

Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Vergunningverlening, toezicht en handhaving 2026-2029

gemeente Hardenberg

Inhoud

- 1. Inleiding. .
- 1.1 Aanleiding. .
- 1.2 Beleidscyclus. .
- 1.3 Samenwerkingspartners. .
- 2. Visie. .
- 3. Ontwikkeling en thema's. .
- 3.1 Ontwikkelingen. .
- 3.2 Thema's. .
- 4.1 Probleem- en risicoanalyse. .
- 4.1 Gebiedsomschrijving. .
- 4.2 Risicoanalyse. .
- 5. Ambities en doelen. .
- 6. Strategieën. .
- 6.1 Preventiestrategie. .
- 6.2 Vergunningenstrategie. .
- 6.3 Toezichtstrategie. .
- 6.4 Handhavingsstrategie. .
- 6.5 Gedoogstrategie. .
- 7. Organisatie, kwaliteit en borging. .

Gebruikte afkortingen.

- 1. APV: Algemene Plaatselijke Verordening
- 2. Bal: Besluit activiteiten leefomgeving
- 3. Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving
- 4. Bibob: Bevordering integriteit beoordelingen door het openbaar bestuur
- 5. Bkl: Besluit kwaliteit leefomgeving
- 6. BOA: Buitengewoon opsporingsambtenaar
- 7. GK: Gebouwklaas
- 8. GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst
- 9. IBP-VTH: Interbestuurlijk programma versterking VTH-Stelsel
- 10. IBT: Interbestuurlijk toezicht
- 11. LSHO: Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet
- 12. ODIJS: Omgevingsdienst IJsselland
- 13. OM: Openbaar Ministerie
- 14. OPA: Omgevingsplanactiviteit
- 15. Ow: Omgevingswet
- 16. RIEC: Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
- 17. RO: Ruimtelijke Ordening
- 18. VRIJ: Veiligheidsregio IJsselland
- 19. VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
- 20. Wkb: Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

1. Inleiding.

Voor u ligt de uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de gemeente Hardenberg voor 2026-2029 (hierna U&H-strategie); de bijlagen zijn in een apart document opgenomen). De U&H-strategie heeft als doel de ambities van de gemeente voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving vast te stellen. In de U&H-strategie worden de beleidsmatige keuzen, doelen en prioriteiten voor de komende jaren omschreven. Het gaat hierbij om de fysieke leefomgeving.

In dit document gaat het om de zogeheten "thuishaken". Dit zijn de lokale taken die de gemeente uitvoert (Bouw/RO; APV). Voor de milieutaken, die worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland (hierna ODIJS), is met de andere gemeenten in IJsselland en de provincie, is afstemming met de Om-

gevingsdienst een gezamenlijk, uniform beleid opgesteld. Dit is op 26 maart 2024 vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hardenberg.

1.1 Aanleiding

De U&H-strategie wordt periodiek beoordeeld op relevantie. Uitgangspunt hierbij is een cyclus van 4 jaar. Dit plan treedt met ingang van 1 januari 2026 in werking. Aanleiding hiervoor is de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (deels) met ingang van 1 januari 2024. Hier zijn nu ook de eerste ervaringen mee opgedaan en dat is de aanleiding om het bestaande beleid thans te herzien.

1.2 Beleidscyclus

In het Omgevingsbesluit zijn de procescriteria opgenomen die gelden voor de beleidscyclus voor de VTH-taken. De procescriteria zijn de eisen die worden gesteld aan de beleidscyclus bij de taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De procescriteria vormen twee cycli, een beleidsvormende (strategische) cyclus en een uitvoerende (operationele) cyclus.

In de beleidsvormende cyclus worden de kaders geformuleerd voor het uitvoeringsprogramma. Hierbij wordt vanuit een strategisch kader de vertaling gemaakt naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging samen met een sluitende planning- en controlcyclus. Door deze cycli te volgen, wordt de cyclus, die begint bij het opstellen van het beleid en via die uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten.

Onderstaande figuur geeft dit nader uitgewerkt aan voor de Omgevingswet.

De U&H-strategie wordt jaarlijks in een uitvoeringsprogramma uitgewerkt. Hierin staat hoe we met de doelen en prioriteiten omgaan en hoe de beschikbare capaciteit hier op wordt ingezet. Verantwoording vindt vervolgens plaats in het jaarverslag.

1.3 Samenwerkingspartners

Voor de uitvoering van onze VTH-taken werken we samen met andere (overheids)instanties. Dit gebeurt op verschillende momenten in het proces. Hierbij gaat het om de volgende samenwerkingspartners.

Omgevingsdienst IJsselland (ODIJS)

De gemeente participeert voor het zogenaamde “basistakenpakket plus” in de Omgevingsdienst IJsselland. Minimaal alle taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving die tot dit basistakenpakket behoren zijn ingebracht bij deze dienst. Concreet gaat het daarbij om de bij wet aangewezen milieutaken en de milieutaken rondom verwijdering van asbest. Daarnaast vallen de specialistische taken bodem, geluid, externe veiligheid, lucht, geur en (afval)water hieronder. Tevens is de 24-uursbereikbaarheid (piketdienst) ondergebracht bij de Omgevingsdienst en ligt het ketentoezicht bij de Omgevingsdienst. De gemeente blijft voor al deze taken wel het bevoegd gezag.

Politie, Om en RIEC

Wij werken op het terrein van de openbare ruimte, openbare orde en veiligheid nauw samen met de politie. De activiteiten van de bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente worden in nauwe samenwerking met de politie uitgevoerd en door de politie gecoördineerd. Bij zwaardere overtredingen of milieucriminaliteit vindt overleg en informatie-uitwisseling met het Openbaar Ministerie (OM) plaats. In het kader van ondermijning en de Wet Bibob is er in voorkomende gevallen ook afstemming met het RIEC.

Veiligheidsregio IJsselland (VRIJ)

Door de gemeente is, op basis van een structurele financiële inbreng, menskracht ingebracht bij de Veiligheidsregio voor toezicht en advisering bij onder meer vergunningen op het gebied van brandveiligheid en brandveilig gebruik. De veiligheidsregio adviseert de gemeente bij de taken vergunningverlening en toezicht waarop deze U&H-strategie betrekking heeft. Daarnaast adviseert zij bij vuurwerk(controles) en externe veiligheid. Het toezicht wordt bij complexere zaken integraal uitgevoerd door toezicht-houders van beide instanties.

GGD

De GGD is een samenwerkingspartner in aangelegenheden waarbij de volksgezondheid een rol speelt. Te denken valt aan asbestzaken en advisering bij calamiteiten. Het thema Gezondheid is een integraal onderdeel in de Omgevingswet.

Provincie Overijssel

De provincie Overijssel is zowel een partner in de vergunningverlening als een handhavingspartner en daarnaast een partner in de Omgevingsdienst IJsselland. De provincie heeft ook de gemeente nodig om tot een integrale omgevingsvergunning te kunnen komen voor de activiteiten waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. In het kader van de natuurwetgeving is samenwerking en afstemming tussen gemeente en provincie nodig. De provincie draagt ook zorg voor het interbestuurlijk toezicht, onder andere het toezicht op de correcte uitvoering van de VTH-taken op de gemeente.

Waterschappen

In de uitvoering van de U&H-strategie werken we zo nodig samen met de waterschappen die hun werkgebied hebben binnen de grenzen van de gemeente Hardenberg, te weten Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta.

2. Visie

In de Omgevingswet is het volgende maatschappelijke doel omschreven:

“met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het

doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies"

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van ons. Wij willen hiermee voorkomen dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, burgers, bedrijven en de fysieke leefomgeving schaadt. Daarbij willen we, zoals ook in onze Omgevingsvisie is omschreven, vasthouden wat we hebben en alles wat we hebben nog mooier en krachtiger maken.

In het kader van de U&H-strategie vertalen we dit naar de volgende visie:

Visie

We willen een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving voor onze inwoners en onze bedrijven.

Bij het uitvoeren van onze werkzaamheden werken we samen, integraal en risicogericht. We zijn betrouwbaar, transparant en professioneel, en leggen de verantwoordelijkheden daar waar deze horen. In het verlengde van deze visie zijn per taakveld een aantal belangrijke ambities/doelen omschreven.

Taakveld

Ruimte	1.	· Tegengaan strijdig gebruik gebouwen en gronden.
	2.	· Voorkomen en beëindigen van permanente bewoning van recreatiewoningen.
	3.	· Een mooie en duurzame leefomgeving.
Bouw	1.	· Veilige bouwwerken.
	2.	· Bescherming van monumenten.
	3.	· Duurzaamheid.
APV en bijzondere wetten	1.	· Veiligheid.
	2.	· Voorkomen en tegengaan van overlast.

3. Ontwikkeling en thema's 3.1 Ontwikkelingen.

Bij de totstandkoming van deze U&H-strategie is rekening gehouden met landelijke beleidsontwikkelingen en (toekomstige) wijzigingen in wetgeving, waaronder:

Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Deze wet vervangt 26 bestaande wetten die de fysieke leefomgeving betreffen. Deze wet heeft een grote impact op de manier van werken.

De Omgevingswet moet gaan zorgen voor:

- minder en duidelijkere regels;
- een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
- ruimte voor lokaal maatwerk;
- betere en snellere besluitvorming.

De uitvoering van de Omgevingswet zal de komende jaren nog aandacht vragen. Bijvoorbeeld bij de afstemming van de werkprocessen en het maken van een Omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente (nu bestaat dit in hoofdzaak nog uit de verschillende bestemmingsplannen c.a.).

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Op 1 januari 2024 is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking getreden, gelijktijdig met de Omgevingswet. De Wkb heeft als doel om de bouwkwaliteit te verbeteren en de positie van de consument te versterken. Dit door inschakeling van een onafhankelijke private kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger controleert of een gebouw voldoet aan de wettelijke technische eisen. Die doen zij tijdens het ontwerp en op de bouwplaats. Voorheen werden deze taken uitgevoerd door bouw- en woningtoezicht van de gemeente. Omdat dit nog een relatief nieuwe manier van werken is vraagt dit de nodige aandacht; juist omdat de rol van de gemeente anders is geworden en de gemeente meer op afstand is. Daarnaast is het "opbouw wetgeving" in die zin dat de Wkb mogelijk nog voor meer bouwwerken gaat gelden.

In onze Wkb-strategie hebben wij omschreven hoe wij hier als gemeente mee om willen gaan. Ook geven we inzicht in duidelijkheid over de manier waarop we vergunningen, meldingen, toezicht en handhaving inzetten bij bouwactiviteiten die vallen onder de werkingssfeer van de Wkb. Dit is een eerste kader, dat wij op basis van de ervaringen die wij op doen, de ervaringen van betrokken partijen en de regels die nog met enige regelmaat wijzigen, aan zullen passen.

Vervolg Interbestuurlijk programma versterking VTH-Stelsel (IBP-VTH).

Op 4 maart 2021 presenteerde de commissie Van Aartsen haar rapport "Om de leefomgeving," waarin het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) werd geanalyseerd. De commissie Van Aartsen deed aanbevelingen om het VTH-stelsel te verbeteren (waarbij het proces om te komen tot robuuste Omgevingsdienst op dit moment in volle gang is). Hoewel het hierbij gaat om de Omgevingsdienst en voor de werkzaamheden een separaat beleidsdocument is opgesteld, is dit wel een belangrijk aandachtspunt. Hoe de Omgevingsdienst werkt, raakt ook de overige werkzaamheden binnen het VTH-gebied.

Kwaliteitscriteria

De overheid is verantwoordelijk voor een goede taakinvulling. Belangrijk hierbij zijn afspraken over wat een goede taakinvulling is. Artikel 18.20 van de Omgevingswet beschrijft een zorgplicht voor in principe alle VTH-taken van het bevoegd gezag.

Met ingang van 2025 zijn de kwaliteitscriteria vernieuwd en gelden de kwaliteitscriteria 3.0. De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering en handhaving door gemeenten en provincies en Rijksdiensten in het Omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa.

De kwaliteitscriteria zijn op verschillende niveaus beschreven. Deels hebben ze betrekking op de organisatie en deels op de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus moet zijn om de kwaliteit te borgen, er een inhoudelijke ondergrens is en de taken belegd moeten worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerkersniveau moeten de taken belegd worden bij medewerkers die voldoende deskundig zijn om deze taken adequaat uit te kunnen voeren.

3.2 Thema's.

Verder spelen er een aantal belangrijke thema's die de komende jaren zeker spelen en waar bij de werkzaamheden aandacht voor is en moet zijn (dit in lijn met dan wel aanvullend op de thema's genoemd in het regionale uniforme beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving).

Thema's Omgevingsvisie.

Voor de verdere ontwikkeling van Hardenberg worden de volgende uitgangspunten gehanteerd: de groei vasthouden en doortrekken; toevoegen van kwaliteiten wordt belangrijker, ruimte als troefkaart en bereikbaarheid en samenwerking als randvoorwaarden.

Hierbij zijn in de Omgevingsvisie de volgende thema's geformuleerd:

1. Hardenberg: in balans. Over de verscheidenheid van ons landelijk gebied;
2. Hardenberg: voor elkaar. Over stedelijke ontwikkeling, een vitale samenleving en vitale kernen;
3. Hardenberg: knooppunt. Over een vitale economie en goede bereikbaarheid.
4. Hardenberg: duurzaam. Over de energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie.

Hierbij zijn in de omgevingsvisie vervolgens ambities en opgaven geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn een belangrijke pijler voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het ruimtelijk domein.

Stikstof

De stikstofproblematiek speelt al een aantal jaren. Het gaat er hierbij om de Natura2000-gebieden, waarbij in deze gebieden te veel stikstof neerkomt (en de kritische depositiewaarde wordt overschreden). Er zijn al diverse maatregelen getroffen, maar deze zijn nog niet afdoende. De verwachting is dat dit ook voor de komende jaren nog een onderwerp van aandacht blijft. Er zijn in het land diverse juridische procedures en daarnaast moeten er vanuit het Rijk en de provincie kaders komen. Dit is nodig om in diverse situaties toch vergunningen te kunnen verlenen. De ontwikkelingen worden nadrukkelijk gevolgd net als uitspraken van rechtbanken en Raad van State over deze materie. Op deze manier wordt getracht om de uitvoering zo goed mogelijk invulling te kunnen geven. Wanneer blijkt dat het een toegevoegde waarde heeft, zal ook aanvullend beleid voor de gemeente Hardenberg worden opgesteld.

Kaderrichtlijn water

In de periode, waarop deze U&H-strategie ziet, zal ook de Kaderrichtlijn meer gaan spelen. Het gaat hierbij om de waterkwaliteit van grondwater en oppervlaktewater ("gezonde toestand"). Doelstelling is het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. Deze moet formeel in 2027 worden gerealiseerd, maar de signalen zijn dat dit niet gaat lukken. Dit zal ook onze gemeente c.q. bedrijven in onze gemeente raken en ook de Omgevingsdienst is hier vanuit haar taak in relatie tot (indirecte) lozingen bij betrokken.

Ondermijning

Criminelen maken voor illegale activiteiten gebruik van legale bedrijven en diensten. Hierdoor vervagen normen en neemt het gevoel van veiligheid en leefbaarheid af. Ook binnen de grenzen van de gemeente Hardenberg komt dit voor. Het is een blijvend aandachtspunt om hier tegen op te treden. Wij zetten de instrumenten die wij hebben actief in. Hierover is ook afstemming met diverse samenwerkingspartners. Ook wordt gebruik gemaakt van de Bibob-toets. Dit wordt gebruikt om te voorkomen dat vergunningen worden gekregen door criminelen (en die dan onder meer worden gebruikt voor het witwassen van geld).

Vitale vakantieparken

Het project Vitale Vakantieparken is in uitvoering. Doel hiervan is het behoud en verbetering van de recreatieve functie van vakantieparken; het gaat hierbij om leefbaarheid en veiligheid. Hierbij wordt ook specifiek aandacht gegeven aan permanente bewoning en de handhaving hiervan. Daarnaast is er aandacht voor kwetsbare bewoners op deze parken.

4.1 Probleem- en risicoanalyse 4.1 Gebiedsomschrijving.

Hardenberg ligt in de provincie Overijssel, in de regio IJsselland. Het is een grensgemeente.

De gemeente Hardenberg telt per 1 januari 2025 63.423 inwoners, verdeeld over 29 kernen. Het grondgebied van de gemeente Hardenberg heeft een oppervlakte van 317,15 km², waarvan 4,87 km² water.

De gemeente kenmerkt zich door een groot landelijk en agrarisch gebied. Hardenberg kent verschillende landschapstypen, zoals:

1. Beekdallandschap;

2. Besloten en open heideontginningslandschap;
3. Besloten en open veenontginningslandschap;
4. Essen en hoevenlandschap.

De gemeente vervult een regionale functie en beschikt onder andere over een theater en ziekenhuis en heeft een gevarieerd winkelaanbod. De gemeente is een toeristische gemeente. Mensen komen hier voor dagjes weg (zoals natuur, attractiepark en water), maar ook is er sprake van veel recreatief nachtverblijf.

De Vecht stroomt door de gemeente, er is een spoorlijn en er zijn 3 stations. Verder dragen diverse wegen bij aan een goede ontsluiting van de gemeente (zoals de N34 en N36).

De gemeente heeft 104 gemeentelijke monumenten en 91 rijksmonumenten.

Er worden binnen de gemeente, verspreid over de diverse kernen, veel (zowel kleine als grote) evenementen georganiseerd.

Omgevingsvisie.

In onze Omgevingsvisie zijn een aantal zaken benoemd, die belangrijk zijn om Hardenberg te beschrijven en dat brengt vorenstaande weer samen. De omschrijving uit de omgevingsvisie voor de aspecten "landelijk gebied", "wonen, werken, leven" en "bedrijvigheid, bereikbaarheid" staan hieronder weer-gegeven.

Landelijk gebied

Er zijn steeds ingewikkelder gebiedsopgaven, waarbij met respect voor kwaliteit van de leefomgeving aan de gang moet worden gegaan.

Wonen, werken, leven

De uitdaging is te zorgen voor de leefbaarheid, waaraan gewerkt wordt via een gerichte gebiedsontwikkeling en daarbij te zorgen voor een goede leefomgeving die bijdraagt aan de gezondheid.

Bedrijvigheid, bereikbaarheid

Het is noodzakelijk om een concurrerende economie te hebben en goed bereikbaar te zijn. Voorzieningen moeten goed en duurzaam bereikbaar blijven.

4.2 Risicoanalyse 4.2.1 Inleiding.

Voor de lokale taken is er een risicoanalyse opgesteld. De risicoanalyse draagt bij aan het maken van keuzes voor de inzet van capaciteit en middelen. Niet alles kan (tegelijk) worden uitgevoerd. Door het opstellen van een lijst van meest risicovolle activiteiten biedt de risicoanalyse handvatten voor het maken van keuzes bij de uitvoering van VTH-taken. Het draagt bij aan het stellen van prioriteiten binnen het jaarlijkse uitvoeringsprogramma c.q. levert hier input voor. Hierdoor wordt de beschikbare capaciteit het meest effectief ingezet.

Uitgangspunt bij de risicoanalyse (toezicht en handhaving) is het volgende: **risico = kans x effect**. Dus hoe groot is de kans dat er zich een ongewenste situatie voordoet en wat zijn de gevolgen hiervan. Bij vergunningverlening gaat het om de effecten/de mogelijke gevolgen die samen kunnen hangen met de verleende toestemming (vergunning, melding c.a.). Aan de toezichtskant speelt daarbij mee wat de kans is dat een situatie zich voordoet. Deze gegevens worden ook in het model ingevoerd. In onderstaand schema is dit weergegeven.

De waarden zijn ingevuld door vakspecialisten, die hier ervaring mee en inzicht in hebben. Daarnaast is bij het opstellen van het model en de keuzes voor thema's en onderliggende variabelen gebruik gemaakt van de kennis van het bureau dat deze tool heeft ontwikkeld. Hierbij zijn gegevens van diverse andere gemeenten met vergelijkbare achtergrond-kenmerken gebruikt. Hierdoor is een goede basis verkregen. De komende jaren zal dit steeds verder worden doorontwikkeld en bijgewerkt door de ervaringen die we opdoen in de praktijk.

Het resultaat is een weergave van het risico. Dit risico vormt de basis voor de prioriteiten. Voor elk taakveld is een rangschikking ontstaan van zeer groot naar zeer klein. De volgorde zegt niet iets over het verschil in risico's (20 is niet 2 keer zo gevaarlijk als 10). Het geeft alleen maar aan dat de ene situatie een hoger risico heeft dan de andere situatie. Daarbij doen sommige situaties zich ook maar heel zelden voor.

4.2.2. Thema's model

Het model is bedoeld als instrument om inzicht te krijgen in de risico's die er zijn. De volgende thema's zijn gehanteerd bij het opstellen- en invullen van het model.

1. Veiligheid
2. Leefbaarheid
3. Duurzaamheid
4. Gezondheid.

De gekozen thema's sluiten aan bij de kern van de Omgevingswet en de door ons geformuleerde visie in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de fysieke leefomgeving.

4.2.3 Onderdelen risicoanalyse

Bij vergunningverlening gaat het om het onderdeel:

1. *Bouw- en verbouw*

Bij toezicht- en handhaving gaat het om de onderdelen:

1. *Bouw- en verbouw*
2. *Bestaande bouw*
3. *Ruimtelijke Ordening*

Bestaande bouw is bij het onderdeel vergunningverlening weggelaten, omdat dit daar eigenlijk niet speelt, maar meer een onderdeel is voor toezicht- en handhaving.

Het model is ook toe te passen op APV- en bijzondere wetten. Echter, in relatie tot prioritering binnen dit vakgebied is deze nog niet aan de U&H-strategie toegevoegd.

Aanleiding hiervoor is dat hier nog een nadere verfijning in moet worden gemaakt. Het basismodel bevat namelijk ook een breed spectrum aan werkzaamheden die door de boa's worden uitgevoerd, waarbij taken vaak samenvallen en niet specifiek te koppelen zijn aan een enkel punt. Zeker ook omdat boa's ook diverse werkzaamheden uitvoeren die niet hieronder vallen (zoals blauwe zone en betaald parkeren) en er in goede afstemming met de politie geprioriteerd wordt. Daarbij vindt een deel van de werkzaamheden plaats door de toezichthouders Bouw-RO.

4.2.4 Uitkomsten risicoanalyse

Op basis van de risicoanalyse volgen op het gebied van bouw en ruimtelijke ordening de volgende grootste risico's.

Taakveld bouw

1. Voor vergunningverlening zijn de grootste risico's bij Bouwwerken categorie III (hoger dan € 1.000.000,-) en categorie II (€ 100.000,- tot € 1.000.000,-) en gezondheids-zorgfunctie met bedgebied.
1. Voor toezicht en handhaving zijn de grootste risico's gelegen in voor publiek toegankelijke gebouwen (categorie I, II en III) en bedrijfsgebouwen (categorieën I en II) en bij bestaande bebouwing hoogbouwflats.

Kernelement hierbij is veiligheid. Wat zijn de gevolgen als het misgaat.

Dit zijn dus elementen die hoog scoren in de risicoanalyse; het krijgt een vertaling in onze doelen (constructief, brandveiligheid en voor toezicht) en die qua toezicht ook een hogere intensiteit hebben (zie hiervoor onder andere bijlage 5 bij deze U&H-strategie). Dit krijgt dan ook hoge prioriteit binnen onze werkzaamheden en hier worden naar basis ook geen concessies aan gedaan. Het sluit aan bij onze visie/missie en is onderdeel van strategieën voor vergunningverlening en toezicht.

Dit is ondersteunend aan hetgeen naar voren is gekomen in de gebiedsanalyse en wordt nader vertaald in doelen die we onszelf stellen en die een bijdrage leveren aan onze missie en waarbij dit zijn vertaling krijgt in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

Taakveld ruimtelijke ordening

Voor toezicht zijn de grootste risico's gelegen in:

1. illegale bewoning (permanente bewoning recreatieverblijven) en
2. het illegaal gebruik van gronden.

Permanente bewoning was al als belangrijk thema opgenomen voor de gemeente Hardenberg. Uit de risicoanalyse volgt vervolgens ook dat dit een hoge prioriteit. Daarbij is het ook als beleidsdoel opgenomen.

Taakveld APV/vergunningverlening

Hoewel de risicoanalyse voor dit onderdeel komend jaar nog nader wordt doorontwikkeld, kan wel worden gesteld dat in dit kader de evenementenvergunningen als belangrijkste naar voren komen.

In onze doelen hebben we veilige evenementen dan ook als inhoudelijk VTH-doel opgenomen.

Vertaling resultaten risicoanalyse naar prioritering.

Keuzes die worden gemaakt met betrekking tot prioritering worden jaarlijks gemaakt en komen terug in het uitvoeringsprogramma. Uitgangspunt is verder om jaarlijks met betrokken medewerkers de risicoanalyse door te lopen op actualiteit en keuzes te maken met waardes die worden toegekend aan verschillende deelgebieden. Dit is een goede vertaling van de dagelijkse praktijk naar het model. Vervolgens kan gekeken worden of prioriteiten moeten worden bijgesteld. Daarnaast vindt ook het gesprek plaats met betrokken portefeuillehouders over te stellen prioriteiten.

Zoals eerder ook aangegeven blijft het een model. Er is altijd de ruimte om keuzes te maken, waardoor de prioriteit op andere onderdelen komt te liggen. Dit vindt altijd gemotiveerd plaats met als doel om een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving voor onze inwoners en onze bedrijven te creëren.

Als voorbeeld verwijzen wij hier naar de erfinrichtingsplannen. Op basis van de risicoanalyse toezicht- en handhaving Ruimtelijke Ordening scoort dit onderdeel laag. Dit heeft onder meer te maken met de kleinere effecten die dit heeft op basis van de paramaters in het model (want op gezondheid en veiligheid heeft dit een klein effect). Maar met elkaar hebben we aangegeven dit wel van belang te vinden. Het is dan ook expliciet als inhoudelijk doel VTH opgenomen (zie het volgende hoofdstuk).

Wel helpt de risicoanalyse ook om keuzes te maken voor wat betreft de inzet van personeel. Niet alles kan (tegelijk) worden opgepakt.

De ingevulde risicoanalyse is als bijlage bij deze U&H-strategie gevoegd.

5. Ambities en doelen

We maken onderscheid naar algemene doelen en inhoudelijke doelen. We streven deze doelen na. Jaarlijks geven we in ons uitvoeringsprogramma aan op welke doelen we specifiek inzetten en hoe we het dat jaar zullen monitoren. In het daaropvolgende jaarverslag analyseren we vervolgens in hoeverre we in dat jaar hebben voldaan aan de kwaliteitsdoelen en bijbehorende indicatoren en streefwaarden.

Algemene doelen

De algemene doelen zijn gekoppeld aan de kwaliteitscriteria en hebben betrekking op de kwaliteit van dienstverlening, de uitvoeringskwaliteit en de financiën.

Dienstverlening		
Doel	Indicator	Streefwaarde
Verzoeker krijgt snel antwoord na verzoek via brief of mail	Termijn verzending ontvangstbevestiging	3 werkdagen
Klanten (inwoners, bedrijven c.a.) zijn tevreden	Resultaten klanttevredenheidsonderzoek	Wordt maximaal eens in de 3 jaren uitgevoerd
Medewerkers zijn vakbekwaam	Medewerkers zijn door opleiding dan wel ervaring goed in staat het werk goed uit te voeren	-
Uitvoeringskwaliteit		
Doel	Indicator	Streefwaarde
Tijdige afhandeling van aanvragen	Aanvragen omgevingsvergunning en meldingen worden binnen de wettelijke termijn afgehandeld	95%
Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd	1. - Aantal klachten 2. - Analyse van de klachten	100%
Besluiten blijven in bezwaar en beroep in stand	Aantal ongegronde bezwaren en beroepen	80% bezwaar 90% beroep
We hanteren de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.	Hoe vaak wijken we af van de LHSO	In maximaal 5% van de handhavingsbesluiten wijken wij af van de LHSO.
Het spontane naleefgedrag is hoog.	Percentage van de 1e controles waarbij geen sprake is van een zware overtreding van de wetgeving	95%
Het naleefgedrag na de 1e controle is hoog.	Het percentage van de hercontroles, waarbij blijkt dat de overtreding ongedaan is gemaakt	60%
Financiën		
Doel	Indicator	Streefwaarde
Voor omgevingsvergunningen bouw worden kostendekkende leges geheven	De vastgestelde legesverordening	100%
We zorgen dat de financiële middelen passend zijn bij de gevraagde inzet die nodig is voor de gewenste kwaliteit van de te leveren diensten en producten.	Percentage van de in het VTH-Uitvoeringsprogramma opgenomen taken dat is geborgd in de begroting	100%

Inhoudelijke doelen.

Inhoudelijke doelen VTH		
Doel	Indicator	Streefwaarde
Bouw		
Veiligheid Constructieve veiligheid	1. - Constructieberekeningen van complexe bouwwerken (gevolgklasse 2 en 3) wordt gecontroleerd	100%
Veiligheid Brandveiligheid	1. - Voor publiek toegankelijke gebouwen worden gecontroleerd op brandveiligheid	95%
	2. - Gebruiksmeldingsplichtige objecten worden gecontroleerd	95%
Veiligheid Adequaate toezicht	1. - Risicogestuurd uitvoeren van controles conform vastgestelde toezichtsstrategie	Aantal uitgevoerde controles per categorie
	2. - Toezicht vindt plaats volgens jaarlijkse vastgestelde prioriteiten	
Duurzaamheid	1. - Reactie op informatieplichten stikstofemissie	80%
	2. - Aanvrager wijzen op mogelijke noodzaak natuurvergunning	
Ruimte		
Permanente bewoning tegengaan van permanente bewoning ter bescherming van ruimtelijke kwaliteit	1. Aantal geconstateerde overtredingen	-
	2. Aantal verzonden waarschuwingbrieven	
	3. Aantal handhavingszaken	
	4.	
Duurzame en mooie leefomgeving / controle op erfinrichtingsplannen	1. Aantal controles	25% van de erfinrichtingsplannen wordt actief gecontroleerd
	APV/bijzondere wetten	

Overlast Adequaat toezicht	1.	Gericht toezicht bij locaties waar vaker sprake is van overlast	Overlast gevende locaties zijn in beeld, waardoor gericht toezicht kan plaatsvinden Aantal uitgevoerde controles
	1.	Toezicht vindt plaats volgens jaarlijkse vastgestelde prioriteiten	
Veiligheid Ondernijning	1.	Alcoholvergunningen en vergunningen voor seks-inrichtingen wordt actief getoetst in het kader van de Wet Bibob	100%
Veiligheid Veilige evenementen	1.	Grote evenementen worden altijd gecontroleerd	Percentage uitgevoerde controles
	2.	Overige evenementen waarbij tenten aanwezig zijn, worden in 50% van de gevallen gecontroleerd	
	3.	Bij alle categorie B- evenementen wordt advies van adviespartners gevraagd	
	4.		
Duurzaamheid Kapvergunningen conform beleid afhandelen	1.	Aantal ingekomen aanvragen	90% van de kapvergunningen blijft in een juridische procedure in stand
	2.	Opleggen herplantplicht illegale kap	
	3.	Percentage kapvergunningen dat in bezwaar/beroep wordt vernietigd;	
	Overig		
Erfgoed			
Mooie, duurzame leefomgeving bescherming monumenten	1.	Aanvraag m.b.t. een monument betreft wordt voorgelegd aan de Adviescommissie gemeente Hardenberg.	100%
	2.	Op alle verleende vergunning voor monumenten vindt toezicht plaats	100%
	1.	We stellen een “handhavingsbeleid/strategie” op in relatie tot de bescherming van onze monumenten	-
	1.	We gaan onze archeologische waardenkaart vernieuwen	-

Er is voor gekozen om in relatie tot de werkzaamheden van de boa's geen streefwaarden op te nemen. Wel vindt er bij het jaarverslag een verantwoording plaats over de uitgevoerde werkzaamheden, waarbij gerealiseerde cijfers worden genoemd en toegelicht. Waarschuwingen en boetes zijn geen doel op zich, maar een uitvloeisel van de reguliere werkzaamheden.

Het algemene doel van de boa's is het houden van toezicht in de openbare ruimte. Het gaat hierbij om het openbare orde en veiligheid, tegengaan van overlast en een veiligheidsgevoel (door het zichtbaar aanwezig zijn). Werkzaamheden betreffen in ieder geval de volgende onderdelen:

1. *Evenementen;*
2. *Jeugdoverlast;*
3. *Milieu/afval;*
4. *Parkeren;*
5. *APV divers;*
6. *Horeca;*
7. *Diverse overige werkzaamheden en taakvelden.*

Hierbij worden jaarlijks de specifieke speerpunten (in het uitvoeringsprogramma) nader benoemd. Hierbij wordt dan mede gekeken naar de werkzaamheden in het lopende jaar om op basis hiervan nadere prioriteiten te stellen. Uitgangspunt bij werkzaamheden is corrigeren boven sanctioneren, dus eerst waarschuwen voordat overgegaan wordt tot bekeuren.

6. Strategieën

In dit hoofdstuk zijn de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving beschreven.

De grondslag ligt in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. In hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit staat onder andere dat bevoegde gezagen strategieën moeten vaststellen voor VTH. De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor de uitvoering van U&H-strategie.

6.1 Preventiestrategie.

Wat is preventie?

Bij preventie gaat het om het voorkomen van de aantasting van de leefomgeving of het ontstaan van risico's en schade aan de leefomgeving. Participatie bevordert de acceptatie van regels en het verantwoordelijkheidsgevoel voor naleving. Hiervoor is begrip over de bedoeling en de urgentie van de regel nodig. We gaan er hierbij vanuit dat inwoners, bedrijven c.a. de beginselbereidheid hebben om te voldoen aan regels en kaders. Voorwaarde daarvoor is wel dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte worden gebracht.

Preventie helpt te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. We maken gebruik van meerdere preventieve handhavingsinstrumenten om risico's en niet gewenste effecten te verminderen, die ontstaan door niet naleving van regels.

Dit doen we door:

1. Het geven van voorlichting (zoals door het bijhouden van onze website);
2. Heldere communicatie;
3. We geven inwoners, organisaties en ondernemers duidelijk aan wat ze van ons kunnen verwachten. Daarbij proberen we beleid en regelgeving helder te beschrijven, waar bij nieuw beleid ook de gelegenheid wordt geboden om inhoudelijk te reageren.
 1. Tijdens klantcontacten en in overleggen;
 2. De gemeente is goed bereikbaar, waarbij in eerste instantie de mensen door de publieksbalie worden geholpen. Contact is mogelijk aan de balie, via de telefoon en per mail. Specifiek inhoudelijke vragen over plannen worden door de vakspecialist afgehandeld. Bij ingewikkelde zaken wordt er naar gestreefd om een overleg te plannen, om zo alles goed helder te krijgen en te maken (ook voor wat betreft de haalbaarheid van een plan). Dit voorkomt vaak problemen in het verdere traject.
- 3.

6.2 Vergunningenstrategie. 6.2.1 Algemeen.

Onze basis is dat wij vergunningen opstellen volgens wettelijke eisen. Onder vergunningverlening verstaan we ook het weigeren, wijzigen of intrekken van een vergunning. Daarnaast is deze ook geldig voor andere toestemmingen, zoals meldingen, maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en ontheffingen.

6.2.2 Vier typen vergunningen.

In de vergunningverlening onderscheiden we vier typen vergunningen. Deze staan weergegeven in onderstaand schema.

Vergunningaanvraag eenvoudig

Zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk is de aanvraag niet complex. De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De vergunningverlener kan de vergunning zelfstandig voorbereiden.

Vergunningaanvraag specifiek

De situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. De vergunningverlener kan de vergunning zelfstandig voorbereiden. De relatief grote technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat de vergunning vooral bestaat uit specifieke voorschriften.

Vergunningaanvraag eenvoudig+

De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex, maar de sociaal-maatschappelijke impact is groot. Vanwege de relatief kleine technisch-inhoudelijke complexiteit kan een vergunningverlener een vergunning opstellen die hoofdzakelijk bestaat uit standaardvoorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit zorgt ervoor dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), het bedrijf of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden.

Vergunningaanvraag specifiek+

De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. De technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat de vergunningverlener een vergunning moet opstellen die vooral bestaat uit specifieke voorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit zorgt ervoor dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg, en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), het bedrijf of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden.

6.2.3 Prioritaire toetsing.

Bij de toetsing van aanvragen voor een omgevingsvergunning bouw (bouwtechnische activiteit) wordt prioritair getoetst. Op basis van het toetsingsbesluit maakt de gemeente onderscheid naar de onderstaande vier niveaus van toetsing.

1. Niveau 1: Snel

Zijn de benodigde berekeningen aanwezig en vertoont de tekening op het eerste gezicht geen gebreken.

1. Niveau 2: Eenvoudig

Visueel hoofdaspecten: enkele hoofdaspecten en principes controleren zodat een algemene indruk ontstaat.

1. Niveau 3: Grondig Representatief

Controleren via een representatieve insteek, van principes, uitgangspunten, algemene samenhang, interacties en getalsmatig controle en zodoende een beeldvormen over de kwaliteit.

1. Niveau 4: Zeer grondig

Geheel dan wel bijna alle aspecten controleren en/of narekenen op principes, uitgangspunten, algemene samenhang, interacties en getalsmatig controle.

In bijlage 3 is dit nader uitgewerkt. Wel wordt gewerkt aan een herziening. Het gaat dan echter niet om de strekking van de prioritaire toetsing, maar dit heeft te maken met de overgang naar Omgevingswet en bijbehorende regels. De aanpassing is bedoeld om de herkenbaarheid en leesbaarheid te vergroten.

6.2.4 Casemanagement

Binnen de vergunningverlening hebben wij de taak om verschillende belangen vanuit verschillende disciplines te coördineren. In lijn met de Omgevingswet hanteren we het principe “ja, mits...”. We werken met casemanagers. Bij elke aanvraag krijgt de initiatiefnemer een casemanager toegewezen. De initiatiefnemer beschikt hierdoor over één vast aanspreekpunt. De casemanager krijgt vanuit de betrokken disciplines adviezen aangereikt die toezien op het integrale karakter van de omgevingsvergunning.

6.2.5 Conceptverzoek

In lijn met de Omgevingswet benadrukken we initiatiefnemers op de voordelen van het indienen van een conceptverzoek in geval er sprake is van een vergunningsplichtige situatie. Het conceptverzoek is bedoeld om sneller duidelijkheid te krijgen over de haalbaarheid van een plan. Toetsing vindt plaats op de onderdelen “Welstand” en “Omgevingsplan”.

6.2.6 Aanvrager zelf verantwoordelijk.

Het uitgangspunt dat we hanteren bij vergunningverlening is dat inwoners en bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het indienen van een goede en volledige aanvraag. In lijn met de Omgevingswet bepaalt de initiatiefnemer immers zelf wanneer en voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt. De initiatiefnemer kan voor meerdere activiteiten tegelijk of gefaseerd een aanvraag indienen. De vereiste van ‘onlosmakelijke samenhang’, die gold onder de Wabo, is losgelaten. Daarnaast kennen we nog de knip tussen het bouwtechnische en het omgevingsplandeel (waarbij in voorkomende gevallen voor het bouwtechnische deel alleen een bouwmelding moet worden gedaan).

6.2.7 Wet kwaliteitsborging

De strategie die we op dit moment hanteren in het kader van de Wet kwaliteitsborging is opgenomen in bijlage 2. Hierbij is het belangrijk om te realiseren dit deze strategie nog in ontwikkeling is. Dit omdat het nog vrij nieuwe manier van werken is waar geleidelijk aan steeds meer ervaring mee wordt opgedaan. Dit kan en zal gebruikt worden om de strategie c.q. het Wkb-beleid steeds verder te verfijnen.

De Wkb pakken wij op zoals de wetgever het heeft bedoeld: verantwoordelijkheid ligt in de markt. Dit kan naar ons oordeel ook niet anders worden opgepakt, omdat wij niet op dezelfde manier betrokken zijn/geïnformeerd worden als bij bouwen op grond van Omgevingswet c.a.

Samengevat

1. Ingediende stukken worden beoordeeld op grond van de meegegeven wettelijke kaders
2. Er zijn op dit moment nog geen bijzondere lokale omstandigheden aangewezen.
3. Aanleiding hiervoor is dat deze heel specifiek moeten zijn en samenhangen met artikel 4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Op het moment dat deze worden aangewezen, dan zal dit een aandachtspunt zijn waarover zo nodig extra informatie wordt opgevraagd.
4. Bij de gereedmelding, bouwmeldingen en informatieplichten vindt beoordeling plaats, binnen de door de wetgever aangegeven kaders; een inhoudelijke beoordeling vindt dan niet plaats.
- 5.

6.3 Toezichtstrategie 6.3.1 Inleiding.

Onder toezicht verstaan we het uitvoeren van controles om na te gaan of voorschriften van vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. Ook de controle naar aanleiding van een klacht of handnavingsverzoek valt hieronder. Het toezicht wordt gedaan door een toezichthouder. Een toezichthouder is een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:11 Awb).

Het doel van het houden van toezicht is om naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en het ontstaan van risico's te verkleinen. Daarmee dragen we bij aan het verwezenlijken van het doel van de Omgevingswet: “het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit”.

6.3.2 Vormen van toezicht.

Hoofdvormen.

We onderscheiden twee hoofdvormen van toezicht: preventief toezicht en repressief toezicht. Preventief toezicht is het controleren van wet- en regelgeving zonder dat er een aanleiding is. Bij repressief toezicht is er wel een aanleiding om te gaan controleren, omdat er aanwijzingen zijn op niet-naleving van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht, handnavingsverzoek of incident.

Voor de invulling van het (preventief) toezicht gebruiken wij de risicoanalyse. Op basis van die risicoanalyse bepalen we op voorhand de prioritering en zetten we daarmee toezichtscapaciteit op een efficiënte en effectieve wijze in. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma worden de prioriteiten nader bepaald.

Toezichtsoorten.

Binnen de gemeente Hardenberg onderscheiden we de volgende soorten van toezicht:

1. Toezicht verleende vergunningen (bijvoorbeeld bouwtoezicht, evenementen en andere APV-vergunningen);
2. Periodiek toezicht (dit is er op gericht om te kijken of de verleende vergunningen nog worden nageleefd, b.v. vergunningen op basis van de alcoholwet, brandveiligheid);
3. Thematisch toezicht (dit richt zich op een bepaald thema, bv. permanente bewoning van recreatieverblijven);

4. Gebiedsgericht toezicht/vrije veld toezicht (deze noemen we hier gezamenlijk). Gebiedsgericht toezicht richt zich op een bepaald gebied; vrije veldtoezicht is meer willekeurig en wordt vaak gedaan wanneer de toezichthouder onderweg is naar een andere controle);
5. Toezicht na klachten en meldingen (als er klachten of meldingen worden gedaan over overtreding van regels dan wel een verzoek om handhaving wordt gedaan);
6. Toezicht tijdens handhavingsprocedures (dit zijn controles in het kader van lopende handhavingsprocedures).

6.3.3 Wet kwaliteitsborging.

In het kader van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is er voor gemeenten een andere rol in het kader van toezicht ontstaan. Zie hiervoor ook bijlage 2, waar onze werkwijze/strategie is omschreven voor bouwwerken die onder de Wkb worden gerealiseerd.

De gemeente heeft, in lijn met de bedoeling van de wetgever, er voor gekozen om heel terughoudend te handelen en de verantwoordelijkheid daar te laten waar die hoort.

In de kern houdt dit het volgende in:

1. Wij houden geen toezicht bij een bouwwerk dat gebouwd wordt onder de Wkb. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat indien er wel een vergunning op basis van een andere grondslag is verleend, een toezichthouder mogelijk wel op de desbetreffende locatie komt
2. Op basis van meldingen en verzoeken om handhaving of op verzoek van een kwaliteitsborger wordt zo nodig ter plaatse gecontroleerd in afstemming met de betrokken kwaliteitsborger
3. Meldt de kwaliteitsborger hangende het bouwproces (middels een informatieplicht) dan wel na afronding van de bouwwerkzaamheden dat er geen verklaring kan worden afgegeven, dan zal in afstemming met de kwaliteitsborger zo nodig een controle plaatshebben.
4. De afweging of tot handhaving over zal worden gegaan, wordt gedaan op basis van de overtredingen, waarbij ons uitgangspunt is dat wij geen concessies doen in het kader van veiligheid (constructief, brandveilig dan wel anderszins).

Het beleidsdocument in het kader van de Wkb is een dynamisch document. Omdat het nog relatief nieuw is, is dit iets dat zich in de komende jaren steeds verder gaat vormen.

6.4 Handhavingsstrategie

Om te kunnen handhaven is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we handhaving vormgeven. Om een goede uitvoering te geven aan handhaving sluiten we aan bij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). De LHSO is ontwikkeld om te zorgen dat handhavende instanties de handhaving zo uniform mogelijk aanpakken.

Landelijk en regionaal wordt de LHSO door de meeste andere gemeenten en ketenpartners gehanteerd. De LHSO is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Daarnaast gebruiken we voor de thuishaken ook de op dat moment geldende Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen (zie bijlage 5) als handvat voor het bepalen van en de motivering van de hoogte en termijnen voor handhavingsbesluiten.

Het doel van deze strategie is:

1. uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven;
2. een passend optreden bij overtredingen;
3. in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken;
4. interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze.

Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstellen van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sancties vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze waarop gehandhaafd wordt.

Naast de bestuursrechtelijke handhaving kan ook de strafrechtelijke handhaving worden ingezet. Wij noemen dit ook wel het "twee sporen beleid". Op basis van de LHSO maken we de afweging of strafrechtelijke handhaving naast de bestuursrechtelijke handhaving gewenst is. De strafrechtelijke handhaving dient als aanvulling, zeker wanneer de bestuursrechtelijke maatregelen onvoldoende blijken om naleving af te dwingen of een onvoldoende afschrikkend effect hebben.

6.5 Gedoogstrategie.

We hebben een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat we op iedere overtreding die we zien moeten reageren met een passende interventie. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden zien we af van handhaving. Dat staat los van eventueel strafrechtelijk optreden. In dit afwegingskader staat in welke situaties en onder welke condities we tijdelijk niet handhaven.

Definitie van **gedogen**: "Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding."

Met 'gedogen' wordt bedoeld dat de gemeente niet handhaaft. Gedogen leidt niet tot een besluit en er kan daarom ook geen bezwaar en beroep tegen worden ingediend. Omdat het woord 'gedogen' zo algemeen is ingeburgerd, gebruiken wij dit wel in dit afwegingskader. We kijken bij het toepassen van het afwegingskader altijd als eerste stap of er samenloop is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met andere wet- en regelgeving. We letten daarbij op eigen regels maar ook op die van andere overheden.

We volgen de lijn van de Raad van State met betrekking tot de **beginselplicht tot handhaving** zoals deze in 2025 is hernieuwd:

Als uitgangspunt geldt dat een bestuursorgaan in de regel gebruik moet maken van een bevoegdheid om handhavend op te treden, ook wel aangeduid als de beginselplicht tot handhaving. De beginselplicht tot handhaving geldt voor bevoegdheden om een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom op te leggen, de herstelsancties uit de Algemene wet bestuursrecht. De reden voor deze beginselplicht is dat de rechtszekerheid vergt dat de feitelijke situatie in beginsel niet afwijkt van de juridisch toegestane situatie. Door middel van handhavend optreden wordt dit bereikt. Hieruit volgt dat het algemeen belang is gediend met handhaving. Bij de vraag of van handhavend optreden mocht worden afgezien, moet worden beoordeeld of handhavend optreden onevenredig is. Bij handhavingsbesluiten geldt daarbij als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of vertrouwensbeginsel.

Gedogen passen we alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toe. 'Alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties kan de gemeente besluiten niet handhavend op te treden.'

Een gedoogreactie of -brief is geen formeel besluit, en ook de weigering of intrekking van een gedoogreactie niet. Het gedogen 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 en zal volgens de vastgestelde handhavingsstrategie worden gehandeld, tenzij dit gedoogkader ruimte biedt om daar van af te zien. Aan het gedogen kunnen we voorwaarden verbinden die we controleren.

Onze uitgangspunten zijn:

1. we handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden zijn (zie ook hieronder).
2. de situatie blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;
3. er vindt een zorgvuldige en kenbare belangenafweging plaats;
4. het gedogen tast belangen van derden niet in onredelijke mate aan;
5. de activiteit is na de aangekondigde periode van gedogen vergund of gestopt.

Bovenstaande zijn zoals aangegeven uitgangspunten. Van geval tot geval zal het afgewogen moeten worden.

7. Organisatie, kwaliteit en borging.

Belevingsprincipes Omgevingswet.

Bij onze werkzaamheden hanteren we de zogeheten belevingsprincipes van de Omgevingswet. Dit zijn richtlijnen voor de gewenste klantbeleving. Deze dragen om onze rol als goede gesprekspartner voor burgers en bedrijven te kunnen vervullen.

Functiescheiding

Er is sprake van een functiescheiding binnen het team. Er is sprake van een functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

Voor de specialistische en juridische expertises geldt een scheiding op objectniveau.

Kwaliteitscriteria.

Artikel 18.20 Omgevingswet verplicht de gemeente zorg te dragen voor een goede uitvoering van de VTH-taken. Voor een goede uitvoering van de VTH-taken zijn door VNG, IPO en het Rijk landelijke Kwaliteitscriteria 3.0 ontwikkeld, waarin de beoogde kwaliteit is vastgelegd.

De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van het organiseren als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de kwaliteit van de medewerkers zetten wij in op het voldoen aan de opleidings-/kennisvereisten en ervaring.

De Kwaliteitscriteria 3.0 bevatten criteria voor:

1. de kwaliteit van de medewerkers (kritieke massa);
2. een sluitende beleidscyclus (procescriteria);
3. de inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten (inhoudelijke (proces)criteria).

We streven naar een goede kwaliteit van de uitvoering van onze VTH-taken. Dit is ook vastgelegd in onze kwaliteitsverordening (Verordening uitvoering en handhaving Omgevingsrecht). Hierin zijn de kwaliteitsdoelen opgenomen en daarbij is er ook de koppeling met bovenstaande kwaliteitscriteria gemaakt; uitgangspunt is om hier aan te voldoen.

Wanneer echter nog niet voor alle relevante taken de kwaliteitscriteria worden toegepast, wilt dat niet zeggen dat de kwaliteit te wensen overlaat. We motiveren dan echter wel waarom de kwaliteitscriteria

niet toegepast zijn, of konden worden, en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd en of er nadere acties moeten worden ondernomen.

De kwaliteitscriteria zoals ze nu vastgesteld zijn gaat naast opleiding ook over competenties. Dit wordt meegenomen tijdens de jaarlijkse gesprekken. Hierbij speelt naast opleiding zeker de ervaring een belangrijke rol.

Financiële middelen

Om onze taken uit te kunnen voeren en onze doelen te realiseren hebben we financiële middelen nodig; het betreft hier primair middelen voor de inzet van personeel. Het benodigde budget wordt geborgd in de begroting. De keuzes die we maken en daarbij dan ook de benodigde middelen worden jaarlijks uitgewerkt in het VTH-uitvoeringsprogramma.

Monitoring

We vinden het belangrijk om goed te kunnen monitoren. Een goede monitoring draagt namelijk bij aan het steeds beter en gericht in kunnen zetten van mens en middelen. Dit mede omdat hierdoor zo nodig kan worden bijgestuurd.

Wij zijn het proces opgestart om onze systemen steeds beter in te richten (waarbij ook gekeken wordt naar de doelen uit deze U&H-strategie c.q. de uitvoeringsprogramma's), zodat de benodigde informatie hier steeds makkelijker en sneller uit is te halen en waardoor het ook mogelijk wordt om tussentijds bij te sturen. Dit is een nog lopend proces, waarbij de vakinhoudelijk medewerkers betrokken, omdat zij scherp hebben welke informatie zij nodig hebben uit de systemen. Daarnaast zijn we binnen Hardenberg ook bezig met het proces van informatiegestuurd werken, wat voor VTH ook een grote meerwaarde kan hebben.

Bijlagen bij:

Uitvoerings- en handavingsstrategie

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

2026-2029

Inhoud

Bijlage 1: Risico-analyses. 3

Bijlage 2: Beleidskader en strategie Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. 8

Bijlage 3: Prioritaire toetsing in Hardenberg.. 28

Bijlage 4: Kaders aanpak permanente bewoning recreatieverblijven. 31

Bijlage 5: Toezicht op bouw, aanleg en sloop; nadere invulling. 32

Bijlage 6: Leidraad handavingsacties en begunstigingstermijnen. 33

Bijlage 1: Risico-analyses

De risicoanalyses geven inzicht in waar de risico's zich voordoen. Ze zijn een belangrijk middel voor het maken van keuzes bij vergunningverlening (toetsing) als bij toezicht en handhaving. Bijgevoegd zijn ze weergegeven voor de onderdelen:

Vergunningverlening

1. *Bouw- en verbouw*
- 2.

Toezicht en handhaving

1. *Bouw- en verbouw*
2. *Bestaande bouw*
3. *Ruimtelijke Ordening*

Beleidskader en strategie toetsing en toezicht Wet kwaliteitsborging

Versie december 2025

Inhoud

1. Inleiding. 11

1.1 Aanleiding. 11

1.2 Algemeen. 11

1.3 Rol gemeente. 13

1.3 Leeswijzer. 13

2. Fasen. 14

2.1 Algemeen. 14

2.2 Bouwmelding en de risicobeoordeling. 15

2.3 Bouwfase . 16

2.4 Gereedmelding 16

3. Toetsings- en toezichtstrategie. 17

3.1 Bouwmelding risicobeoordeling. 17

3.2 Bouwfase (toezicht) 17

3.3 Gereedmelding. 18

4. Tot slot. 21

Bijlagen. 22

Bijlage: borgingsplan. 23

Bijlage: dossier bevoegd gezag. 24

Bijlage: Bouwen onder de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging. 25

Bijlage: Schema meldingenproces. 26

1. Inleiding.

1.1 Aanleiding.

Op 1 januari 2024 is, naast de Omgevingswet, ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking getreden. Het doel van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is om de bouwkwaliteit te verbeteren. Bij de Wkb is er een verplaatsing van de bouwtechnische eisen van een bouwwerk van de gemeente naar een onafhankelijke partij (private kwaliteitsborger). In eerste instantie treedt de wet in werking voor gebouwen in gevolgklasse 1; het is nog onbekend wanneer de wet ook gaat gelden voor verbouwingen (zou eerst 1 januari 2025 zijn, maar dit is uitgesteld). De wet wordt in fasen ingevoerd. De kwaliteitsborger is verantwoordelijk voor de technische toets, maar ook voor het toezicht tijdens de bouw. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van aannemers t.o.v. opdrachtgevers uitgebreid. Het gaat hierbij alleen om het technische deel van het bouwen.

1.2 Algemeen.

In deze paragraaf schetsen wij heel kort de plek van de Wkb binnen het proces van bouwactiviteiten in de Omgevingswet c.q. het kader waar het in deze notitie over gaat.

We moeten ons realiseren dat er een scheiding is tussen aan de ene kant de bepalingen in het omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit) en aan de andere kant de feitelijke bouwactiviteiten. De zogeheten "knip". In onderstaand schema is dit weergegeven.

Het aspect waar het in deze notitie om gaat is het middelste vlak in de linker kolom (bouwactiviteiten waarvoor de meldingsplicht geldt; gevolgklasse 1).

De wet wordt gefaseerd ingevoerd. Het gaat hierbij eerst om bouwwerken in de laagste risicoklasse (gevolgklasse 1); het gaat hierbij alleen om nieuwbouw, waarbij op een later tijdstip ook verbouwactiviteiten gevolgklasse 1 hieronder gaan vallen (het is nog onbekend wanneer). Bij gevolgklasse 1 kan gedacht worden aan eengezinswoningen en kleinere bedrijfspanden. In een later stadium, na evaluatie, komen ook mogelijk andere bouwwerken te vallen onder de Wkb.

Voor het bouwtechnische deel wordt een meldingsplicht ingevoerd voor die bouwwerken die niet vergunningsvrij of vergunningsplichtig zijn. De regels voor de bouwtechnische activiteit (en het bepalen of er sprake is van een vergunning-/meldingsplicht) staan in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Wel moeten alle bouwwerken (meldingsplichtig, vergunningsplichtig, vergunningsvrij) voldoen aan de technische regels uit het Bbl. Het schema hierna laat zien hoe bepaald wordt of er sprake is van een vergunning-, dan wel meldingsplicht of dat het vergunningsvrij is.

Gelijkwaardigheid

Aanvullend hierop: het kan voorkomen dat tijdens de bouw die onder gevolgklasse 1 valt een gelijkwaardige oplossing wordt toegepast. Als een gelijkwaardigheid wordt toegepast met betrekking tot de constructieve- of brandveiligheid, valt het bouwwerk niet (meer) in gevolgklasse 1. Dat betekent dat het bouwwerk vergunningsplichtig is voor de bouwtechnische activiteiten en niet met de melding bouw kan worden afgedaan. Alle andere gelijkwaardigheden worden wel door de kwaliteitsborger beoordeeld.

1.3 Rol gemeente.

De Wet kwaliteitsborging zorgt er ook voor dat er een andere rol voor de gemeente ontstaat met betrekking tot deze bouwwerken. Het gaat hierbij zowel om de toetsing als het toezicht. Wanneer er sprake is van bouwwerken die onder de Wkb (gevolgklasse 1) vallen, dan is er sprake van een beperkte toets. De onderdelen die door de gemeente moeten worden beoordeeld zijn:

1. het risico;
2. het uiteindelijke opleverdossier;
3. de gelijkwaardigheid.

Hier wordt verderop nog nader ingegaan.

Niet alle taken gaan over; de volgende onderdelen blijven bij de gemeente liggen:

1. welstand;
2. ruimtelijke ordening (omgevingsplanactiviteit);
3. omgevingsveiligheid.

Ook het toezicht op de bestaande bouw blijft bij de gemeente.

Het is aan de gemeente om te bepalen hoe invulling wordt gegeven aan deze nieuwe rol; de gemeente heeft wel haar verantwoordelijkheden. Het is wenselijk om keuzes te maken hoe we als gemeente onze rol invullen. In dit document worden deze specifieke keuzes benoemd wordt en wordt aangegeven hoe we hier mee omgaan.

1.3 Leeswijzer.

Hieronder komen de volgende onderdelen aan de orde:

1. Welke fasen onderscheiden we?
2. Bouwmelding;
3. Bevoegdheden gemeente tijdens de bouwfase en toezicht tijdens het bouwen;
4. Gereedmelding;
5. Handhaving;

6. Overige bijzondere situaties.

1.

2. Fasen.

2.1 Algemeen.

In dit document onderscheiden we een aantal verschillende fasen in de situatie dat er sprake is van een werkzaamheid die onder de Wet kwaliteitsborging valt. Het zijn de volgende fasen:

1. De bouwmelding;
2. De bouwfase (en hieraan voorafgaand mededeling start bouw);
3. De gereedmelding (en vervolgens het in gebruik nemen van het bouwwerk).

In onderstaand schema is een en ander weergegeven.

Uitgangspunt is dat de verschillende acties lopen via het DSO; er is hierbij een onderscheid tussen melding en informatieplicht.

Melding

1. bouwmelding (o.a. borgingsplan, risicobeoordeling);
2. gereedmelding (onder andere verklaring kwaliteitsborger en de bouwtechnische gegevens);

Informatieplicht

1. start bouwwerkzaamheden;
2. beëindiging bouwwerkzaamheden;
3. strijdigheid Bbl (door kwaliteitsborger);
4. bouwveiligheidsplan;
5. stikstofemissie.

In het navolgende worden de volgende onderdelen: melding bouw, bouwfase en gereedmelding nader uitgewerkt.

2.2 Bouwmelding en de risicobeoordeling (minimaal 4 weken voor start bouw)

Het proces start met het ontvangen van een bouwmelding. Bij de melding moeten de volgende zaken worden aangeleverd:

1. Risicobeoordeling (zie bijlage document IPLO)
2. Vastgesteld borgingsplan (zie bijlage document IPLO)
3. Gekozen instrument met bijbehorende kwaliteitsborger.

Bijzondere lokale omstandigheden in de gemeente Hardenberg.

Bij de melding moet een risicobeoordeling worden ingediend over het voldoen aan de regels van hoofdstuk 4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor zover van toepassing wordt in de risico-beoordeling rekening gehouden met bijzondere lokale omstandigheden.

Het gaat om lokale risico's of situaties die ervoor kunnen zorgen dat het bouwresultaat niet aan de bouwtechnische regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving voldoet. Het gaat om specifieke risico's of situaties waar een gemeente van op de hoogte is en de kwaliteitsborger redelijkerwijs niet kan bedenken of weten. *Het gaat daarbij alleen om risico's die te maken hebben met de bouwtechnische regels van hoofdstuk 4 (en straks bij verbouwing ook hoofdstuk 5) van het Bbl.*

We hebben op dit moment nog geen bijzondere lokale omstandigheden vastgesteld. Er wordt wel naar gekeken en indien hier aanleiding voor bestaat kunnen wij deze alsnog benoemen en kenbaar maken. Daarbij, de kwaliteitsborger moet actief nagaan of er bijzondere lokale omstandigheden zijn (ook als de gemeente deze niet aangeeft). Verder, ook als er geen bijzondere lokale omstandigheden zijn, moet de kwaliteitsborger wel alle risico's goed in kaart brengen bij de risicobeoordeling. Hij heeft een actieve onderzoeksplicht.

2.3 Bouwfase

Voorafgaan aan het starten met bouwen dient aan het bevoegd gezag via een informatieplicht (digitaal via het Omgevingsloket) doorgegeven te worden wanneer men gaat starten met de bouw. Dit moet minimaal 2 dagen van tevoren.

De kwaliteitsborger ziet erop toe dat het bouwwerk voldoet aan de regels uit hoofdstuk 4 (en straks bij verbouwing ook hoofdstuk 5) Bbl. Er zijn nog wel meer regels van toepassing bij de uitvoering van de bouwwerkzaamheden. Deze staan onder andere in andere hoofdstukken van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

2.4 Gereedmelding (2 weken voor ingebruikname)

Een afgebouwd bouwwerk moet minimaal twee weken voor ingebruikname 'gereed worden gemeld' bij het bevoegd gezag. Hierbij moeten diverse gegevens en bescheiden worden ingeleverd: het 'dossier bevoegd gezag'. Net als bij de melding bouw betreft de beoordeling van het 'dossier bevoegd gezag' in de basis een ontvankelijkheidstoets.

3. Toetsings- en toezichtstrategie.

Hiervoor zijn de verschillende fases omschreven. In het navolgende staat een omschrijving hoe wij hier in Hardenberg mee om willen gaan; onze strategie/werkwijze in relatie tot de Wkb.

3.1 Bouwmelding risicobeoordeling

Het proces start met het ontvangen van een bouwmelding. Bij deze melding moeten de volgende zaken worden aangeleverd:

1. Risicobeoordeling;
2. Vastgesteld borgingsplan;
3. Gekozen instrument met bijbehorende kwaliteitsborger;

Verder is er nog de informatieplicht veiligheid bij het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden; hierbij dient een risicomatrix te worden aangeleverd.

Hierbij letten wij minimaal op de volgende zaken:

1. Ontvankelijkheidstoets. Onderdeel hierbij is dat gekeken wordt naar het gekozen borgingsinstrument en welke kwaliteitsborger het plan in de bouwfase beoordeelt.
2. Beoordeling of er inderdaad sprake is van gevolgklasse 1.
3. Beoordeling of rekening is gehouden met de bijzondere lokale omstandigheden (voor zover van toepassing).
4. Beoordeling risicomatrix of de risico's voor de veiligheid van de omgeving onderkend zijn (indien deze wordt ingediend).
5. Eventueel beoordelen of er nog andere regels van toepassing zijn, waarvoor vergunning moet worden gevraagd dan wel melding moet worden gedaan.

In deze fase wordt tevens gekeken of het belangrijk/noodzakelijk is dat een gemeentelijk toezichthouder in de bouwfase controles gaat verrichten en of er in de bouwfase nog een toezichtstaak is. Hiervoor gaan we nog nadere kaders opstellen.

1. **Dit onderdeel gebeurt door de bouwplantoetser.**

3.2 Bouwfase (toezicht)

Het uitgangspunt is dat de gemeente geen toezicht houdt op die onderdelen waar de verantwoordelijkheid neergelegd is bij de kwaliteitsborger. Dit in lijn met de bedoeling van de wetgever.

Wanneer sprake is van onderstaande situaties, dan zal echter wel toezicht plaatshebben:

1. Bij klachten/verzoek om handhaving;
2. Wanneer de start bouw niet of niet tijdig is doorgegeven aan het bevoegd gezag via een informatieplicht (dit kan met digitaal doen via het Omgevingsloket);
3. Als de kwaliteitsborger via een informatieplicht (digitaal via het Omgevingsloket) informatie verstrekt over strijdigheid/onherstelbare situatie, waardoor aan het eind geen goedkeuring kan worden gegeven
4. Bouw-/sloopveiligheid;
5. Incidenteel (zonder specifieke aanleiding).

Uiteraard wordt er, in lijn met hoe dat tot op heden wordt gedaan, toezicht gehouden op die onderdelen die niet vallen onder de Wet kwaliteitsborging (welstand, ruimtelijke ordening, de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit c.a.). Wanneer dan zaken opvallen, wordt dit opgepakt.

1. **Dit onderdeel gebeurt door de toezichthouder.**

In deze fase kunnen we tegen een aantal situaties aanlopen. Deze worden hieronder omschreven, met daarbij mogelijke acties. Basis is hierbij altijd dat contact wordt gezocht met de kwaliteitsborger en dat daarbij de situatie ter plaatse wordt beoordeeld.

Mogelijke overtredingen en hoe hier mee om te gaan.

Hieronder staan een aantal situaties omschreven waartegen aan kan worden gelopen. Deze is niet limitatief. Hierbij is tevens aangegeven hoe hier mogelijk mee kan worden omgegaan/welk uitgangspunt wordt gehanteerd. Uiteraard is de feitelijke situatie leidend voor de manier van aanpak.

Bouwen zonder bouwmelding

1. Is er geen sprake van vergunningsvrij bouwen, dan is het uitgangspunt dat de bouw wordt stilgelegd.

Andere overtredingen

1. Kwaliteitsborger niet bevoegd;
2. Te vroeg begonnen met bouwen;
3. Bouwen na vervallen van bouwmelding na 12 maanden.

1. *Oplossingen/hoe mee omgaan*
 1. Stilleggen;
 2. (Nieuwe) melding laten indienen

Informatie middels informatieplicht kwaliteitsborger afwijking/strijdigheid

1. Uitgangspunt is hierbij het stilleggen van de werkzaamheden (wanneer na eigen constatering is gebleken dat dit problemen gaat opleveren in de fase van gereedmelding)
2. Eventueel door gemeente bericht sturen dat het niet oplossen van het probleem voor de gereedmelding (want deze optie is er zeker) ertoe kan leiden dat het bouwwerk niet in gebruik genomen kan/mag worden

3.3 Gereedmelding

Een afgebouwd bouwwerk moet minimaal twee weken voor ingebruikname 'gereed worden gemeld' bij het bevoegd gezag. Hierbij moeten diverse gegevens en bescheiden worden ingeleverd: het 'dossier bevoegd gezag'.

Net als bij de bouwmelding betreft de beoordeling van het 'dossier bevoegd gezag' in de basis een ontvankelijkheids-/volledigheidstoets. Ook hier volgen we de eerder gevolgde lijn dat de primaire verantwoordelijkheid ligt bij kwaliteitsborger/aannemer/opdrachtgever; dit in lijn met de regelgeving.

In ieder geval vindt er wel controle/toezicht plaats als:

1. een verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt (hoewel er in deze situatie formeel geen gereedmelding kan zijn geweest, want deze verklaring is een vereiste voor de gereedmelding);
2. de gemeente in het bouwproces (naar aanleiding van eigen constatering, klachten/verzoeken om handhaving van derden of de kwaliteitsborger) heeft moeten handhaven.

Er kan ook sprake zijn van een onvolledige gereedmelding. Dan moet er een nieuwe gereedmelding worden gedaan. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor het in gebruik kunnen nemen van het object.

Bijzonderheden.

1. Gefaseerde oplevering

Bij een gefaseerde oplevering wordt een deel van de woningen in gebruik genomen voordat het gehele bouwproject is opgeleverd. Zeker bij seriematige nieuwbouw zit er vaak langere tijd tussen oplevering en ingebruikname van de eerste woningen en formele afronding bij het project. De gemeente kan daar verschillend mee omgaan. Voorlopig is ons uitgangspunt dat een project in fasen moet worden opgesplitst, waarbij voor elke fase een bouw melding en een gereed melding (inclusief dossier bevoegd gezag en verklaring van de kwaliteitsborger) moet worden ingediend. Er wordt nog gekeken naar andere mogelijkheden, zoals een gedoogbesluit.

1. Casco oplevering

Het kan voorkomen dat de opdrachtgever zijn bouwwerk in gebruik wil nemen/neemt voordat de laatste cascopunten zijn opgelost. Hierbij is wel van belang of het hierbij gaat om BBL-plichtige zaken. Is dit laatste het geval, dan moet duidelijk zijn dat de cascopunten zijn belegd bij een (nieuwe) kwaliteitsborger. Dan is er zicht op legalisatie en is er (uiteraard afhankelijk van de situatie) minder noodzaak tot handhaven. Zoals eerder aangegeven mag de veiligheid hierbij niet in het geding zijn.

Handhaving

De gemeente blijft bevoegd om handhavend op te treden naar aanleiding van signalen van de kwaliteitsborger en handhavingsverzoeken van derden. Hiervoor is al kort een schets gegeven hoe wij hiermee omgaan.

De risicobeoordeling en het borgingsplan zijn bedoeld om de gemeente inzicht te geven in de risico's van een bouwwerk en de borging daarvan door de kwaliteitsborger en de bouwer zelf. Wordt dit onvoldoende geborgd, dan kan de gemeente tijdens de uitvoering van een bepaald onderdeel van de bouw zelf toezicht uitvoeren. Artikel 2.20 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) biedt dan de mogelijkheid om extra informatie over dat betreffende onderdeel op te vragen.

Als er sprake is van een geconstateerde strijdigheid die het afgeven van de verklaring van de kwaliteitsborger in de weg staat en er kan geen informatie worden overgelegd waaruit blijkt dat deze strijdigheid is opgelost, dan kunnen wij een verbod tot ingebruikname opleggen. Dit verbod blijft gelden totdat er informatie wordt verstrekt waaruit blijkt dat de strijdigheid is opgelost.

Een bijzondere afweging die wij moeten maken ontstaat, wanneer bij de gereedmelding de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt in het dossier bevoegd gezag. Mag het gebouwde in gebruik worden genomen of niet? Een niet ingediende of incomplete gereedmelding betekent formeel gezien dat er geen sprake is van een melding. Dat betekent automatisch dat het volgens de wet verboden is het bouwwerk in gebruik te nemen.

Of wij daadwerkelijk handhavend zullen optreden/ingebruikname zullen verbieden is afhankelijk van de reden waarom die verklaring ontbreekt en de bijbehorende risico's.

Er is bewust gekozen om deze afwegingen op dit moment niet in een risicomatrix neer te leggen. Uitgangspunt is namelijk dat aan de regels moet worden voldaan (het BBL-niveau is het wettelijk minimum). In de beginsituatie zullen wij van geval tot geval beoordelen hoe we hiermee omgaan. Zo ontstaat er hangende het jaar een kader, dat we zullen gebruiken en vastleggen (voor intern gebruik).

Hierbij willen we er wel op wijzen, dat net als onze huidige werkwijze constructieve veiligheid en brandveiligheid altijd relevant voor ons zijn, net als het aspect gezondheid. Daarbij kan en mag het ook niet zo zijn dat problemen met de constructieve veiligheid pas bij het opleverdossier in beeld komen. De kwaliteitsborger heeft ten slotte een informatieplicht richting de gemeente. Die verplichting is inge-

steld zodat de gemeente tijdig geïnformeerd wordt als de kwaliteitsborger er met de uitvoerende partij niet uitkomt. Deze actieve rol mag en moet van de kwaliteitsborger worden verwacht. Komt een en ander pas in beeld bij het opleverdossier, dan krijgt de gebruiker geen toestemming voor ingebruikname. Want dit zou binnen twee weken moeten en als er bijvoorbeeld sprake is van een constructief- of brandveiligheidsprobleem, dan vergt dit meer tijd om het goed te onderzoeken.

1. Tot slot.

Er is sprake van een nieuwe manier van werken. Dit document is hierbij een handvat. Het is richtinggevend. Door de ervaringen die we opdoen met het werken met deze wet zal dit document verder worden aangepast.

Vaak zal, omdat er nog niet veel ervaring mee is opgedaan, per zaak worden gekeken hoe met een bepaalde situatie (in welke fase dan ook) om zal moeten worden gegaan. Een grotere verantwoordelijkheid ligt nu bij aanvrager, aannemer en kwaliteitsborger. Uitgangspunt blijft echter dat veiligheid voorop blijft staan.

Bijlagen.

Bijlage: borgingsplan

In het borgingsplan moet staan:

1. welke maatregelen nodig zijn om de risico's in de risicobeoordeling te voorkomen of te beperken
2. hoe het ontwerp van het bouwplan en de uitvoering van de bouwwerkzaamheden voldoen aan de bouwtechnische regels van het Bbl (in hoofdstuk 4 en 5)
3. op welke momenten de kwaliteitsborging plaatsvindt
4. Verder beschrijft het borgingsplan in ieder geval:
5. de totstandkoming ervan
6. de aard en omvang van de uit te voeren kwaliteitsborging
7. de eindverantwoordelijke personen voor de kwaliteitsborging
8. de manier waarop de verschillende onderdelen van het bouwplan in samenhang worden beoordeeld
9. de manier waarop integraal wordt beoordeeld of de bouwwerkzaamheden voldoen aan de regels, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Bbl
10. in welke gevallen en op welke momenten het borgingsplan wordt geactualiseerd
11. welke normen of kwaliteitsverklaringen bouw (artikel 2.14, lid 2 en 3 Bbl) of gelijkwaardige maatregelen (artikel 2.4 Bbl) bij de bouwwerkzaamheden worden toegepast
12. op welke specifieke bouwwerkzaamheden de beoordeling ten minste is gericht. Hierbij moet de kwaliteitsborger rekening houden met de bijzondere lokale omstandigheden.
13. bij welke bouwwerkzaamheden rekening wordt gehouden met andere kwaliteitsborgingssystemen

Een bouwplan, of de uitvoering ervan, kan wijzigen. Dat kan gevolgen hebben voor de risico's die met het bouwen samenhangen. Daarom moet de kwaliteitsborger het borgingsplan actueel houden. Het borgingsplan is dus niet in beton gegoten.

Bijlage: dossier bevoegd gezag

Wat zit er in dossier bevoegd gezag:

1. de verklaring van de kwaliteitsborger
2. informatie (als die van belang is) die ingaat op de getroffen maatregelen in het borgingsplan om bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken
3. aanduiding van de gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en de afmetingen en de bezetting van alle ruimten, inclusief totaaloppervlakten per gebruiksfunctie
4. informatie waaruit blijkt dat het bouwwerk voldoet aan de regels over:
5. bouwconstructie
6. luchtverversing
7. energiezuinigheid
8. milieuprestatie
9. informatie over brandveiligheid (dezelfde informatie als die nodig is bij een melding brandveilig gebruik in artikel 6.8, lid 1, onder d, onder 4° en 5° Bbl)
10. informatie over toegepaste gelijkwaardige maatregelen

Bijlage: Bouwen onder de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging.

Bijlage: Schema meldingenproces.

Bijlage 3: Prioritaire toetsing in Hardenberg

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat aanvragen voor een omgevingsvergunning waarbij de opgegeven bouwkosten minder dan € 50.000,00 bedragen niet bouwkundig worden getoetst en ook niet worden gecontroleerd, tenzij er sprake is van specifieke functies, zoals bijeenkomstfunctie, gezondheidszorgfunctie, onderwijsfunctie, sportfunctie en winkelfunctie, of een specifiek verzoek tot toetsing

is gedaan. Voor deze categorie bouwwerken geldt dat constructieberekeningen wel moeten worden ingediend. Aanvullend is bepaald niet alle voor deze bouwwerken ingediende constructieberekeningen/-tekeningen te laten controleren door een constructeur. Uitsluitend bouwwerken waarbij bedrijfsmatig mensen samen komen, worden ter controle voorgelegd aan de constructeur (gedacht kan worden aan zorggebouwen, bioscopen, discotheken, restaurants, werkplaatsen, kantoorgebouwen e.d.). Deze werkwijze anticipeert op en komt overeen met de eerste fase uit het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Bij de toetsing van aanvragen voor een omgevingsvergunning bouw wordt prioritair getoetst. Op basis van het toetsingsbesluit maakt de gemeente onderscheid naar de onderstaande vier niveaus van toetsing:

1. **Niveau 1: Snel:** (zijn de benodigde berekeningen aanwezig en vertoont de tekening op het eerste gezicht geen gebreken). Bij een snelle beoordeling wordt er niet zo zeer gekeken naar de inhoudelijke berekeningen maar wordt er meer gelet op de aanwezigheid. Is er een daglichtberekening aanwezig, is het gebouw opgedeeld in verblijfsgebieden en verblijfsruimtes, is er een Beng-berekening, is er een trap, et cetera.
2. **Niveau 2: Eenvoudig:** visueel hoofdaspecten: enkele hoofdaspecten en principes controleren zodat een algemene indruk ontstaat. Bij het beoordelen op hoofdaspecten wordt er wel aandacht besteed aan de uitgangspunten van de berekening zonder de berekening inhoudelijk te controleren. Zo zal er bij een daglichtberekening wel worden gecontroleerd of er is gekeken naar het netto glasoppervlak en eventueel aanwezige belemmeringen en/of overstekken, maar wordt de berekening niet inhoudelijk gecontroleerd. Bij een ventilatieberekening zal er wel worden gecontroleerd of de capaciteit per m2 vloeroppervlak juist is en of de aan- en afvoervoorzieningen aanwezig zijn, maar wordt de berekening wederom niet inhoudelijk gecontroleerd.
3. **Niveau 3: Grondig Representatief:** controleren via een representatieve insteek, van principes, uitgangspunten, algemene samenhang, interacties en getalsmatig controle en zodoende een beeldvormen over de kwaliteit. Bij het representatief toetsen wordt niet alles gecontroleerd maar worden er per te toetsen object enkele representatieve onderdelen gepakt.

Opzet is dat niet alle onderdelen van het te toetsen object gecontroleerd worden, doch dat er enkele belangrijke onderdelen uit gehaald worden die dan geheel getoetst worden. Zo zullen er bij een daglichtberekening niet alle verblijfsgebieden/ruimtes worden gecontroleerd, doch enkele ruimtes waarvan de verwachting is dat deze ruimten kritiek zijn. Bij de controle van een riolering wordt bijvoorbeeld alleen de badkamer gecontroleerd. Bij de controle van de trappen worden slechts enkele trappen gecontroleerd. Ook wordt als representatief toetsen beschouwd het geheel toetsen van één type woning bij een complex van verschillende types woningen.

Niveau 4: Zeer grondig: geheel dan wel bijna alle aspecten controleren en/of narekenen op principes, uitgangspunten, algemene samenhang, interacties en getalsmatig controle. Bij het geheel toetsen is het de bedoeling dat vrijwel alles van het desbetreffende onderdeel gecontroleerd en nagerekend wordt. Dit houdt in dat er een controle plaatsvindt van op tekening vermelde afmetingen en ook of deze afmetingen overeenkomen met de in de berekening vermelde gegevens, het narekenen van berekeningen, het natrekken van hoeveelheden, et cetera.

Bijlage 4: Kaders aanpak permanente bewoning recreatieverblijven

Permanente bewoning van recreatieverblijven past niet bij de ambities van de gemeente als kwalitatief hoogwaardige toeristische gemeente en is bovendien in strijd met het bestemmingsplan. Permanente bewoning van niet daartoe bestemde opstallen is bovendien nooit toegestaan geweest.

De vigerende aanpak van deze problematiek bestaat uit handhaving door het aanschrijven van zowel de bewoners als inmiddels ook de eigenaren en/of verhuurders en het vervolgens controleren van het object. Aan deze aanschrijving gaat in de praktijk een ruime periode vooraf waarin aan de publieksbalie en per telefoon informatie is verstrekt en diverse waarschuwingsbrieven zijn uitgegaan.

De gemeente spant zich via het geven van goede voorlichting en een heldere communicatie in om mensen goed te informeren dat het niet is toegestaan recreatieverblijven permanent te bewonen. Mensen die zich nieuw inschrijven in de gemeente krijgen aan de publieksbalie te horen dat permanente bewoning van recreatieverblijven niet is toegestaan en ontvangen een brochure over het verbod op permanente bewoning van recreatieverblijven.

Achter het permanent bewonen van recreatieverblijven gaan diverse groepen, beweegredenen en belangen schuil. Naast de specifieke groep van de arbeidsmigranten zijn het in belangrijke mate mensen met een sociale problematiek die deels noodgedwongen gebruik maken van recreatieverblijven voor (semi-)permanente bewoning, alsmede mensen die een recreatieverblijf tijdelijk als tussenverblijf bewonen ter overbrugging van de periode waarin de eigen woning is verkocht en de nieuwe woning nog niet is opgeleverd.

Met name voor het effectief aanpakken van de sociale problematiek die achter de permanente bewoning van recreatieverblijven schuil gaat is er meer nodig dan het verbieden en het aanschrijven van de gebruikers in het kader van de handhaving. Dit gebeurt onder meer in nauwe afstemming en samenwerking met de gebiedsteams van Maatschappelijk Domein, met als insteek om te proberen samen met het Maatschappelijk Domein (Samen Doen) tot een minnelijk traject te komen. Voor een deel wordt de problematiek ook veroorzaakt door een tekort aan sociale huurwoningen. Een effectieve aanpak van de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven vraagt om meer integrale benadering.

Bijlage 5: Toezicht op bouw, aanleg en sloop; nadere invulling.

Hardeberg legt in het toezicht en de handhaving voor ruimte, bouw, aanleg en sloop inhoudelijk het accent op:

1. Constructieve veiligheid en brandveiligheid.
2. Gebouwen met een publieksfunctie.
3. Gebouwen met een monumentenstatus.

In het VTH-UP wordt jaarlijks in aanvulling op deze uitgangspunten gezien op welke wijze de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving het meest effectief kan worden ingezet en/of additionele prioriteiten gesteld dienen te worden. Dit wordt jaarlijks heroverwogen bij het uitvoeringsprogramma en onderstaand schema is hiervoor de leidraad. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat dit schema niet van toepassing is in geval er sprake is van specifieke functies (zoals bij niet-zelfredzame personen). Dit schema geldt voor bouwwerken, waarop de Wkb niet van toepassing is, waarbij de wetgever een andere insteek heeft gekozen om toezicht hierbij primair niet bij de gemeenten neer te leggen.

Categorie	Functietype	Type controle
1. Categorie 1a < € 50.000	1. Bedrijf 2. Wonen 3. Publiek	1. Administratieve toets 2. Steekproef (Bedrijf/Wonen) 3. Controle (Publiek)
1. Categorie 1b ≥ € 50.000 tot < € 100.000	1. Bedrijf 2. Wonen 3. Publiek	1. Steekproef (Bedrijf/Wonen) 2. Steekproef (Bedrijf/Wonen) 3. Controle (Publiek)
1. Categorie 2 ≥ € 100.000 tot < € 1.000.000	1. Bedrijf 2. Wonen 3. Publiek	1. Controle (Ingeperkt Bedrijf/Wonen) 2. Controle (Publiek)
1. Categorie 3 ≥ € 1.000.000	1. Bedrijf 2. Wonen 3. Publiek	1. Controle (Altijd volledig)
1. Sloopvergunning	1. Sloop monument/ 1. beschermd dorpsgezicht	1. Controle (Altijd volledig)
1. Sloopmelding (niet asbest)	1. Alle bouwwerken	1. Steekproef
1. Monumenten	1. Sloop monument/ 1. beschermd dorpsgezicht	1. Controle (Altijd volledig)

Hoe complexer het bouwwerk c.q. hoe hoger de categorie des te hoger ook de intensiteit in het toezicht is.

Bijlage 6: Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen.

Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen

Versie 2023

Inhoud

Inleiding 1

1 Het uitvoeren van toezicht 3

1. Initiële controle 3
2. Beleid 3
3. Prioritering en handhavingsverzoeken 3
4. Bepalen overtreding en overtreder 4
5. Overtreding 4
6. Normaddressaat en overtreder 4
7. Recidive 4
8. Bestuurlijke waarschuwing 5
9. Hercontrole 5

2 Opleggen en uitvoeren van bestuurlijke sancties 6

1. Vooraankondiging 6

2. Spoedeisend belang 6
3. Keuze voor het handhavingsinstrument 6
4. Last onder dwangsom 7
5. Last onder bestuursdwang 9
6. Zienswijze 9
7. Definitieve last 9
8. Controle op de last 10

3 Vervolgstappen 12

1. Last onder dwangsom 12
2. Last onder bestuursdwang 13
3. Nieuwe handhavingsbeschikking 13
 1. Intrekken als sanctie 14

4 Dwangsom bedragen en begunstigingstermijnen 155

Bijlage 1: Veel voorkomende overtredingen

Bijlage 2: Rekenmethodiek dwangsomhoogte financieel krachtige bedrijven

Inleiding

Met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is inzichtelijk gemaakt hoe verschillende handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet bij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. Wanneer uit de LHSO volgt dat een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang moet worden opgelegd is zorgvuldige besluitvorming van belang. Deze leidraad helpt bij het motiveren van de begunstigingstermijn en de evenredigheid van de hoogte van de last. De leidraad benoemt veel voorkomende overtredingen en geeft standaard begunstigingstermijnen en standaard dwangsombedragen. Het bevoegd zal natuurlijk wel altijd zelf moeten kunnen motiveren waarom voor deze termijn of hoogte van het dwangsombedrag gekozen is.

De leidraad is geschreven met de Omgevingswet als scope. Voor de hoogte van de dwangsommen is aangesloten bij MKB-bedrijven omdat het hier gaat om veel voorkomende overtredingen van soortgelijke omvang.

De leidraad tracht een overzicht te geven van jurisprudentie en belangrijke overwegingen. Het bestuursrecht is dynamisch waardoor deze leidraad niet compleet kan zijn. Dit document is dan ook informeel van aard.

Wijzigingen ten opzichte van eerdere versies.

In deze editie is jurisprudentie tot begin 2023 opgenomen over het opleggen en verbeuren van dwangsommen. De scope van de leidraad is verbreed door ook expliciet aandacht te geven aan de bestuurlijke waarschuwing en het innen van dwangsommen. Daarnaast is het aspect 'recidive' expliciet opgenomen. Tot slot zijn de dwangsombedragen aangepast naar de huidige stand van zaken en is een rekenmethodiek toegevoegd voor die gevallen dat er sprake is van een zeer financieel krachtige onderzochtstaande.

Leeswijzer

Het proces om te komen tot een handhavingsbeschikking verloopt veelal via een tweestapshandhaving zoals weergegeven in figuur 1. Dit proces is dan ook gebruikt voor de structuur van deze leidraad.

Initiële controle	Bepalen overtreding en overtreder	Bestuurlijke waarschuwing
1. beleid	1. Overtreding	1. Kwaliteitseisen
2. prioritering	2. Normadressaat en overtreder	
3. handhavingverzoek	3. Recidive	
Hercontrole	Voor aankondiging	Zienswijze
	1. Keuze voor welk instrument	
	2. Last onder dwangsom	
	3. Last onder bestuursdwang	
Definitieve last	Controle op de last	Vervolg stappen
1. Last onder dwangsom	1. verslag	1. Last onder dwangsom (verbeuren en innen)
2. Last onder bestuursdwang	2. bevoegdheden	2. Last onder bestuursdwang (kostenverhaalbeschikking)
		3. Nieuwe handhavingsbeschikking
		4. Intrekken als sanctie

Figuur 1: proces van toezicht en handhaving

Hoofdstuk 1 gaat over het uitvoeren van toezicht en heeft betrekking op de stappen 'initiële controle' tot en met 'hercontrole'. In hoofdstuk 2 wordt het uitvoeren van de handhaving van 'vooraankondiging' tot en met 'controle op de last' behandeld. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens over de te nemen vervolgstappen. In hoofdstuk 4 wordt uitleg gegeven over standaard dwangsombedragen en begunstigingstermijnen.

gingstermijnen. Vanwege spoedeisendheid zijn bepaalde stappen in het proces over te slaan. Hierover wordt in paragraaf 2.1 verder aandacht besteed.

In bijlage 1 zijn van veelvoorkomende overtredingen van het omgevingsrecht de kwalificatie volgens de LHSO weergegeven, evenals de mogelijke sancties, de hoogte van de dwangsom en eventuele bijzonderheden. Bijlage 2 is een rekenmethode opgenomen voor financieel draagkrachtige ondertoezichtstaanden.

1 Het uitvoeren van toezicht

In dit hoofdstuk wordt het uitvoeren van toezicht behandeld. In paragraaf 1.1 wordt ingezoomd op de initiële controle en de beleidsmatige verankering van deze leidraad. Paragraaf 1.2 gaat over het vaststellen van overtredingen, het bepalen wie de normaddressaat en overtreder is en ook of er sprake is van recidive.

1.1 Initiële controle

Het proces van toezicht en handhaving start altijd met een initiële controle. Deze controle kan planmatig, thematisch of vanuit een klacht/handhavingsverzoek ontstaan. De diepgang van de controle is afhankelijk van het soort controle en het beleid dat gevoerd wordt.

1.1.1 Beleid

Het bevoegd gezag is op basis verplicht om uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen. In dit beleid wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen het bevoegd gezag zichzelf stelt bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren. Dit beleid wordt ook afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zoals het openbaar ministerie. In dit uitvoeringsbeleid zijn de volgende onderwerpen opgenomen:

1. prioriteitstelling,
2. samenwerking met strafrecht,
3. hoe de doelen van het beleid worden gemonitord,
4. op welke wijze en hoe uitvoering gegeven wordt aan bestuurlijke sancties,
5. de termijnen die bij het geven en uitvoeren van sancties worden gehanteerd.

Met de LHSO is inzichtelijk gemaakt hoe en welk handhavingsinstrument kan worden ingezet bij bestuurs- en strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. De LHSO is voor de basistaken verplicht om toe te passen. Voor de taken die het bevoegd gezag zelf uitvoert of als plustaak laat uitvoeren door een omgevingsdienst, moet in het uitvoerings- en handhavingsbeleid worden bepaald welke strategie gevolgd wordt. Hierbij heeft eenduidige aansluiting bij de LHSO de voorkeur.

1.1.2 Prioritering en handhavingsverzoeken

De capaciteit voor Toezicht en Handhaving is beperkt. Daarom is prioritering altijd nodig. Volgens vaste jurisprudentie mag handhavingsbeleid er niet toe strekken dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit wordt opgetreden (ECLI:NL:RVS:2014:1982).

Het prioriteringsbeleid kan wel een reden zijn om bij handhavingsverzoeken een aanvullende afwegingen te maken. Het karakter van het overtreden voorschrijft, het daarbij betrokken algemene belang en de belangen van de verzoeker om handhaving van de verzoeker om handhaving kunnen van geval tot geval reden zijn om al dan niet over te gaan tot handhaving (ECLI:NL:RVS:2021:1961).

1.2 Bepalen overtreding en overtreder

1.2.1 Overtreding

Op grond van artikel 5:1 van de Awb is sprake van een overtreding als er een gedraging is die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het aspect gedraging moet ruim worden opgevat. Ook het nalaten van een handeling of het laten bestaan van een situatie valt onder een gedraging.

Toezichthouders voeren hun toezichtstaak uit op grond van hun bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb, eventueel aangevuld met bevoegdheden uit bijzondere wetten, .

1.2.2 Normaddressaat en overtreder

Wanneer een overtreding is vastgesteld, dient vastgesteld te worden wie normaddressaat en overtreder is. De normaddressaat is de (rechts)persoon voor wie de norm geldt. Afhankelijk van de na te leven norm kan dat zijn 'een ieder' (zie bijvoorbeeld art 13 Wet bodembescherming), 'de drijver van de inrichting' (bijvoorbeeld bij vergunningen), 'degene die de activiteit uitvoert' (zie bijvoorbeeld art 1.10 Activiteitenbesluit milieubeheer). Naast deze voorbeelden bestaan er nog meerdere rechtsfiguren voor de normaddressaat.

Een handhavingsbeschikking moet opgelegd worden aan de overtreder. De overtreder hoeft niet per definitie de (rechts)persoon te zijn op wiens naam de vergunning of melding voor de betreffende activiteit staat. De overtreder kan zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon zijn.

Uitgangspunt is, net als in het strafrecht, dat de bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan degene of degenen, die de gedraging «pleegt» of «plegen». Dat kan zijn door het fysiek zelf uitvoeren van een verboden handeling of door tussenkomst van een ander (functionele pleger). Ook als de overtredingen worden uitgevoerd door medewerkers of andere ondergeschikten en de eigenaar/bestuurder van een bedrijf deze handelingen heeft aanvaard ontstaat functioneel pleger. Ook deelnemers, medeplegers,

feitelijk leidinggevend zijn via de last onder dwangsom aan te schrijven. Artikel 5:1 lid 3 Awb verklaart artikel 51 lid 2 Sr namelijk van toepassing.¹²

1.2.3 Recidive

Omdat recidive duidt op slecht naleefgedrag en daarmee afbreuk wordt gedaan aan de belangen die met de wet- en regelgeving worden beschermd, is het noodzakelijk om stevig op te treden. Dit kan één van de redenen zijn om stappen in het handavingsproces te versnellen of een hogere handavingsbeschikking op te leggen. Voor recidive is niet noodzakelijk dat de overtreding wordt herhaald binnen dezelfde gemeente. Ook herhaling van een overtreding binnen een andere gemeente of provincie van de Omgevingsdienst kunnen worden aangemerkt als recidive.

Recidive kan ook ontstaan als:

1. nog geen vijf jaar verstreken zijn sinds het plaatsvinden van de vorige overtreding, en;
2. eerder een voornemen tot handhavend optreden verzonden; dit voornemen heeft geleid tot het ongedaan maken van de overtreding, of;
3. eerder een proces-verbaal opgemaakt is dat heeft geleid tot een onherroepelijke strafbeschikking.

Wanneer er sprake is een overtreding van een voorschrift dat een periodiek karakter heeft (bijvoorbeeld een 10 jaarlijkse periodieke keuring van een installatie) moet in afwijking van bovengenoemde vijf jaar gekeken worden naar de cyclus van het overtreden voorschrift. In dit voorbeeld is dus ook na 10 jaar nog sprake van recidive.

Het hoeft niet specifiek te gaan om hetzelfde overtreden voorschrift of artikel. Recidive ontstaat ook bij eerdere overtreding binnen hetzelfde omgevingscompartiment (bijvoorbeeld bodem, welstand, water etc.) die voor de beoordeling van de voorliggende overtreding relevant zijn.

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

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

1.3 Bestuurlijke waarschuwing

De LHSO geeft, met uitzondering van overtredingen die een aanzienlijk en/of onomkeerbaar gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving, de mogelijkheid om een bestuurlijk gesprek/waarschuwing te gebruiken als instrument.

Een bestuurlijke waarschuwing is in principe geen besluit als bedoeld in de Awb waardoor hier geen rechtsmiddelen tegen kunnen worden aangewend. Uitzondering hierop is als de waarschuwing direct volgt uit een wettelijke voorschrift en als in het handavingsbeleid is opgenomen dat een bestuurlijke waarschuwing gegeven moet worden alvorens een ander handavingsinstrument ingezet moet worden (ECLI:NL:RVS:2018:1449). In het Omgevingsrecht is veelal sprake van handhaving op grond van beleidsregels. Dergelijke waarschuwingen zijn geen besluit als bedoeld in de Awb (ECLI:NL:CBB:2019:30).

Nu er geen sprake is van een besluit als bedoeld in de Awb gelden er beperkte kwaliteitseisen voor de bestuurlijke waarschuwing. Relevant is wel dat door het uitdragen van een waarschuwing het bevoegd gezag op de hoogte is van een overtreding. Het enkele feit dat er een lange termijn kan zitten tussen een waarschuwing en daadwerkelijk opleggen van een handavingsbeschikking ontslaat de overtreder er niet van om actie te ondernemen (ECLI:NL:RVS:2019:2610), maar kan wel belemmeringen opleveren bij latere handhaving (ECLI:NL:RVS:2022:559). Ook het vertrouwensbeginsel (zie LHSO voor nadere uitwerking) kan aandacht vragen als er een lange termijn zit tussen de bestuurlijke waarschuwing en het opleggen van de feitelijke last.

1.4 Hercontrole

De laatste stap in de fase van toezicht houden is het uitvoeren van een hercontrole. Na het verlopen van de termijn opgenomen in de bestuurlijke waarschuwing volgt een hercontrole. Doel van deze controle is het vaststellen of de vastgestelde overtreding is beëindigd en/of hersteldhersteld. Als de situatie is opgelost eindigt het proces van toezicht. Als de overtreding niet (volledig) is beëindigd wordt overgestapt naar handhaving. Het is mogelijk dat tijdens de hercontrole een andere overtreding wordt vastgesteld dan opgenomen in de bestuurlijke waarschuwing. In zo'n geval zal voor de nieuw vastgestelde overtreding een nieuwe bestuurlijke waarschuwing moeten worden opgesteld.

2 Opleggen en uitvoeren van bestuurlijke sancties

In dit hoofdstuk wordt de fase van het uitvoeren van handhaving, vanaf het opstellen van een vooraankondiging tot en met de controle op de uitvoering van de handavingsbeschikking, beschreven.

2.1 Vooraankondiging

Voordat een definitieve handavingsbeschikking wordt opgelegd, wordt – met uitzondering van gevallen met zeer spoedeisend belang – een vooraankondiging opgesteld.

2.1.1 Spoedeisend belang

Er is sprake van spoedeisend belang als de situatie zo spoedeisend is dat een besluit niet kon worden afgewacht (ECLI:NL:RVS:2016:3299). Bij spoedeisend belang kan uitsluitend gebruik worden gemaakt van bestuursdwang op grond van artikel 5:31 Awb.

Dit artikel geeft twee mogelijkheden 1) bij voldoende spoedeisend belang direct een handhavingsbesluit zonder begunstigingstermijn nemen of 2) bij zeer spoedeisende situaties pas na afloop een handhavingsbesluit nemen.

Het bevoegd gezag moet onderbouwen waarom er sprake is van een spoedeisende situatie. Veelal gaat het om situaties waarbij direct moet worden ingegrepen vanwege de gevaren voor mens of milieu. De bouwvallige staat van een pand, lekkende vaten chemisch afval of acuut brandgevaar of het ontbreken van brandbeveiligingsinstallaties zijn allen aangemerkt als spoedeisende situaties (ECLI:NL:RVS:2021:1549; ECLI:NL:RVS:2016:1855, ECLI:NL:RVS:2015:1458, ECLI:NL:RVS:2020:514). Ook zeer ernstige hinder, bijvoorbeeld ernstige geuroverlast kan aanleiding zijn om spoedeisende bestuursdwang toe te passen (ECLI:NL:RVS:2019:3552).

Bij spoedeisendheid belang speelt ook mee hoe lang het bevoegd gezag al op de hoogte was van de situatie. Even wachten met handelen mag (ECLI:NL:RVS:2015:3550), maar niet te lang (ECLI:NL:RVS:2007:BA2669). Natuurlijk hangt deze termijn af van de specifieke situatie.

Ook al is er sprake van een spoedeisende situatie dan berust op het bevoegd gezag de taak om te oordelen of een korte begunstigingstermijn geboden kan worden (ECLI:NL:RVS:2021:1549). Ook moet de overtreder altijd zelf in de gelegenheid worden gesteld de overtreding te beëindigen (ECLI:NL:RVS:2021:1159).

Is er geen sprake van een spoedeisend belang, dan zal altijd een vooraankondiging moeten worden opgesteld. In de vooraankondiging geeft het bevoegd gezag aan dat het van plan is om een handhavingsbeschikking te nemen. De vooraankondiging is geen besluit waartegen bezwaar en beroep open staat. Met de vooraankondiging wordt gepoogd om de ondertoezichtstaande in de gelegenheid te stellen om een zienswijze in te dienen (4:8 Awb).

Een vooraankondiging wordt ingezet bij herstelsancties (last onder dwangsom en last onder bestuursdwang). Bij een bestuurlijke boete is de formele term 'voornemen' (5:50 Awb).

2.1.2 Keuze voor het handhavingsinstrument

In de vooraankondiging wordt het gekozen handhavingsinstrument gemotiveerd.

De hoofdregel van de Awb (zie artikel 5:21) is dat gekozen wordt voor het instrument bestuursdwang. In afwijking van bestuursdwang kan gekozen worden voor een last onder dwangsom als het belang van het te handhaven voorschrift zich daar niet tegen verzet (5:32 Awb). Zo is bij urgente en onomkeerbare zaken bestuursdwang meer geschikt dan de dwangsom. In de LHSO volgt dit ook duidelijk uit de interventiematrix. Ook bij een incidentele overtreding is een dwangsom niet altijd een effectief instrument. Bestaat er gevaar voor herhaling, waarbij de aard van de overtreding, de mate van overeenkomst en tijdsverloop van belang is, kan een dwangsom wel ingezet worden (ECLI:NL:CBB:2014:223). In de twee volgende paragrafen wordt ingegaan op de vormvereisten van beide handhavingsinstrumenten.

2.2 Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan dat de last wordt uitgevoerd (ECLI:NL:RVS:2020:86). De last onder dwangsom is een herstelsanctie en wordt veelvuldig ingezet in het omgevingsrecht.

Het besluit moet zorgvuldig genomen worden (3:4 Awb). Dit laatste betekent dat de bestuursrechter kan kijken of de dwangsom geschikt is om het doel te bereiken, of niet met een minder vergaande last kon worden volstaan, en of de last in het concrete geval evenwichtig is (ECLI:NL:RVS:2022:285). Een voorbeeld van dat laatste aspect is de uitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:321) waarbij de verwachte huurinkomsten bij het niet naleven van de last niet zijn betrokken. Gelet op Europees recht dient er sprake te zijn van een doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend ingezet instrument. Vooral de doeltreffendheid vraagt aandacht.

De last onder dwangsom bestaat feitelijk uit twee aspecten: wat is het overtreden voorschrift (de 'last') en hoe moet dit worden hersteld (de herstelmaatregel). De herstelmaatregel moet dusdanig geformuleerd zijn dat er voldoende vrijheid bestaat richting overtreder om te bepalen hoe aan de last wordt voldaan.

De verhouding tussen de last en de herstelmaatregel moet voldoende duidelijk zijn. Dit betekent dat de handhavingsbeschikking als zelfstandig document leesbaar moet zijn en de overtreder duidelijk weet wat verlangd wordt (ECLI:NL:RVS:2020:169). De last mag ook niet verder strekken dan tot het treffen van de daartoe vereiste minst bezwarende maatregel (ECLI:NL:RVS:2022:397). Andersom mag een last ook niet zo geformuleerd zijn dat wanneer voldaan is aan de last, de overtreding niet is beëindigd (ECLI:NL:RBGEL:2023:353).

De last onder dwangsom bevat een begunstigingstermijn. De begunstigingstermijn is de periode dat de overtreder nog de mogelijkheid heeft om de situatie te herstellen zonder dat de dwangsom wordt verbeurd. De begunstigingstermijn is niet langer dan noodzakelijk wat benodigd is om de overtreding op te heffen (ECLI:NL:RVS:2015:3891) of om te legaliseren. Als de overtreding onmiddellijk gestaakt kan worden, is een begunstigingstermijn niet nodig maar wel wenselijk (ECLI:NL:RVS:1997:AH7216). Tot slot wordt gemeld dat ook bij zicht op legalisatie niet altijd kan worden afgezien van handhaving (ECLI:NL:RVS:2022:800).

Het kan zijn dat voor naleving een vergunning nodig is van een ander bevoegd gezag. In dat geval moet de begunstigingstermijn worden afgestemd met het andere bevoegde gezag.

(ECLI:NL:RVS:2018:3952 en ECLI:NL:RVS:2019:169). Immers de last onder dwangsom kan zorgen voor een legalisatie van de vergunningplichtige activiteit.

Sommige lasten worden geformuleerd als '*.. 4 weken na het besluit dient voldaan te worden aan...*'.

Dergelijke lasten zonder feitelijke datum beginnen te lopen de dag na het nemen van het besluit (ECLI:NL:RVS:2016:3388). Het benoemen van een concrete datum maakt het duidelijker voor de overtreder. Dit heeft dan ook de voorkeur. Als er sprake is van een herhalende overtreding is een begunstigingstermijn niet noodzakelijk om te stellen (ECLI:NL:RVS:2011:BP1330).

Is een last onder dwangsom opgelegd en kan niet aan de begunstigingstermijn worden voldaan, dan mag het bevoegd gezag voor verbeuring van de dwangsom een besluit tot verruiming van de begunstigingstermijn nemen (ECLI:NL:RVS:2013:1829).

In de last onder dwangsom moet opgenomen zijn wat er gebeurt na het verlopen van de begunstigingstermijn, namelijk of de dwangsom ineens, per tijdseenheid of per overtreding wordt verbeurd. Als richtlijn geldt dat een dwangsom per tijdseenheid veelal wordt opgelegd bij voortdurende overtredingen. Voor bedragen ineens wordt gekozen als het een ernstige overtreding is die gezien de ernst niet herhaald of langdurig mag voorkomen. Een dwangsom per overtreding van de last komt veelal voor bij gedragsovertredingen. Indien gekozen wordt voor een verbeuring per

(geconstateerde) overtreding, wordt een passage opgenomen waarin een sub maximum per tijdseenheid wordt gesteld. Op deze wijze wordt voorkomen dat de overtreder binnen een zeer korte periode (bijvoorbeeld een uur) wordt geconfronteerd met een veelvoud aan verbeurde dwangsommen. De tijdseenheid is afhankelijk van het type overtreding.

Ongeacht voor welke wijze van verbeuring wordt gekozen dient de last ook het maximale bedrag te bevatten. De hoogte van de dwangsom hangt af van de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

De bestuursrechter gaat uit van een bestuurlijke afweging voor de hoogte van de dwangsom wat een terughoudende toetsing impliceert (ECLI:NL:RVS:2017:1100). Daarom is het aan de overtreder om aan te dragen waarom een last onevenredig hoog zou zijn in de rechtsprocedure naar aanleiding van de last (ECLI:NL:RVS:2019:2609).

Bij de hoogte van de dwangsommen in deze leidraad, moet rekening gehouden worden met de gevolgen van overtredingen, conform de LHSO getypeerd in de volgende gradaties:

1. gevolgen zijn vrijwel nihil
2. gevolgen zijn beperkt
3. gevolgen zijn van belang
4. gevolgen zijn aanzienlijk

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

Los van de gevolgen zijn ook de omvang van de onderneming en diens activiteiten, de omvang en ernst van de milieuschade, de mate van overlast en de vereiste investeringen, de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming relevant voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Deze aspecten kunnen niet in deze leidraad worden opgenomen.

De bedragen opgenomen in de bijlage van deze leidraad gaan uit van een gemiddeld mkb-bedrijf / bouwproject. Voor de kleinere bedrijven, natuurlijke personen of bouwprojecten kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote verhoogd (ECLI:NL:RVS:2022:321). Al verkregen financieel voordeel mag niet betrokken worden bij de hoogte van de last onder dwangsom (ECLI:NL:RVS:2011:BP7185).

Daarnaast kan het ook niet zo zijn dat een dwangsom dermate laag wordt gesteld dat er geen prikkel tot naleving ontstaat. Dergelijke dwangsommen zijn niet effectief en niet deugdelijk gemotiveerd als bedoeld in art. 3:46 Awb (ECLI:NL:RVS:2006:AZ1263).

De jaaropbrengst kan ook gebruikt worden voor de het bepalen van de dwangsomhoogte (ECLI:NL:RVS:2022:334). Voor bouwprojecten kan ook aangesloten worden bij de bouwsom. In bijlage 2 is een rekenmethodiek opgenomen die gehanteerd kan worden voor ondertoezichtstaanden die financieel erg draagkrachtig zijn of waarbij het vermoeden bestaat dat deze financieel erg draagkrachtig zijn. De jaarrekening kan op grond van de algemene bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb door toezichthouders worden opgevraagd.

2.3 Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang kent haar grondslag in artikel 5:21 van de Awb: *'de herstelsanctie, inhoudende: een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd'*. Uit deze definitie volgt dat het bevoegd gezag een feitelijke handeling mag uitvoeren maar dat het de voorkeur heeft dat de overtreder dit zelf doet. Feitelijke handelingen moeten ruim worden geïnterpreteerd. Het wegnemen, ontruimen, beletten, in vorige toestand herstellen of verrichten van hetgeen in strijd met voorschriften is ongedaan maken, valt onder deze handelingen.³

Net als de last onder dwangsom moet de last onder bestuursdwang een omschrijving bevatten van de te nemen herstelmaatregelen en de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd. Ook moet de last een begunstigingstermijn bevatten. Aangezien deze aspecten al zijn benoemd onder last onder dwangsom wordt hier niet verder op ingegaan.

De last onder bestuursdwang moet bekendgemaakt worden aan de overtreder, de rechthebbende op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager (5:24 lid 3 Awb). Worden niet alle partijen geïnformeerd dan kan de last onder bestuursdwang alsnog in werking treden (ECLI:NL:RVS:2016:543). Indien sprake is van een verzoek tot handhaving dan is de verzoeker de partij die valt onder de noemer 'aanvrager'.

In de last onder bestuursdwang moet ook opgenomen zijn welke en hoe de kosten van toepassing van de last worden verhaald op de overtreder (artikel 5:25 Awb). Alle kosten gemaakt vanaf het moment van het opstellen van de vooraankondiging mogen betrokken worden in dit kostenverhaal. Blijkt bij de controle op de last onder bestuursdwang dat de overtreding is beëindigd dan mogen deze kosten niet alsnog in rekening worden gebracht.

2.4 Zienswijze

Nadat de vooraankondiging kenbaar is gemaakt wordt de ondertoezichtstaande in de gelegenheid gesteld om zienswijze in te dienen (4:8 Awb). De termijn voor het indienen van zienswijze is afhankelijk per geval. Bij spoedeisende zaken kan een zeer korte zienswijzetermijn worden gehanteerd. Regelmatig wordt een termijn tot twee weken gehanteerd.

Van de verplichting tot het vragen van een zienswijze kan worden afgestapt als er sprake is van een herhalende last, er is eerder een soortgelijke last opgelegd, en er geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn (4:11 Awb).

2.5 Definitieve last

Na de zienswijze termijn moeten de ingebrachte zienswijze betrokken worden bij het formuleren van de definitieve last. Wanneer de zienswijzen niet betrokken worden in de definitieve beschikking ontstaat er een zorgvuldigheidsgebrek.

Na het opstellen van het definitieve besluit moet dit toegezonden, uitgereikt (art 3:40 Awb) of als dat niet mogelijk is op een andere wijze (art 3:41 Awb) bekend worden gemaakt aan belanghebbende. Bekendmaking op een andere wijze kan onder andere plaats vinden via publiceren in een dag of nieuwsblad en aanplakken op de locatie.⁴ Direct na het bekendmaken treedt de beschikking in werking.

Wanneer de ondertoezichtstaande de inwerkingtreding van de beschikking wil uitstellen zal verzocht moeten worden om een voorlopige voorziening (art 8:81 Awb). Het instellen van bezwaar en beroep schorst de werking van de beschikking niet (6:8 en 6:16 Awb).

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

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

2.6 Controle op de last

Nadat de handhavingsbeschikking in werking is getreden en de begunstigingstermijn is verlopen kan een controle op de naleving van de last worden uitgevoerd.

Het is aan het bevoegd gezag om aannemelijk te maken of er sprake is van een overtreding (ECLI:NL:RVS:2015:1103). Om aannemelijk te maken dat er een overtreding heeft plaats gevonden dient van elk controlemoment *een proces-verbaal van bevindingen* te worden opgesteld door de toezichthouder. Als de controle wordt uitgevoerd door meerdere toezichthouders kan dit worden gedaan in gezamenlijkheid.

Het proces-verbaal van bevindingen moet een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden bevatten (ECLI:NL:RVS:2017:1179). Hieraan wordt voldaan als 1) de overtreding wordt vastgesteld door een deskundig persoon, 2) vastgestelde feiten en omstandigheden duidelijk worden vastgelegd en 3) inzicht wordt gegeven in hetgeen is vastgesteld (ECLI:NL:RVS:2017:1179, ECLI:NL:CBB:2018:128).

Met een deskundig persoon wordt bedoeld een deskundige medewerker van of in opdracht van het bevoegde gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. In het laatste geval is het van belang dat het bevoegd gezag heeft vastgesteld dat de externe deskundige daadwerkelijk deskundig is in het betreffende vakgebied (ECLI:NL:RVS:2017:1179).

Het vaststellen van feiten en omstandigheden kan in rapportage maar ook door middel van foto's en filmmateriaal. Bij foto's en filmmateriaal is het van belang dat duidelijk is waar, wanneer en hoe de feiten zijn vastgesteld (ECLI:NL:2016:469). Beeldmateriaal van derden mag betrokken worden in het

vaststellen van een overtreding als het bevoegd gezag in staat voor de kwaliteit voor deze beelden (ECLI:NL:CBB:2018:128). Dit laatste betekent dan ook dat beelden van derden niet zonder belangenafweging buiten de handhavingszaak gehouden kunnen worden.

Om aan het criterium van voldoende inzicht te voldoen moet het proces-verbaal van bevindingen duidelijk weergeven wat is vastgesteld en op welke wijze. Het proces-verbaal van bevindingen moet ondertekend zijn door de opsteller en voorzien van een dagtekening.

Indien gekozen is voor een last onder bestuursdwang, beschikt de toezichthouder op het moment van effectueren van de last over aanvullende bevoegdheden (artikel 5:27 tm 5:30 Awb). Deze bevoegdheden hebben vooral tot doel om de last onder bestuursdwang daadwerkelijk uit te kunnen voeren, waarbij toepassing alleen gerechtvaardigd is voor zo ver dat voor een goede uitvoering noodzakelijk is. De aanvullende bevoegdheden die ontstaan zijn:

1. Het betreden van plaatsen door het door het bestuursorgaan aangewezen personen.

Hiermee wordt het voor personen, bijvoorbeeld installateurs, en dus niet alleen voor de toezichthouders mogelijk om alle plaatsen te betreden die nodig zijn. Gelet op de ruime algemene bevoegdheid tot het betreden van plaatsen en de bevoegdheid van toezichthouders om zich te laten vergezellen zal dit relatief weinig verschil opleveren

1. Het betreden van woningen

Voor de uitvoering van de bestuursdwang wordt het mogelijk om zonder toestemming de woning te betreden. Gelet op artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden (Awob) zal vanuit het bevoegd gezag wel een ontheffing moeten worden verleend. De Awob verplicht dat de toezichthouder zich ongevraagd legitimeert, het doel van het bezoek kenbaar maakt en dat na afloop een verslag wordt opgesteld van de binnentreding.

1. Het betreden van eigendommen van derden

Voor de goede uitvoering van de bestuursdwang kan het soms noodzakelijk zijn om via het terrein of gebouw van derden zich naar de locatie te begeven. Deze aanvullende bevoegdheid wordt aan een toezichthouder verleend als dit tenminste 48 uur van tevoren kenbaar wordt gemaakt aan de betrokkenen. In het geval van spoed kan hiervan worden afgeweken. Schade die wordt veroorzaakt bij het betreden van het pand van derden kan direct verhaald worden op het bevoegde gezag. Het bevoegd gezag verhaalt deze schade vervolgens bij de overtreder via de kostenverhaalbeschikking van de last onder bestuursdwang.

1. Het verzegelen van gebouwen, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt.

Uit artikel 5:28 van de Awb volgt de bevoegdheid om gebouwen en installaties te verzegelen. Als de overtreder het zegel opzettelijk verbreekt, opheft of beschadigt of op een andere wijze vrijdelt, ontstaat er een misdrijf dat strafbaar is gesteld in art 199 Wetboek van Strafrecht.

1. Het meevoeren, opslaan, vernietigen of verkopen van goederen.

In bepaalde gevallen kan het noodzakelijk zijn om stoffen en goederen af te voeren van de locatie. Uitgangspunt is dat deze stoffen en goederen in principe worden opgeslagen. Als de rechthebbende afstand doet van deze zaken is het aan het bevoegd gezag om te beoordelen wat met de stoffen en goederen wordt gedaan. Als geen bezwaar is aangetekend tegen de last onder bestuursdwang mogen goederen na 13 weken verkocht of vernietigd worden. In het geval van gevaarlijke of bederfelijke stoffen kan gemotiveerd worden afgeweken van eerdergenoemde termijn.

3 Vervolgstappen

Na het uitvoeren van de controle op de last zijn afhankelijk van het gekozen handhavingsinstrument verschillende verplichte en facultatieve stappen. In dit hoofdstuk worden afhankelijk van het gekozen instrument de vervolgstappen omschreven.

3.1 Last onder dwangsom

Als na het aflopen van de begunstigingstermijn wordt geconstateerd dat niet is voldaan aan het gestelde in de last, verbeurt de overtreder de opgelegde dwangsom.

Er bestaat een beginselplicht tot invordering van dwangsommen (ECLI:NL:RVS:2018:1968). Uitsluitend in zwaarwegende omstandigheden kan van (gedeeltelijke) invordering worden afgezien (ECLI:NL:RVS:2018:1152). Betaling van de dwangsom dient plaats te vinden binnen 6 weken nadat de verbeuring heeft plaatsgevonden.

Uitgangspunt van deze leidraad is dat een dwangsom voor maximaal 3 verbeuringen wordt opgelegd. Daarna is de dwangsom 'volgelopen' en wordt een nieuw handhavingsbesluit genomen.

Ook in het geval dat een dwangsom als niet effectief wordt ervaren kan alvorens deze is 'volgelopen' herzien worden, zie hiervoor paragraaf 3.3 'nieuwe handhavingsbeschikking'.

Het bestuursorgaan beslist bij beschikking over de invordering van een verbeurde dwangsom, de invorderingsbeschikking. De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (5:35 Awb). Uitzondering hierop is als bezwaar, beroep of hoger beroep openstaat of aanhangig is tegen de last onder dwangsom. Dan wordt de verjaringstermijn

verlengd tot het moment dat op het bezwaar, beroep of hoger beroep is beslist. Het bevoegd gezag kan zelfstandig beslissen of per verbeuring of per combinatie van verbeuringen een invorderingsbeschikking wordt opgesteld. De invorderingsbeschikking staat open voor bezwaar, waardoor het niet verplicht is om de mogelijkheid tot zienswijze te bieden. Natuurlijk moeten de rechtsmiddelen wel zijn opgenomen in de beschikking.

Bij het invorderen van een dwangsom is een controlerapport vereist waarin de overtreding en de waargenomen feiten en omstandigheden op een duidelijke wijze zijn vastgelegd. Het controlerapport bevat daarnaast wie, wanneer en hoe de overtreding is vastgesteld. Het ontbreken van een controlerapport of een ondeugdelijk controlerapport (ECLI:NL:RVS:2021:1514, ECLI:NL:RVS:2023:165) zorgt voor matiging of volledige intrekking van de invorderingsbeschikking.

Wanneer een invorderingsbeschikking wordt voorbereid maar ook als deze al is vastgesteld, kan uitstel van betaling worden overeengekomen. Dit uitstel moet bevestigd worden via een beschikking. Aan deze beschikking kunnen voorwaarden worden verbonden (4:94 Awb). Gedurende het uitstel als aan de voorwaarde wordt voldaan, kan het bevoegd gezag niet over gaan tot invordering.

Als vervolgstap kan ook worden gekozen om een dwangsom in te trekken. Er zijn twee redenen om een last onder dwangsom in te trekken.

1. Op verzoek van de overtreder als een jaar geen overtreding is vastgesteld (5:34 lid 2 Awb)
2. Als de last onder dwangsom niet effectief is, zie hiervoor 3.3 'nieuwe handhavingsbeschikking'.

Sinds het belastingplan 2020 zijn de kosten die gemaakt worden om te voldoen aan een dwangsom en de daadwerkelijke lasten van de dwangsom niet meer fiscaal aftrekbaar.⁵

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

3.2 Last onder bestuursdwang

Na de ten uitvoerlegging van de last onder bestuursdwang is de overtreding beëindigd. Als vervolgstap zal op grond van artikel 5:25 lid 6 van de Awb een kostenverhaal beschikking moeten worden opgesteld. Via deze beschikking worden alle kosten voor het voorbereiden, uitvoeren van de last onder bestuursdwang en het eventueel verreken van de kosten voor het opslaan en meevoeren, bewaring, of vernietigen van goederen en eventuele schade bij derde in rekening gebracht. Als goederen en/of stoffen zijn verkocht, moet de opbrengst hiervan in mindering worden gebracht in de kostenverhaalbeschikking.

In de kostenverhaalbeschikking moet gespecificeerd worden weergegeven welke kosten in rekening worden gebracht. Dit betekent dat facturen van derden die voor het bevoegd gezag taken hebben uitgevoerd, moeten worden bijgevoegd. Omdat het bestuursorgaan de kosten in eerste instantie voorschiet kan de ondertoezichtgestelde geen vrijstelling krijgen van de berekende omzetbelasting die derden namens het bevoegde gezag in rekening brengen.

De kostenverhaalbeschikking is een besluit en dient aan de algemene vereisten uit de Awb te voldoen. De mogelijkheid tot het bieden van zienswijze is niet noodzakelijk omdat bezwaar kan worden ingediend. Het kan wenselijk zijn om een bezwaarprocedure te voorkomen door facultatief de gelegenheid van zienswijze te bieden.

In de kostenverhaalbeschikking moet tenminste zijn opgenomen:

1. op welke last onder bestuursdwang deze is gebaseerd;
2. waarom toepassing is gegeven aan de last onder bestuursdwang;
3. het te betalen bedrag en de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden (4:86 en 4:87 Awb) en
4. de in te zetten rechtsmiddelen

De Awb bepaalt dat betaling geschiedt binnen zes weken nadat de beschikking bekend is gemaakt. Net als bij de last onder dwangsom kan uitstel van betaling onder voorwaarden worden verleend (4:94 Awb).

3.3 Nieuwe handhavingsbeschikking

Als blijkt dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt, of verdere overtreding dan wel herhaling niet kan worden voorkomen dan is de prikkel mogelijk onvoldoende geweest en mogelijk de hoogte van de dwangsom te laag gekozen of een verkeerd handhavingsinstrument gekozen.

Het bevoegd gezag kan dan besluiten om een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen of te kiezen voor een last onder bestuursdwang. Ook als de last onder dwangsom nog niet volledig verbeurd is beschikt het bevoegd gezag over deze mogelijkheid.

Belangrijk is dat voor eenzelfde overtreding niet gelijktijdig twee lasten van toepassing kunnen zijn. De voorgaande last zal dan actief moeten worden ingetrokken. Het intrekken van de oude last ontslaat de overtreder niet van het betalen van de verbeurde dwangsom.

Als voor de eerdere overtreding al een last onder dwangsom is opgelegd die niet effectief is gebleken, wordt in beginsel een recidivetoeslag toegepast. Er wordt dan bij een volgende last onder dwangsom een hoger dwangsombedrag gehanteerd om de prikkel tot ongedaan making te versterken. De eerdere prikkel is immers niet voldoende gebleken om herhaling van de overtreding te voorkomen. De omvang van deze recidivetoeslag is maatwerk. Gedacht kan worden aan een verdubbeling van de initiële dwangsombedragen.

De hoogte van deze nieuwe dwangsom dient door het bestuursorgaan te worden gemotiveerd. Dat kan vaak al vrij simpel door aan te geven dat uit 'omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van genoemde overtreding'. Naast deze standaardoverweging zal een weging van de relevante feiten en omstandigheden altijd moet worden uitgevoerd. Wordt dit afdoende gedaan dan kan matiging van de tweede last onder dwangsom ontstaan (ECL:NL:RBMNE:2022:161).

3.4 Intrekken als sanctie

Artikel 18.10 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om als sanctie een beschikking in te trekken. Van deze gelegenheid kan gebruik worden gemaakt als in strijd met de beschikking of de voorschriften van de beschikking wordt gehandeld. Het bevoegd gezag moet de overtreder in de gelegenheid stellen om de overtreding te beëindigen. Het intrekken van de vergunning vindt plaats volgens dezelfde procedure als waarmee de vergunning is voorbereid. Indien de belangen van de bescherming van het milieu zich hiertegen verzetten kan de vergunning niet worden ingetrokken. Het bevoegd gezag kan een beschikking als sanctie ook geheel of gedeeltelijk intrekken als de beschikking is gegeven op basis van een onjuiste of onvolledige opgave van gegevens.

Bij de intrekking worden rechten ontnomen. De overtreding zelf wordt veelal niet ongedaan gemaakt. Daarom moet hier veelal nog een afzonderlijke handhavingsbeschikking over worden genomen⁶. 6 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 586

4 Dwangsom bedragen en begunstigingstermijnen

In de voorgaande hoofdstukken is het proces van toezicht en handhaving omschreven. Het goed motiveren van de last onder dwangsom is daarin veelvuldig benoemd. Om een leidraad te bieden zijn in bijlage 1 van dit document zijn veel voorkomende overtredingen beschreven.

Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat het enkel verwijzen naar deze leidraad niet een afdoende motivering is in een handhavingsbeschikking (ECLI:NL:RVS:2022:321).

Voldoende motivering ontstaat bij het van geval tot geval motiveren van de hersteltermijn en hoogte van de dwangsom, dan wel het vaststellen van een eigen beleidsregel.

Het verdient de voorkeur om dit document op te nemen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie.

Voor een eigen beleidsregel geldt op grond van art 4:84 Awb als uitgangspunt zodat eigen beleidsregels consequent worden toegepast. Afwijking van de beleidsregel is mogelijk en zelfs verplicht als de omstandigheden van het geval op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden die handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredig zouden maken in verhouding met de te dienen doelen (ECLI:NL:RBDHA:2022:6663).

Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld. Afwijking van bedragen en termijnen genoemd in deze leidraad is vanwege ernst en omvang van een overtreding, mits gemotiveerd, altijd mogelijk.

Afwijking van de termijnen is ook mogelijk als er afhankelijkheid van derden zijn (beschikbaarheid of levertijd van leveranciers e.d.) of het feit dat voorbereidende handelingen nodig zijn alvorens de overtreding kan worden opgeheven.

In bijlage 1 zijn van veel voorkomende overtredingen van het omgevingsrecht de volgende onderdelen beschreven:

1. Overtreding; wat is precies de overtreding?
2. Gedrag of technische maatregel; is er sprake van een gedragsvoorschrift of een technische maatregel? Dit vanwege het uitgangspunt van de LHSO dat gedragsvoorschriften direct in acht moeten worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
3. Typering LHSO; is er sprake van een overtreding met gevolgen die vrijwel nihil; of beperkt; of van belang of aanzienlijk zijn.
4. Sanctie; welke sancties kunnen in overeenstemming met de LHSO worden opgelegd. Bij overtredingen die aanzienlijk zijn en waarbij de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete bestaat is afstemming met strafrecht gewenst.
5. Hoogte dwangsom; de hoogte van het bedrag per overtreding/ per keer.
6. Aantal verbeuringen; het aantal verbeuringen per last onder dwangsom.
7. Begunstigingstermijn; de te hanteren begunstigingstermijn.

De hoogte van de dwangsom is gerelateerd aan de typering volgens de LHSO. Als dezelfde overtreding plaats vindt maar sprake is van een andere LHSO-typering kan het dwangsombedrag omgerekend worden met de factor 0,25 voor overtreding 'vrijwel nihil' en 'beperkt'. Factor 0,5 voor overtredingen met typering 'van belang' en factor 1 met typering 'aanzienlijk'. Voorbeeld 'het inwerking zijn zonder toereikende melding' is benoemd als een overtreding met een dwangsom van

€1500,- per week uitgaande van de typering 'van belang'. Als de melding betrekking heeft op een overtreding die aangemerkt kan worden als 'aanzienlijk', kan het richtbedrag vermenigvuldigd worden met 2 (wijziging van factor 0,5 naar 1). In zo'n situatie kan een dwangsom opgelegd worden van €3000,- per week. Bij overtredingen die lichter worden ingeschaald ten opzichte van de typering opgenomen in de leidraad is omrekening in dezelfde methodiek mogelijk.

Bijlage 1: Veel voorkomende overtredingen

Zie apart excel bestand.

Bijlage 2: Rekenmethodiek dwangsomhoogte financieel krachtige bedrijven

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

1. jaaromzet x 0,2
2. totaalstelling activa x 0,5 x wettelijke rente

Legenda:

1. Jaaromzet; De omzet van is het totale bedrag aan inkomsten uit de verkoop van producten en diensten in één boekjaar.
2. Totaalstelling activa; totaal van vaste en vlottende activa over één boekjaar
3. Wettelijke rente; rente voor handelstransacties voor alle overeenkomsten met bedrijven en overheidsorganisaties (8% peildatum 2022).
4. Factor LHSO; gradatie afhankelijk van de gevolgen van de overtreding

LHSO typering

Vrijwel nihil
Beperkt
Van belang
Aanzienlijk

Factor LHSO

0,25
0,25
0,5
1

Toelichting op de berekening

20% van de jaaromzet is een winstpercentage waar bedrijven veelal naar streven. Goede geleide bedrijven bezitten veelal de helft van de activa als vreemd vermogen. Dit vermenigvuldigt met de wettelijke rente (8% in 2022) geeft inzicht in de liquiditeit.

Het gemiddelde van de eerder vastgestelde bedragen geeft een goed inzicht in de financiële draagkracht voor investeringen van een bedrijf.

Afhankelijk van de gevolgen van overtredingen, volgens de LHSO getypeerd in de gradatie van vrijwel nihil, beperkt, van belang of aanzienlijk vindt demping plaats van de dwangsomhoogte.

Voorbeeldberekening

Een bedrijf heeft een omzet van €200K ($a = €200K$). De Totale activa bedraagt €50K. De wettelijke rente bedraagt 8% ($b = €2K \text{ } €50K \times 0,5 \times 0,08$). Het gemiddelde bedraagt €101K $((200+2) \cdot 0,5)$. De overtreding die begaan is, is van belang. De totale dwangsomhoogte komt dan uit op € 50.5K $(€101K \cdot 0,5)$.