op het voldoen aan de gestelde normen. Er wordt gecontroleerd op volledigheid en plausibiliteit van de documenten.

Voorbeelden: eenvoudige bouwwerken geen gebouw zijnde zoals erfafscheidingen, vlaggenmasten etc., het realiseren van een uitrit of het aanleggen van kabels of leidingen. Er zijn geen locatie specifieke problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex.

Vergunning eenvoudig+ (gemeente: standaard of hoge ambitie)

Is de situatie technisch-inhoudelijk niet complex maar sociaal-maatschappelijk wel, dan bestaat een vergunning vooral uit standaardvoorschriften en geven we extra aandacht aan afstemming, overleg en samenwerking tussen betrokken partijen. Aanvragen en meldingen worden getoetst aan de hand van de meest relevante voorschriften zoals voor veiligheid en gezondheid.

Voorbeeld: het huisvesten van arbeidsmigranten in een bestaand (bedrijfs)gebouw of woonunits. Technisch-inhoudelijk niet complex voor wat betreft bouwvoorschriften, milieuvoorschriften en voorschriften voor brandveiligheid. Het initiatief stuit echter op grote bezwaren vanuit de omgeving. De sociaal-maatschappelijke context is groot.

Vergunning specifiek (gemeente: standaard)

Bij een technisch-inhoudelijk complexe situatie met een geringe sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat de vergunning vooral uit specifieke voorschriften. Aanvragen en meldingen worden getoetst aan de hand van de meest relevante technisch-inhoudelijke voorschriften zoals voor veiligheid en gezondheid.

Voorbeelden: het verbouwen en verduurzamen van een rijksmonument of het vestigen van een autodemonterende fabriek op een bedrijventerrein. Sociaal-maatschappelijk gezien zijn er geen problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk vergt het de nodige afstemming en is het een lastige voor wat betreft risico's en bepaling van de specifieke vergunningvoorschriften.

Vergunning specifiek+ (gemeente: hoge ambitie)

De situatie is technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk gezien complex. Dit vraagt om specifieke voorschriften in een vergunning en een zorgvuldige afstemming, samenwerking en overleg tussen betrokken partijen. Activiteiten of aspecten op een locatie met een hoog risico worden integraal, grondig en uitgebreid getoetst. Alle details van de aanvraag of melding worden diepgaand beoordeeld.

Proces omgevingsvergunning gemeente

Na het casemanagement start het proces Uitvoering door de gemeente. Het proces van vergunningverlening kan variëren afhankelijk van het type vergunning en de specifieke vereisten van de gemeente of bevoegde instantie. Over het algemeen worden bij vergunningen voor bouwprojecten, evenementen, milieu en andere activiteiten vergelijkbare stappen doorlopen. Typische stappen in het vergunningverleningsproces zijn:

- **Vooroverleg**
Aanvragers kunnen in een vroeg stadium in overleg treden met de gemeente om de haalbaarheid van hun plannen te bespreken en advies te krijgen over de benodigde vergunningen en toestemmingen.
- **Aanvraag indienen**
De aanvraag wordt ingediend bij het omgevingsloket, waar alle benodigde documenten en informatie worden verzameld.
- **Beoordeling**
De gemeente en eventuele andere betrokken instanties beoordelen de aanvraag op basis van de geldende wet- en regelgeving.
- **Besluit**

Er wordt een besluit genomen over de vergunningaanvraag. Dit besluit kan positief, negatief of onder voorwaarden zijn.

- **Bezwaar en beroep**
Tegen het besluit kan bezwaar worden gemaakt en indien nodig beroep worden aangetekend bij de rechter.

Vooroverleg

Vooroverleg is een cruciaal onderdeel van het proces voor vergunningaanvragen onder de Omgevingswet. Met name voor de meer complexe initiatieven en initiatieven strijdig met het omgevingsplan kan het van belang zijn om in het voortraject van een aanvraag gebruik te maken van het vooroverleg. Vooroverleg biedt de mogelijkheid om vroegtijdig af te stemmen met de betrokken overheidsinstanties en andere relevante partijen. Dit helpt om eventuele knelpunten en bezwaren in een vroeg stadium te identificeren en aan te pakken. Tijdens het vooroverleg kunnen aanvragers waardevolle feedback krijgen over de volledigheid en juistheid van hun aanvraag. Door tijdig potentiële problemen te bespreken en de juiste informatie te verstrekken aan de aanvrager wordt het proces voorspelbaarder, transparanter en kan het aanzienlijk worden versneld.

Participatie

Een aanvrager van een omgevingsvergunning is verplicht om gelijktijdig met de aanvraag aan te geven of participatie heeft plaatsgevonden. Wanneer participatie plaats heeft gevonden de manier waarop dit is gebeurd en wat de resultaten hiervan zijn. De aanvrager kan echter ook aangeven dat er geen participatie heeft plaats gevonden. De gemeente stimuleert aanvragers om aan participatie te doen. Dit kan voor de aanvrager een manier zijn om meer draagvlak voor het beoogde initiatief te krijgen. Om initiatiefnemers hierbij op weg te helpen is op de website uitgebreid aangegeven op welke manier een aanvrager participatie kan organiseren en zijn formats voor een participatieplan en -verslag beschikbaar gesteld. De gemeente heeft hiervoor het Participatiekader vastgesteld (1 maart 2022).

APV en bijzondere wetten

In de APV heeft de gemeente de mogelijkheid om activiteiten die in de leefomgeving plaatsvinden aan eigen gemeentelijke regels te binden. Voor een aantal activiteiten eist de APV expliciet dat vooraf een vergunning wordt aangevraagd. Voor andere activiteiten dient een ontheffing te worden aangevraagd en bij weer andere kan volstaan worden met een melding. Risicovolle evenementen, of evenementen die (grote) overlast veroorzaken voor de omgeving of die veiligheidsrisico's met zich meebrengen zijn vergunningplichtig. Op die manier kan preventief het risico en de overlast voor de omgeving beperkt worden.

Evenementen

Dantumadiel onderscheidt drie categorieën evenementen. Naast deze drie categorieën kennen wij ook nog de melding van een klein evenement. Deze indeling wordt landelijk veel gebruikt:

- **Categorie A**
De A-evenementen hebben een beperkte impact op de directe omgeving. Het zijn vergunningsplichtige evenementen. Deze aanvragen evenementen worden door de gemeente getoetst op eventuele veiligheid-, gezondheid- en verkeerselementen. Dit kan bijvoorbeeld een verkeersbesluit zijn of een ontheffing in het kader van de Alcoholwet, art. 35. De aanvrager ontvangt een vergunning met daarbij eventuele aanvullende voorschriften en/of aandachtspunten bij het organiseren van het evenement. Aanvullende voorschriften kunnen zijn: alcoholvergunning, wegafsluiting, geluidsoverlast of gebruik vuurwerk. In geval van constructies wordt afzonderlijk advies gevraagd.
- **Categorie B**
De B-evenementen hebben een grotere impact op de directe omgeving en worden om die reden altijd zwaarder getoetst dan A-evenementen. Aanvragen worden standaard getoetst op volledigheid, veiligheid en of er overlast beperkende maatregelen worden getroffen. In de meeste gevallen worden deze aanvragen ook voorgelegd aan hulpdiensten, de politie, Ghor en brandweer. Indien er constructies zoals tribunes of tenten geplaatst worden, dan wordt afzonderlijk advies gevraagd.
- **Categorie C**
De C-evenementen hebben een grote impact op de omgeving en kennen bovendien een hoog risico voor wat betreft veiligheid en openbare orde. Standaard wordt een vooroverleg gepland met de organisator om alle aspecten van het evenement met elkaar door te nemen. Ook hulpdiensten zoals politie en de veiligheidsregio Fryslân (Brandweer en GHOR) zijn bij dit overleg betrokken. Dit overleg tussen deze partijen vindt standaard plaats en in de meeste gevallen wordt voor het evenement plaatsvindt een schouw uitgevoerd of de organisator alle voorschriften wel heeft nageleefd. Indien er constructies zoals tribunes of tenten geplaatst worden, dan wordt ook hier afzonderlijk advies gevraagd.

Overige APV toestemmingen

Alle overige vergunningen, ontheffingen en meldingen die op basis van de APV worden aangevraagd worden getoetst aan de daarvoor geldende regels. Indien nodig worden collega's en externe partijen

om advies gevraagd. Aanvragen worden altijd getoetst op volledigheid. De diepgang van de vervolgoetsing hangt af van de prioriteit die hieraan is toegekend.

Horeca, alcohol en kansspelen

De Alcoholwet vereist dat voor het verkopen van drank een vergunning nodig is. Deze vergunning wordt door de gemeente verstrekt. Zowel de commerciële horeca als de niet- commerciële horeca moeten voor het mogen schenken van alcohol een vergunning aanvragen. Voor slijterijen, waar alcohol verkocht wordt met een promillage van meer dan 15% voor gebruik elders dan ter plaatse geldt eveneens een vergunningplicht. Aanvragers van een Alcoholwetvergunning worden geïnformeerd over welke stukken op grond van de wet allemaal moeten worden ingediend. Daarnaast worden de aanvragers gewezen op andere toestemmingen die naast een aanvraag om een Alcoholwetvergunning nodig zijn. Dit kan een exploitatievergunning zijn, een informatieplicht op basis van het omgevingsplan of een vergunning in verband met de aanwezigheid van een speelautomaat. Bij wijziging van een bestaande vergunning, meestal het wijzigen van het aanhangsel vanwege een verandering in de leidinggevend, wordt de aanvraag alleen getoetst aan het onderdeel dat gewijzigd wordt.

De Alcoholwet bepaalt welke bijlagen bij de aanvraag om vergunning gevoegd moeten worden. Het kan hier gaan om een tijdelijke alcoholvergunning of een alcoholvergunning gekoppeld aan een exploitatievergunning. Elke aanvraag wordt volledig getoetst. De inrichting wordt voor dat deze in gebruik wordt genomen gecontroleerd op de inrichtingseisen door een toezichthouder. Bovendien voert de gemeente een Bibob-onderzoek uit als een Alcoholwetvergunning wordt aangevraagd voor een horeca-inrichting. Een Bibob-onderzoek vindt plaats om de integriteit van de ondernemer te beoordelen ter voorkoming dat een vergunning verleend wordt aan een persoon of organisatie die mogelijk criminele activiteiten financiert of faciliteert met zijn bedrijfsvoering.

Wet Bibob

Het doel van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is voorkomen dat de gemeente criminele activiteiten of het witwassen van crimineel verdiend geld mogelijk maakt. De gemeente voert daarom een Bibob-onderzoek uit bij activiteiten die een verhoogd risico op criminaliteit hebben. Met dit onderzoek controleert de gemeente iemands integriteit, dus of iemand te vertrouwen is en niet betrokken is bij criminele activiteiten. De gemeente kan ook mensen uit iemands zakelijke omgeving onderzoeken. De gemeente kan bij het vermoeden van crimineel misbruik beslissen geen vergunning, ontheffing, subsidie of overheidsopdracht te geven, of geen vastgoedtransactie te sluiten. Ook kan de gemeente beslissen om een vergunning of subsidie in te trekken of een overeenkomst te stoppen. Op grond van de Omgevingswet¹ en onze beleidsregel voor de Wet Bibob gemeente Dantumadiel 2024 vindt een eigen onderzoek in beginsel plaats bij:

- Alcoholwetvergunning zoals bedoeld in artikel 3 van de Alcoholwet voor horecabedrijven, behalve paracommerciële rechtspersonen.
- Exploitatievergunning openbare inrichting zoals bedoeld in artikel 2:28 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Dantumadiel 2020.
- Exploitatievergunning speelgelegenheid zoals bedoeld in artikel 2:39 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Dantumadiel 2020.
- Exploitatievergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf zoals bedoeld in artikel 3:5 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Dantumadiel 2020.
- Een vergunning zoals bedoeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet voor een bouwactiviteit met een bouwsom boven de € 750.000,-.
- Een vergunning zoals bedoeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet voor een milieubelastende activiteit.

In de Beleidsregel voor de Wet Bibob gemeente Dantumadiel 2024 is gedetailleerd omschreven in welke gevallen nog meer een Bibob onderzoek kan worden opgestart en hoe de Wet Bibob wordt toegepast.

Intrekken vergunningen

We verlenen jaarlijks verschillende soorten vergunningen. De meeste projecten en activiteiten realiseert de vergunninghouder gelijk nadat de vergunning is verleend. Maar het komt ook voor dat een initiatiefnemer geen, of pas na jaren gebruik maakt van een vergunning of delen daarvan.

We vinden het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen of delen van vergunningen, om meerdere redenen ongewenst:

- We moeten voorkomen dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd, (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten doorkruisen.

1) Artikel 5.31 Omgevingswet

- We moeten voorkomen dat nieuwe bouwwerken c.q. activiteiten worden gebouwd/uitgevoerd naar verouderde technische inzichten, onvoldoende rekening houdend met bijvoorbeeld duurzaamheid of biodiversiteit.
- Het is vanuit administratief oogpunt gewenst dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten.
- Het is voor omwonenden onplezierig als zij geconfronteerd worden met oude (onherroepelijke) rechten, waar ze geen rechtsmiddelen meer tegen kunnen aanwenden.

We kunnen vergunningen intrekken als:

- een vergunning op basis van onjuiste of onvolledige informatie verleend is.
- het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten.
- van de vergunning een bepaalde periode geen gebruik is gemaakt. De Omgevingswet stelt hiervoor 1 jaar of een in de vergunning bepaalde periode².
- De aanvrager kan ook zelf verzoeken om intrekken van een vergunning als startpunt van het proces.

Wij kunnen vergunningen (deels) intrekken als het recht daarvoor mogelijkheden biedt, zoals in de Woningwet of APV en verder bijvoorbeeld gebaseerd op jurisprudentie (bij omgevingsvergunningen milieu).

5.3 Handhavingsstrategie

Onder 'Handhavingsstrategie' verstaan wij in brede zin:

Handhaven bestaat uit

- Toezicht houden, toezichtstrategie
- Sanctioneren, handhavingsstrategie (LHSO)
- Wanneer wij bij overtredingen afzien van handhaven, gedoogstrategie

Toezihtstrategie

Wij houden toezicht om het ontstaan van risico's voor de leefomgeving zo klein mogelijk te houden. We vinden het belangrijk om op dezelfde manier toezicht te houden in gelijke gevallen.

We bereiken hiermee:

- transparantie;
- professionaliteit;
- rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers, bedrijven en instellingen waarop we toezicht houden;
- effectiviteit en efficiency bij uitvoering, zo kunnen we met zo min mogelijk inspanning en zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk bereiken.

Voorwaarde daarbij is wel dat regels eenduidig, correct, duidelijk en toepasbaar zijn op de(zelfde) situatie(s).

De toezichtstrategie gaat over de vormen van toezicht die bijvoorbeeld in het toezichtprogramma bij de prioriteiten gekozen worden tot en met het al dan niet constateren van de overtreding. Bij overtredingen reageren we volgens de sanctiestrategie. Vaak betekent dit dat we handhaven om te zorgen dat de overtreding stopt of zich niet herhaalt.

De toezichtstrategie beschrijft de verschillende vormen van toezicht. Niet voor elke situatie kan het toezicht hetzelfde zijn. De toezicht vorm moet afgestemd zijn op de situatie. De risicoanalyse vormt de basis voor de inrichting van het toezicht. De frequentie van het toezicht en snelheid waarmee klachten en meldingen worden opgepakt wordt bepaald op basis van de vastgestelde prioriteiten uit de risicoanalyse.

Vormen van toezicht

Bij controles zetten we verschillende toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten in. De methode bevat de meest voor de hand liggende vorm van toezicht, de prioriteit of het thema. Vormen van toezicht :

- aangekondigd of onaangekondigd;

²) Artikel 5.40 lid 2 Omgevingswet

- incidenteel toezicht en steekproeven;
- fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid, vrije veld toezicht of gebiedssurveillance;
- administratief toezicht;
- aspectcontrole;
- signaaltoezicht (bijvangst bij een controle, overtredingen of aandachtspunten voor een ander bevoegd gezag, vanuit integraal kijken);
- integraal toezicht (toezicht door meerdere partijen ineens met afstemming van de toezichtvorm);
- systeemtoezicht (bijvoorbeeld bij tekortkomingen Wkb, waar ging het in het systeem fout).

De meest geschikte toezichtvorm voor een prioriteit leggen we vast in het jaarlijks uitvoeringsprogramma, in een projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in een toezichtplan per complex bedrijf.

Klachten en ongewone voorvallen

In het uitvoeringsprogramma reserveren we ook uren voor niet gepland toezicht, dit zijn ongewone voorvallen, meldingen en klachten. Ongewone voorvallen, meldingen of klachten onderzoeken we altijd³. We voeren een administratieve of fysieke controle ter plaatse uit om te beoordelen of de klacht terecht is. Als dat nodig is ondernemen we actie en informeren we de klager. De prioriteiten bepalen de volgorde van afhandeling.

Buitengewoon opsporingsambtenaren

De toezichthouders in het publiek domein beschikken, naast hun bevoegdheden als toezichthouder, ook over de bevoegdheden van een buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa). De Boa's (domein I) houden toezicht op de openbare ruimte, APV en bijzondere wetten. Boa's hebben specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden ze vervullen een belangrijke rol bij de leefbaarheid en veiligheid in onze gemeente. Het dragen van een uniform is belangrijk voor de herkenbaarheid en autoriteit van de Boa's. De aanwezigheid van Boa's in het straatbeeld draagt bij aan de veiligheid en het gevoel van orde in de openbare ruimte. Hun zichtbaarheid zorgt daarnaast voor een preventieve werking op potentiële overtreeders.

Handhavend optreden kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Van bestuursrechtelijke handhaving wordt gesproken indien sancties worden opgelegd door bestuursorganen die niet met strafvordering zijn belast zoals de gemeente. Sancties opgelegd door bestuursorganen belast met strafvordering zoals het OM behoren tot de strafrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijke sancties hebben tot doel het beëindigen en voorkomen van overtredingen. Strafrechtelijke sancties hebben als doel het straffen. Wanneer de gemeentelijke Boa's gebruik maken van het bestuursrecht vallen zij onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De Boa's vallen onder de verantwoordelijkheid van het OM wanneer gebruik wordt gemaakt van het strafrecht.

Boa's hebben een belangrijke rol in de aanpak van ondermijning en criminaliteit door de nauwe samenwerking met externe partners zoals de politie en het openbaar ministerie.

Handhaving, sanctiestrategie

Casemanagement handhaving

Bij overtredingen gaan wij als eerste stap na of er raakvlakken zijn voor ketenpartners of andere overheidspartijen. Als dit het geval is, informeren we die partijen en gaan we na of we gecoördineerd kunnen / moeten optreden. Wij passen de LHSO dan gezamenlijk toe. Als er meerdere partners betrokken zijn, blijft het casemanagement voor de aanpak van de overtreding bij de partij die de overtreding constateerde, tot we daar andere afspraken over maken.

Bij overtredingen waar meerdere instanties of interne afdelingen op willen handhaven werken we samen bij de toepassing van de LHSO en vullen we samen de matrix in. We wisselen informatie uit met elkaar over de aanpak en het vervolg. Als het efficiënt en/of effectief is, voeren wij (her)controles samen uit. Waar er sprake is van een legalisatietoets betrekken wij uitvoering bij het casemanagement.

Als we een overtreding constateren, treden we hier in beginsel tegen op. We stellen vooral in de toezichtfase prioriteiten aan de hand van risico's. Als we eenmaal controleren en we constateren een overtreding, dan is handhaven in beginsel het vervolg. Deze verantwoordelijkheid staat voor omgevingsrecht in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven⁴.

3) Zie artikel 18.1 Omgevingswet

4) Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat slechts onder bijzondere omstandigheden van het bestuursorgaan mag worden gevegd, van handhaving af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie 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.

De bovengenoemde 'standaard formulering' uit 2004 voor de beginselplicht tot handhaven is inclusief de precisering die de Raad van State in 2011 heeft toegevoegd⁵. Voor het Openbaar Ministerie ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het algemene strafrecht en de wetten die gekoppeld zijn aan de Wet economische delicten. Het uitgangspunt is dat wij en het Openbaar Ministerie, beide vanuit onze eigen verantwoordelijkheid, ons handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving⁶.

Het kenmerk van professionele handhaving is een consequente uitvoering. Handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden gaat vaak in samenwerking met externe partners als de politie. Onder handhaving verstaan we: het afdwingen van het naleven van regels door de inzet van juridische/bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen. Bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke boete, de bestuurlijke strafbeschikking en het opmaken van een proces-verbaal. We noemen dit 'interventies'.

Aan handhaving kunnen, afhankelijk van de ernst van het geval, andere interventies vooraf gaan, bijvoorbeeld een gesprek. Als hierdoor de overtreding opgehouden is, dan zijn bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten niet nodig.

We bepalen de ernst van de overtreding door onder meer te kijken naar het gevolg van de overtreding. Naast de ernst van de overtreding bepaalt het gedrag van de overtreder de zwaarte van de sanctie.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Verschillende (landelijke) partijen stelden in 2022 de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) vast.

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet, de daarop gebaseerde regels en de wetgeving voor het omgevingsrecht die daarnaast nog deels blijven bestaan, zoals de Woningwet en de Wet milieubeheer. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen. Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavingsstrategie van 4 juni 2014 en feitelijk is dat per 1 januari 2024, de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

Met de LHSO willen wij de organisatie en uitvoering van uitvoering, toezicht en handhaving verbeteren en zorgen voor een gelijk speelveld voor burgers, bedrijven en instellingen waar regels voor gelden. Een ander doel van de LHSO is dat de omgeving ervan uit mag gaan dat we optreden als dat nodig is en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De LHSO geeft daarom aan hoe we per situatie re-

5) ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307, JB 2011, 261, NJB 2011, 1911, Gst 2012, 7

6) Uit: Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO, versie 12 oktober 2022)

ageren bij welk soort overtreding. Wij passen de LHSO toe met in achtname van onderstaande nuances. De LHSO is integraal in Bijlage D opgenomen.

Als we een overtreding constateren dan handhaven we volgens de LHSO. Het stappenplan start bij de constatering van een overtreding tijdens het toezicht. De sanctiestrategie bepaalt hoe en welke sanctie we inzetten. De strategie zorgt ook voor afstemming en een passende inzet van bestuursrechtelijke en / of strafrechtelijke instrumenten, doordat:

- Wij elke overtreding beantwoorden met een passende reactie. De keuze voor het instrument hangt af van het gedrag van de overtreder (waarom leeft de overtreder niet na?) en de soort en ernst van de overtreding.
- Wij rekening houden met verzachtende of verzwarende omstandigheden, zoals een rechtvaardigingsgrond en de hoeveelheid schade waartoe de overtreding (mogelijk) leidt.
- Onze reacties strenger worden als overtredingen voortduren of zich herhalen.
- De methodiek een goede basis is voor het maken van (werk)afspraken over afbakening en werkwijze tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren.

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend en naast elkaar toe te passen: (bron: LHSO)

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?

Stappen interventie

Fasering handhaving

1. Waarschuwing

Na constatering van de overtreding en toepassing van de LHSO ontvangt betrokkene een waarschuwingsbrief waarin deze geïnformeerd wordt over de geconstateerde overtreding. Betrokkene krijgt de gelegenheid om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken. Ook wordt aangekondigd dat als bij hercontrole blijkt dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt, er bestuursrechtelijke maatregelen kunnen worden getroffen.

2. Voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel

Indien bij hercontrole blijkt dat de overtreding niet of niet geheel ongedaan is gemaakt, ontvangt de betrokkene een voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijk maatregel. Meestal een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Betrokkene krijgt de mogelijkheid om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken en ten aanzien van dit voornemen binnen een gestelde termijn een zienswijze in te dienen.

3. Besluit opleggen bestuursrechtelijke maatregel

Indien na beoordeling van de zienswijze niet wordt afgezien van handhaving, en de overtreding niet of niet geheel ongedaan is gemaakt na het verstrijken van de termijn in het voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel, wordt het besluit genomen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel.

Dit stappenplan is het uitgangspunt bij reguliere situaties. Er zijn echter situaties waarbij hiervan kan worden afgeweken:

- **Verzwarende aspecten LHSO**

verzwarende aspecten kunnen aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing.

- **Gevaar**

bij acuut gevaar voor personen en/of de omgeving, is direct optreden noodzakelijk.

- **Onherstelbare schade**

indien onherstelbare schade plaatsvindt of dreigt plaats te vinden zal direct dan wel versneld optreden de meest aangewezen werkwijze zijn.

- **Ernstige hinder**

in deze situatie wordt stap 1 overgeslagen om de overtreding snel ongedaan te laten maken.

- **Herhaling van overtredingen**

indien optreden tegen een eerdere overtreding geen effect heeft gehad, kan bij herhaling van de overtreding gekozen worden voor een versnelde/direct aanpak. Het informeren van

de betrokkene (stap 1) is in deze gevallen weinig zinvol omdat de eerdere waarschuwing niet tot het gewenste gedrag heeft geleid.

- **Handhavingsverzoek**
indien optreden tegen een eerdere overtreding geen effect heeft gehad, kan bij herhaling van de overtreding gekozen worden voor een versnelde/direct aanpak. Het informeren van de betrokkene (stap 1) is in deze gevallen weinig zinvol omdat de eerdere waarschuwing niet tot het gewenste gedrag heeft geleid.

Horeca en alcohol

In de Alcoholwet staan regels voor het verkopen van alcoholhoudende drank. De regels zijn bedoeld om het gebruik van alcohol in goede banen te leiden en gezondheidsrisico's, vooral onder jongeren, te beperken. De gemeente heeft een preventie- en handavingsplan (PHP) Alcohol vastgesteld (1 maart 2022). Daarnaast zijn de kaders voor het nieuwe beleid op het gebied van preventie en handhaving vastgelegd. Voor de uitvoering vindt nauwe samenwerking plaats tussen de beleidsafdelingen die annex zijn met het sociaal domein, toezicht & handhaving en openbare orde en veiligheid.

Overtredingen van de overheid

Voorop staat dat de gemeente of een andere overheid zich in de rol van bouwer, exploitant etc. houdt aan de wet- en regelgeving en zelf daarin een voorbeeldfunctie vervult. Hierdoor hoeft handhaving van de eigen overheidsorganisatie niet nodig te zijn. Maar in de praktijk kunnen er toch situaties zijn waarbij een dienstonderdeel van de gemeente of een andere overheid de regels niet naleeft. De gemeente is niet snel geneigd om bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf te nemen. Bovendien heeft de handhaver vaak intern een hiërarchisch ondergeschikte positie. Het is daarom belangrijk om vast te leggen hoe we handelen als de handhaver een overtreding van een voorschrift constateert bij (dienstonderdelen van) onze eigen organisatie.

Wij hanteren voor de eigen dienst dezelfde strategie als voor burgers en bedrijven, waarbij we nadrukkelijk een rol zien voor ons managementteam om de overtreding te beëindigen.

Ook is het belangrijk dat we vastleggen welke procedure we volgen wanneer een toezichthouder bij een andere overheidsinstantie een overtreding constateert. Andere overheidsinstanties benaderen wij op dezelfde manier als bedrijven en burgers, waarbij we het vanzelfsprekend vinden dat we voorafgaand aan formele acties de overtredende andere overheidsinstantie (onze collega's/partners) informeren over de overtreding. Dit alles met als doel een snelle beëindiging van de overtreding.

5.4 Gedoogstrategie

We volgen de vaste jurisprudentie over gedogen van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁷:

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

We gebruiken ook de regeringsnota's "Grenzen aan gedogen" als kader⁸

Gedogen passen we alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toe. We gedogen alleen 'actief' dit betekent dat we er een besluit over nemen. Onze uitgangspunten voor gedogen zijn:

- We handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn.
- Gedogen blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd.

7) ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

8) Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

- We gedogen expliciet, op schriftelijk verzoek van de overtreder en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging.
- Het gedogen tast belangen van derden niet in onredelijke mate aan.
- De activiteit is na de periode van gedogen vergund of gestopt.

Een gedoogbeschikking is geen besluit, en ook de weigering of intrekking van een gedoogbeschikking niet. Een gedoogbeschikking kan dan ook niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dit laat onverlet dat anderen in zo'n geval wel om handhaving kunnen verzoeken. Op dergelijke verzoeken moeten we reageren.

We kunnen gedogen bij overgang- en overmacht situaties.

Overgangssituaties zijn:

- Overtredingen met concreet zicht op legalisatie.
- Bedrijfsverplaatsingen.
- Experimenten en andere tijdelijke overtredingen.
- Situaties met overtredingen door omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen of een nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude vergunning geldt.
- Gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt.
- Als de overtreder voorschriften om technische redenen niet kan naleven en die voorschriften binnenkort worden aangepast.
- Situaties waarbij de overtreding ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.

4. Uitvoering

In dit hoofdstuk wordt eerst uiteengezet hoe de Afdeling Omgeving en Economie is opgebouwd. Vervolgens wordt ingegaan op welke manier de Afdeling Omgeving en Economie bijdraagt aan een zo optimaal mogelijke dienstverlening.

3.1 Structuur en organisatie

Het college van burgemeester en wethouders (het college) is op het gebied van de Omgevingswet het bevoegde bestuursorgaan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat geldt ook voor de kinderopvang. Uit de Alcoholwet vloeit rechtstreeks voort dat niet het college, maar de burgemeester het bevoegd gezag is ten aanzien van vergunningverlening, ontheffingen en toezicht en handhaving. De burgemeester is ook het bevoegd gezag voor wat betreft een aantal bepalingen uit de APV.

De formatieplaatsen die binnen de organisatie van de gemeente Dantumadiel betrokken zijn bij de uitvoering van de VTH-taken, zijn grotendeels werkzaam op de afdeling Omgeving en Economie. Het Klant Contact Centrum verzorgt de eerste informatievoorziening. Tevens verzorgt ze een eerste vulling van het zaakstelsel REX van aanvraaggegevens ten behoeve van de verder behandeling van de aanvraag. Voorts verlopen de opvolgende klantcontacten en correspondentie in beginsel via het KCC.

3.2 Scheiding VTH-taken

Vergunningverlening en toezicht en handhaving is binnen Dantumadiel gescheiden in functies. Dit is nodig, niet alleen om te voorkomen dat belangenverstrengeling kan ontstaan, maar ook omdat het ongewenst is dat een vergunningverlener zijn of haar eigen vergunning zou kunnen controleren.

De taken op het gebied van vergunningverlening, meldingen en ontheffingen worden uitgevoerd door de afdeling Omgeving en Economie. Dat geldt voor de taken Omgevingswet, maar ook voor de APV, en bijzondere wetten als Wet Kinderopvang (Wko) en de Alcoholwet. Een aantal APV-vergunningen en ontheffingen (met name kleinere zaken zoals collectievergunningen) die snel afgehandeld kunnen worden, worden in behandeling genomen door het KCC. Aanvragen voor milieuvergunningen en milieumeldingen, en andere milieu gerelateerde zaken die in het wettelijke basistakenpakket worden benoemd worden inhoudelijk behandeld door de FUMO.

Binnen de afdeling Omgeving en Economie is onderscheid gemaakt tussen Omgevingswet en APV en bijzondere wetten. Hierbij is er een scheiding tussen toezichthouders en vergunningverleners.

De juridische adviseur van afdeling Omgeving en Economie zijn verantwoordelijk voor juridische advisering bij vergunningverlening, het voeren van juridische procedures en het uitvoeren van bestuursrechtelijke handavingsprocedures. De beleidsmedewerker VTH verzorgt het beleidswerk en is contactpersoon van de externe organisaties. Daarnaast is er één afdelingsmanager voor de Afdeling Omgeving en Economie.

Hieronder een overzicht van functies en bijbehorende fte's binnen de afdeling.

Werknaam	Fulltime-equivalent (Fte)
Manager Omgeving en Economie	1
Beleidsmedewerker Omgeving en Economie	0,89
Juridisch adviseur Omgeving en Economie	2,56
Vergunningverlening Omgevingswet	2
Vergunningverlening APV en BW	1,67
Specialistisch adviseur (bodem)	0,28
Toezicht Bouw en RO	2
Toezicht Publiek domein/BOA	2,67
Administratief medewerker	1

3.3 Dienstverlening

Gemeente Dantumadiel heeft dienstverlening hoog in het vaandel staan. De Afdeling Omgeving en Economie en het KCC dragen o.a. bij aan de dienstverlening van de gemeenten door heldere communicatie en een tijdige afhandeling van aanvragen, een correcte en tijdige afhandeling van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken en een goede bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren.

3.3.1 Heldere communicatie

Dienstverlening begint met goede communicatie. Duidelijk vertellen wat wordt gedaan en waarom dat wordt gedaan. Denken vanuit het initiatief van de aanvrager en helpen om (binnen de regels) het initiatief mogelijk te maken. Aangevraagde vergunningen en ontheffingen worden binnen de wettelijke termijnen verleend. Geprobeerd wordt om zoveel mogelijk te werken vanuit één loket en de vraag van de burger of het bedrijf integraal te benaderen, zonder daarbij de eigen keuzevrijheid van de aanvrager uit het oog te verliezen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vergunningen veelal ingediend via het Digitale stelsel Omgevingswet (DSO).

Dienstverlening strekt zich ook uit tot een goede omgang met belanghebbenden waarbij oog is voor de belangen van verschillende betrokkenen. Bij een te nemen besluit worden de belangen zorgvuldig afgewogen en wordt het besluit goed gemotiveerd. Indien een belanghebbende het niet eens is met een besluit, staat rechtsbescherming open in de vorm van bezwaar en/of beroep.

Goede dienstverlening bestaat uit het meedenken met de inwoner of de ondernemer, het helpen mogelijk maken en soms ook uit duidelijk uitleggen als iets niet mogelijk is. Volgens het dienstverleningsconcept moet de dienstverlening zelf steeds meer gedigitaliseerd worden en moeten aanvragers die hier niet mee uit de voeten kunnen zoveel mogelijk (persoonlijk) worden ondersteund.

De uitvoering van VTH-taken wordt steeds interactiever en communicatiever. Minder gericht op toepassen van regels, vergunningen en op repressie (reactief), en meer gericht op overleg en het gezamenlijk vinden van passende oplossingen (proactief). Deze aanpak past in de visie van de Omgevingswet..

Goed communiceren via alle kanalen leidt tot transparantie. Wij dragen zorg voor het beschikbaar hebben en houden van actuele informatie over onze VTH-taken. Veelgevraagde informatie wordt via de gemeentelijke websites aangeboden. Op maat gegeven informatie wordt, als dat gevraagd wordt, ook schriftelijk/digitaal bevestigd. Belangrijk is dat de informatie begrijpelijk is, zo ook de brieven en beschikkingen die worden verstuurd. Het accent ligt op het omgaan met de uitgangspunten van 'begrijpelijke taal'.

Veel wet- en regelgeving is inmiddels digitaal (via het internet) goed beschikbaar. De beschikbaarheid van lokaal beleid zal verbeterd worden. Er wordt geïnvesteerd in volledig digitale dienstverlening. Regelgeving van het rijk stuurt hier op aan.

3.3.2 Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken

De afhandeling van klachten en meldingen van overlast of (mogelijke) overtredingen legt beslag op de beschikbare capaciteit van de Afdeling Omgeving en Economie. Aard, omvang en tijdsbeslag laten zich

moeilijk voorspellen en plannen. Tegelijkertijd wordt het oordeel over de uitvoering van VTH-taken in grote mate bepaald door de manier waarop met klachten en meldingen wordt omgegaan. Klachten en meldingen worden met zorg behandeld.

Om goed op klachten en meldingen van (vooral) inwoners te kunnen reageren zullen die klachten en meldingen op eenvoudige wijze bij de gemeenten ingediend moeten kunnen worden en vervolgens moeten worden opgepakt.

Externe klachten/meldingen over de uitvoering van omgevingstaken komen binnen bij het KCC. Ook komen er voor het publiek domein veel zaken via Fixie. In dit systeem kun je meldingen indienen over de openbare ruimte.

Naast een klacht of melding, kunnen burgers of bedrijven ook een verzoek tot handhaving indienen. Hierop dient de gemeente een besluit te nemen dat open staat voor bezwaar en beroep. Besluiten op verzoeken tot handhaving worden binnen de wettelijke termijn genomen.

3.3.3. Bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren

Medewerkers van de gemeente Dantumadiel dienen ook buiten kantooruren bereikbaar en beschikbaar te zijn om te kunnen inspelen op acute klachten. Deze bereikbaarheid en beschikbaarheid is in samenwerking met de partner organisaties vormgegeven. Acute klachten op het vlak van milieu kunnen 24 uur per dag gemeld worden bij het milieu-alarmnummer (waarin gemeenten, FUMO, RWS en het Wetterskip samenwerken). Daarnaast is het 112 alarmnummer beschikbaar; vanuit de meldkamer Noord-Nederland kan contact gezocht of gelegd worden met verantwoordelijke diensten.

Voor meldingen en calamiteiten in de openbare ruimte is er een gemeentelijk calamiteiten telefoonnummer beschikbaar buiten kantooruren. De piketregeling voor crisis- en rampenbestrijding is in de vorm van Officieren van Dienst bevolkingszorg belegd in Dantumadiel en Dantumadiel (hard piket 24/7). Ook de verdere organisatie van de bevolkingszorg is op de schaal van beide gemeenten georganiseerd.

Borging financiële middelen

De kosten voor vergunningverleningen worden deels gedekt uit de leges die moeten worden betaald voor een vergunning. Ook het toezicht op de uitvoering van een vergunning wordt gedeeltelijk gedekt door de leges. Het overige toezicht en handhaving worden niet gedekt door leges, maar worden betaald via de algemene middelen.

De financiële kaders voor de VTH-(thuis)taken zijn opgenomen in de begroting die de gemeenteraad in de reguliere planning en control cyclus worden aangeboden. Bij het opstellen van het VTHup wordt gewerkt binnen en met de beschikbare financiële middelen.

De budgetten die nodig zijn voor de VTH-taken die worden uitgevoerd door samenwerkingspartners als FUMO en VRF zijn separaat opgenomen.

Bijlagen

A: Prioriteitenlijst

B: Integrale risicoanalyse

C: Korte samenvatting Omgevingsrecht Landelijke Handhaving Strategie Omgevingsrecht (LHSO)

Bijlage A Prioriteitenlijst

Activiteit (ongewenst gedrag)	1. Fysieke veiligheid	2. Volksgezondheid	3. Milieu / Duurzaamheid	4. Leefbaarheid	5. Financiële	6. bestuurlijk en Imago	Gemiddeld effect	Kans op overtredding	Risicogetal	Prioriteit (* na best. weging)
Bouwen en Ruimtelijke ordening										
Bouwwerk gevolgklasse 1	3	3	2	2	2	2	2,3	2	5	L
Bouwwerk gevolgklasse 2	4	4	3	3	2	3	3,2	3	10	M
Bouwwerk gevolgklasse 3	5	5	4	4	3	4	4,2	3	13	H
Aan- en uitbouw	3	3	2	2	1	1	2,0	3	6	M
Bijgebouwen	2	1	1	2	1	2	1,2	4	5	L
Bouwwerken geen gebouw zijnde (klein)	2	1	1	2	1	1	1,3	2	3	L
Bouwwerken geen gebouw zijnde (groot)	4	2	2	3	3	2	2,7	3	8	M
Vergunningvrije bouw	2	2	2	2	1	1	1,6	3	5	L
Illegale (ver)bouw	4	3	3	4	2	3	3,2	4	13	H
Woonfunctie	3	3	2	2	2	2	2,3	2	5	L
Gezondheidszorgfunctie (met bedgebed)	5	4	2	4	3	4	3,6	3	11	H
Gezondheidszorgfunctie (overig)	4	4	2	4	3	3	3,3	3	10	M
Bijeenkomstfunctie scholen en kinderopvang	4	3	2	4	3	3	3,2	3	10	M
Onderwijsfunctie (middelbaar onderwijs)	4	3	2	4	3	3	3,2	3	10	M
Logiesfunctie	4	3	2	3	3	3	3,0	3	9	M
Bijeenkomstfunctie horeca	3	3	2	3	2	2	2,5	3	8	M
Lichte industriefunctie (licht categorie 1/2)	2	2	2	2	2	2	2,0	2	4	L
Industriefunctie (middel categorie 3)	3	3	3	3	3	3	3,0	3	9	M
Industriefunctie (zwaar categorie 4/5)	5	5	5	5	4	4	4,7	3	14	H
Agrarische functie	3	3	4	3	2	2	2,8	3	10	M
Winkelfunctie	3	3	2	3	2	2	2,5	2	5	L
Kantoorfunctie	3	3	1	2	2	2	2,2	2	5	L
Celfunctie(s)	5	4	1	3	3	4	3,3	3	10	M
Bedrijfsmatige activiteit waar niet toegestaan	3	2	2	3	2	2	2,3	3	7	M
Wonen waar niet toegestaan	3	2	1	2	2	2	2,0	3	6	M
Permanente bewoning recreatiewoning	3	3	1	2	1	2	2,0	3	6	M
Sloopmelding met asbest (particulier)	4	5	4	5	3	3	4,0	4	16	H
Sloopmelding zonder asbest (particulier)	4	2	2	2	2	2	2,3	4	10	M
Illegale sloop	4	4	4	5	3	3	3,8	4	15	H

Monumenten (Rijks- en archeologische monumenten)	3	3	2	4	2	3	2,8	4	11	H
Rijksmonumentenactiviteit vergunningaanvraag	4	3	2	4	2	3	3,0	3	9	M
Aanlegvergunning archeologie	3	3	3	4	2	3	3,0	3	9	M
Historisch waardevolle dorpskern, historische lintbebouwing	3	3	3	4	2	3	3,0	4	12	H
slopen in historisch waardevolle dorpskern, historische lintbebouwing	4	3	3	4	3	3	3,3	4	13	H
Voeren van handelsreclame binnen waardevolle dorpskern, historische lintbebouwing	2	2	1	3	1	2	1,8	3	5	L
lintbebouwing										
Buitenplanse omgevingsplan activiteit (BOPA) Complex	4	4	4	5	4	4	4,2	3	13	H
BOPA eenvoudig	3	3	3	4	3	3	3,2	3	10	M
Activiteiten waarvoor een aanlegvergunning vereist is	3	3	2	2	2	2	2,3	4	9	M
Uit- inrit	2	2	1	2	1	1	1,5	3	5	L
Milieu, natuur en water										
Milieubelastende activiteiten	2	3	3	3	2	2	2,5	3	8	M
Meldingen voor het oprichten/wijzigen van Mba's	2	3	3	3	2	2	2,5	3	8	M
Milieu gerelateerde klachten	3	3	4	4	2	2	3,0	4	12	H
Illegale afvalverwijdering (dumpingen, verbranding)	3	4	5	5	3	2	3,5	4	18	H
Landschappelijke, natuur en cultuurhistorische waarden	1	2	3	4	2	2	2,3	3	7	M
Flora en fauna activiteit (signalering)	2	2	4	4	2	2	2,7	4	11	H
Monumentale bomen	2	2	4	3	2	3	2,8	4	11	H
Beschermde bomen en houtopstanden	2	2	4	3	2	3	2,7	3	8	M
Kappen van bomen	1	2	2	2	1	1	1,5	3	5	L
Bodemactiviteit	2	2	3	2	2	2	2,2	3	7	M
Bodemrapportages	2	3	3	3	2	2	2,5	3	8	M
Toepassen (vervuilde) grond tot 25 m ³	2	2	4	3	2	2	2,5	3	8	M
Zorgplicht saneringen	2	3	4	4	2	2	2,8	3	9	M
Vervuiling oppervlakte water (signalering)	2	4	5	5	2	2	3,3	3	10	M
Gezonken en verwaarloosde boten	3	2	3	3	2	2	2,5	2	5	L
Riolering - lozing huishoudelijk afvalwater	1	3	3	3	2	2	2,3	2	5	L
Riolering - afvoeren hemelwater	1	1	2	2	2	1	1,3	2	3	L
Voertuigwrakken	3	1	3	3	2	2	2,3	2	5	L

Parkeerexcessen (caravans, aanhangers, kampeermiddelen)	1	1	1	3	2	2	1,7	3	5	L
Aantasting groenvoorziening door voertuigen	2	1	2	3	2	2	2,0	2	4	L
Fout parkeren	2	1	2	3	2	2	2,0	3	6	L
Hinderlijk (excessief) fout parkeren	3	3	3	3	3	3	3	3,5	11	H
Evenement A	2	2	2		1	2	1,8	2	4	L
Evenement B	2	2	2	3	2	2	2,2	3	7	M
Evenement C	3	3	3	4	3	4	3,2	4	13	H
Terrassen	1	2	1	2	1	2	1,5	2	3	L
Standplaatsen	2	2	2	3	1	2	2,0	3	6	M
Winkeltijden	1	1	1	4	1	4	2,0	2	4	L
Seksinrichting, escortbedrijf	2	2	1	3	2	3	2,2	3	7	M
Exploatievergunning	2	2	2	2	1	2	1,8	2	4	L
Alcoholvergunning	3	4	2	3	2	2	2,7	3	8	M
Schenken alcohol <18 jaar	3	4	2	3	2	3	2,0	4	11	H
Speelautomaten	1	3	1	2	2	2	1,8	2	4	L
Terras zonder vergunning/ in afwijking	2	2	2	5	2	2	2,5	1	3	L
toegangstijden	2	2	2	4	1	2	2,2	2	4	L
Geluidhinder onversterkte muziek	1	2	3	3	1	2	2,0	2	4	L
Geluidhinder overig	1	2	3	3	1	2	2,0	2	4	L
Betreden door burgemeester gesloten woning, lokaal of bijbehorend erf	4	4	2	4	2	3	3,2	3	10	M
Drugshandel in de openbare ruimte	4	4	2	5	3	3	3,5	3	11	H
Drugsgebruik in de openbare ruimte	3	4	2	5	2	3	3,2	3	10	M
Drugshandel en/of teelt of productie van drugs vanuit woningen	5	4	4	5	4	4	3,6	3	11	H
Intrekken vergunning o.g.v. de Wet bibob	3	4	3	4	3	3	3,3	3	10	M
Verstoring openbare orde vanuit woning (art. 174a Gemeentewet)	3	3	3	5	2	3	2,7	3	8	M
Illegaal dumpen drugsafval	4	4	5	5	4	4	4,3	3	13	H
Vervuiling openbare ruimte (hondenpoep, wildplas, zwerfafval)	1	2	3	4	2	2	2,3	3	7	M
gevaarlijke voorwerpen	3	3	2	3	3	3	2,8	3	9	M
Voorwerpen op, aan de weg	2	2	2	3	2	2	2,2	2	4	L
Hinderlijk gedrag in de openbare ruimte	3	2	2	4	2	2	2,5	3	8	M
Verboden drankgebruik in de openbare ruimte	3	3	2	4	2	2	2,7	3	8	M
Overlast jeugd	3	2	2	4	2	2	2,5	3	8	M
Overlast houtstook	3	4	3	4	2	2	2,7	3	8	L

Reclame	1	1	1	3	1	2	1,5	2	3	L
Vuurwerk en carbid	3	3	3	4	2	2	2,8	3	9	M
Stoken/open vuur	3	3	4	4	2	2	2,8	3	9	M
Bijtincidenten	4	3	1	4	2	3	2,8	3	9	M
Overlast dieren	2	2	1	4	1	2	2,0	2	4	L
Prioriteiten: 0-5 = Laag, 6-10 = Middel 11-15 = Hoog										

Bijlage B Integrale risicoanalyse

Toelichting op veiligheids categorieën en wegingsfactoren

Om overlap tussen de criteria te voorkomen wordt de volgende scheiding aangebracht:

- Gezondheid: Schade aan de gezondheid van de mens
- Fysieke veiligheid: Fysiek letsel (gewonden / doden) dat direct ontstaat
- Leefbaarheid: Gevoel van onveiligheid / beleving van bewoners
- Duurzaamheid: Schade aan het milieu, los van schade aan de mens

Gezondheid en veiligheid hebben dus betrekking op de inwoners van de gemeente / het gebied. Het gaat hier om meetbare / fysieke effecten. Leefbaarheid heeft betrekking op de beleving / sociale veiligheid. Duurzaamheid betreft de milieuschade

Fysieke Veiligheid

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/wervelbeschadigingen 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. Één 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.

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 gezondheidproblemen 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.

Duurzaamheid

In hoeverre tast een mogelijke calamiteit het milieu aan. De te verwachten optredende afbreuk en schade aan de kwaliteit van het leefmilieu (milieuvervuiling) als gevolg van een verstoring/calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende uitvoeren van een taak. Voorbeelden zijn: vervuiling van bodem, lucht of water, stank, etc (zintuiglijke overlast). De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot achteruitgang van het milieu/de leefomgeving.
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, 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. Hierbij valt te denken aan illegale lozing, stort of emissie van sterk vervuilende/giftige stoffen in een kwetsbare omgeving.

Leefbaarheid

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot afbreuk van het sociale leefmilieu (verloedering, gevoel van onveiligheid, etc.). De te verwachten afbreuk en schade aan de beleving van de leefomgeving door de burger als gevolg van een verstoring/calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende van een taak door de overheid. Voorbeelden: toename gevoel van onveiligheid, geen gehoor vinden bij klachten, etc. De schaalverdeling/definitie van de scores 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

Wat is de financieel-economische schade voor de gemeente als gevolg van de calamiteit. Het gaat hier om schade die door de gemeente moet worden vergoed dan wel die ten laste komt van de gemeentelijke economie.

Voorbeelden zijn: Eventuele niet verzekerde kosten die door de gemeente worden gedragen (tijdelijke opvang, vergoedingen), verlies aan werkgelegenheid, economische achteruitgang, etc.

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,-)
3. De financieel - economische schade is aanzienlijk. Denk hierbij aan directe kosten tot maximaal €100.000 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 en imago

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.

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.

Kansen op overtreding

1. de kans is erg laag
2. de kans is laag
3. de kans is gemiddeld
4. de kans is hoog
5. de kans is zeer hoog

Bijlage C Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht LHSO

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)



12 oktober 2022

Inhoud

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

1.2 Doelstelling en werkingssfeer

1.3 Opzet van dit document

2. Uitgangspunten en beginselen

2.1 Uitgangspunten

2.2 Beginselen

3. Visie op een passende interventie

4. Stappenplan om te komen tot een passende interventie

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

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

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

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

4.5 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

5. Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

HOOFDSTUK 1

Inleiding

Inleiding 1.1 Aanleiding en achtergrond

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

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

de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

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

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschieden. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkings- bereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen. Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid. De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.

1.2 Doelstelling en werkingssfeer

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

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen. Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omge-

vingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen. Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavings- strategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vast- stelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

1.3 Opzet van dit document

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

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

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

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

HOOFDSTUK 2 Uitgangspunten en beginselen

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

2.1 Uitgangspunten

A. Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

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

B. Vertrouwen.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels

overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. Integraal, risico gestuurd en effectgericht.

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

D. Onafhankelijk en professioneel.

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

E. Loyale samenwerking.

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

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

G. Dienstbaar.

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

H. Transparant.

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

2.2 Beginselen

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

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

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

B. Beginselplicht tot handhaving.

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

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

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

C. Gelijkheidsbeginsel

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

D. Verdedigingsbeginsel

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

E. Respect voor fundamentele rechten

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

HOOFDSTUK 3 Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instru-

menten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

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

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

Inzake herstel

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

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

Inzake bestraffing

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

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

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

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

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

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

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

andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving. Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

HOOFDSTUK 4 Stappenplan om te komen tot een passende interventie

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

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

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

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

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen. Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip 'handhaver' ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

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

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Vanbelang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑ / overtreder →]	A. Goed-willend	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 precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

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

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

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

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

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

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een 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) overtreding uiteen. Zoals hiervoor istoegeelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpere 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:

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

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

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve

interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen. Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

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

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

De (mogelijke) gevolgen:		Interventiematrix			
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	▲ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	▲ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	▲ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader 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 te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

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

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

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

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

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

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

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

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping.
- De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie. Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

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

HOOFDSTUK 5 Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

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

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

Overlegstructuur

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

Organisatorische borging

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

Model verslaglegging stappen

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