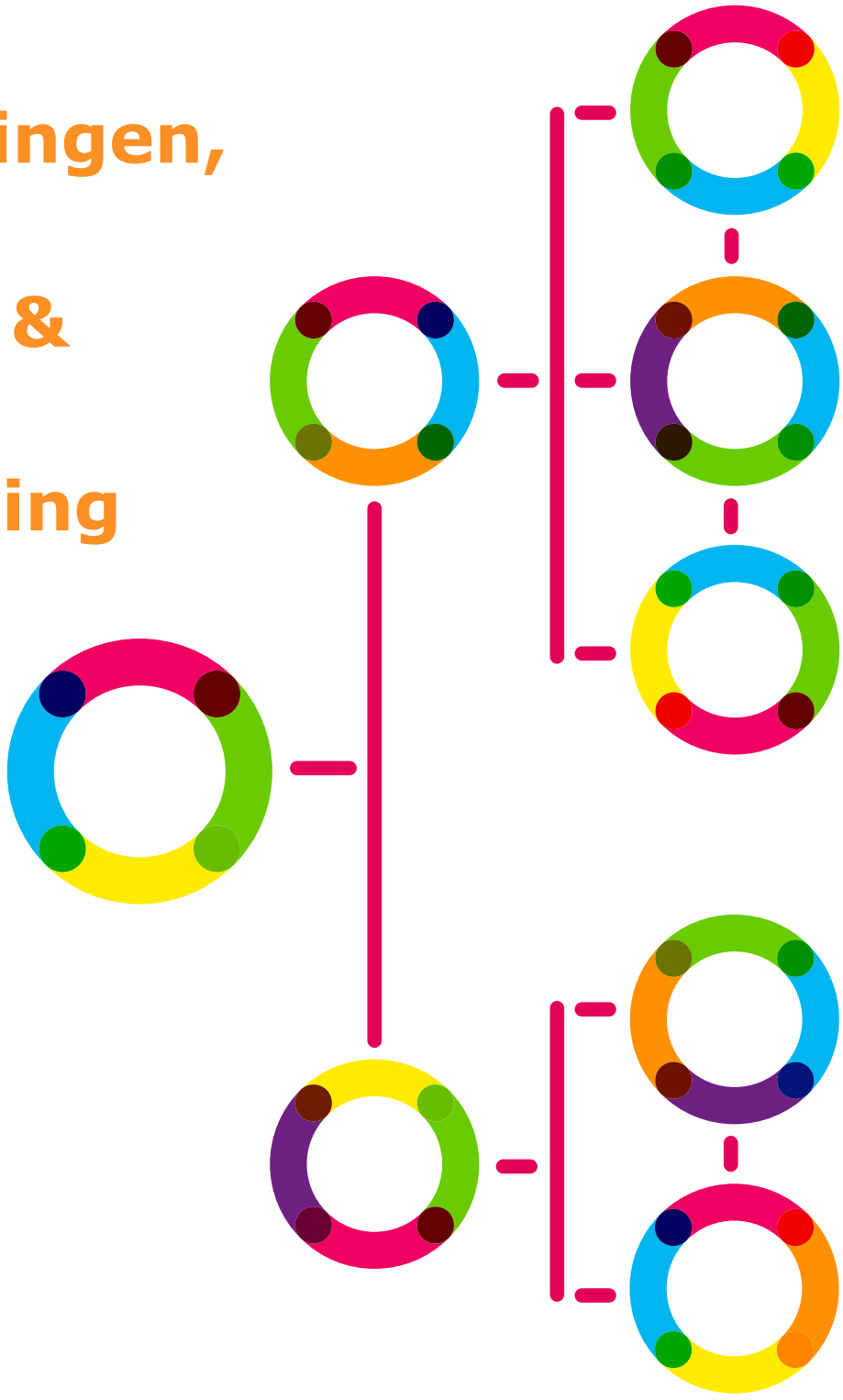
# Vergunningen, Toezicht & Handhaving



# VTH-Beleidsplan 2022-2026

Gemeente *Stein*

# VTH-Beleidsplan

# 2022-2026

Onderdeel van Dienstverlening

Auteur: Nathalie Daniels
Versie: Concept
Datum: 21-12-2021

# Inhoudsopgave

**Inhoudsopgave ..... 3**

**1 Inleiding ..... 5**

1.1 Doelstelling ..... 5
1.2 Reikwijdte ..... 5
1.3 Leeswijzer ..... 6

**2 Kern van het VTH-Beleid ..... 7**

2.1 Visie, ambitie en doel ..... 7
2.2 Bestuurlijke uitgangspunten ..... 8
2.3 Inwonersconsultatie ..... 8
2.4 VTH-Beleid als onderdeel van de BIG-8 cyclus ..... 9

**3 Ontwikkelingen ..... 10**

3.1 Omgevingswet ..... 10
3.1.1 VTH onder de Omgevingswet ..... 10
3.1.2 Dienstverlening ..... 10
3.1.3 Expertise ..... 11
3.1.4 Samenwerking in de regio ..... 11
3.1.5 Digitalisering en processen ..... 11
3.2 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen ..... 12
3.3 Erfgoedbeleid ..... 12
3.4 Aanbevelingen Rekenkamercommissie Stein ..... 12
3.5 Commissie Aartsen ..... 13
3.6 Leefbaarheid ..... 13

**4 Nut en noodzaak van VTH ..... 15**

4.1 Vergunningen ..... 15
4.2 Toezicht ..... 15
4.3 Handhaving ..... 16

**5 Risicoanalyse ..... 17**

5.1 Risico's vergunningverlening ..... 17
5.2 Risico's toezicht en handhaven ..... 17

**6 Prioriteitenanalyse ..... 18**

6.1 Doorwerking van prioriteiten bij vergunningen ..... 18
6.2 Doorwerking van prioriteiten bij toezicht en handhaving ..... 19

**7 Vergunningenstrategie ..... 21**
7.1 Beginsel bereidheid ..... 21
7.2 Belemmeringen wegnemen ..... 21
7.3 Participatie ..... 21
7.4 Integrale beoordeling en casemanagement ..... 22
7.5 Vergunningverlening binnen de wettelijke termijn ..... 22
**8 Nalevingstrategie ..... 23**
8.1 Algemeen ..... 23
8.2 Toezicht- en handhavingstrategie ..... 26
8.2.1 Algemeen ..... 26
8.2.2 Toezicht en handhaving in de openbare ruimte ..... 26
8.2.3 Toezicht in stappen ..... 27
8.2.4 Uitwerking van de strategie per taakveld ..... 29
8.3 Gedoogstrategie ..... 33
**9 Kwaliteitszorg en -borging ..... 34**
9.1 Plan-do-check-act ..... 34
9.2 Programmatisch werken ..... 34
9.2.1 VTH-Beleidsplan ..... 35
9.2.2 VTH-Uitvoeringsprogramma ..... 35
9.2.3 VTH-Jaarverslag ..... 35
9.2.4 Koppeling BIG-8 met de begrotingscyclus ..... 35
9.2.5 Monitoring ..... 36
9.3 Borgen kwaliteit ..... 36
**10 Organisatie ..... 38**
10.1 VTH kwaliteitscriteria 2.2 ..... 38
10.2 Functiescheiding ..... 38
10.3 Overlegstructuur ..... 39
10.4 Aanwijzing toezichthouder ..... 39
10.5 Bereikbaarheid ..... 39
10.6 Middelen ..... 40

**Bijlage 1: Risicoanalyse vergunningen ..... 41**
**Bijlage 2: Risicoanalyse toezicht & handhaving ..... 42**

# 1 Inleiding

De gemeente Stein zet zich in voor een duurzame leefomgeving met unieke waarden, waarin veilig, gezond en aantrekkelijk gewoond, gewerkt en geleefd kan worden. De gemeente doet dat onder andere door vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De visie en ambitie met betrekking tot VTH dienen te worden vastgelegd in een strategisch beleidskader, het VTH beleidsplan.

Voor u ligt het VTH Beleidsplan van de gemeente Stein voor de periode 2022-2026. Met het vaststellen van dit beleid wordt de uitvoering van de VTH-taken geactualiseerd en afgestemd op de actuele uitvoeringssituatie. Het huidige toezicht- en handhavingsbeleid, "Handhaven met Beleid", stamt uit 2015. Als gevolg van nieuwe ontwikkelingen is het noodzakelijk nieuw beleid vast te stellen. Zowel vanuit de ambtelijke organisatie, als bestuurlijk, is geconstateerd dat op basis van het huidige beleid en met de huidige beschikbare capaciteit zaken niet kunnen worden uitgevoerd die mogelijk meer prioriteit verdienen. Dat maakt een herziening van het huidige beleid zeer wenselijk. Een andere aanleiding voor het herijken van het beleid is dat in de laatste jaren het aantal aanvragen van vergunningen en handhaving fors is toegenomen.
Daarnaast zal de te verwachten vermindering van regels en vergunningplichten onder de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen ervoor zorgen dat werk verschuift van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Het is dus nodig om middels duidelijk handhavingsbeleid opnieuw de prioriteiten te bepalen.

## 1.1 Doelstelling

De gemeente Stein is verplicht om voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht beleid vast te stellen en uit te voeren. Met dit VTH beleidsplan 2022-2026 voldoet Stein aan de wettelijke vereisten. Het plan legt de basis voor een programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving. Dit beleidsplan beschrijft de ambities van de gemeente voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De gemeente gebruikt het plan als algemeen beleidsmatig kader voor de uitvoering door de gemeente en haar uitvoeringsorganisaties, het overleg met de partners, initiatiefnemers en belanghebbenden en de communicatie met haar bedrijven en inwoners. Het maakt een transparante, effectieve en efficiënte inzet van middelen mogelijk. De door de raad gestelde kaders zijn leidend en daarbinnen wordt geprioriteerd aan de hand van de beschikbare middelen.

## 1.2 Reikwijdte

Het VTH beleidsplan heeft betrekking op de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van regels met betrekking tot het gedrag van mensen in relatie tot fysieke objecten of dat plaatsvindt in een fysieke omgeving. Het betreft een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelgeving. Voor de gemeente Stein omvat het VTH beleid de volgende beleidsvelden:

- Bouwen
- Slopen
- Afwijken bestemmingsplan (ruimtelijke ordening)
- Milieu (niet-basistaken)
- Monumenten/erfgoed
- Brandveilig gebruik
- Overige Wabo-activiteiten
- APV en bijzondere wetten
- Overige vergunningen en meldingen (voor zover het geen politietaken betreft)

## 1.3 Leeswijzer

Deze nota start in hoofdstuk 2 met de kern van het VTH-beleid. Er wordt ingegaan op de visie, ambitie en het doel van ons beleid en de bestuurlijke uitgangspunten daarbij. In hoofdstuk 3 staan de ontwikkelingen opgesomd die de VTH-taken van de gemeente raken. Hoofdstuk 4 maakt helder wat het nut en de noodzaak is van vergunningverlening, toezicht en handhaving door de gemeente. Vervolgens maken we een en ander concreter met in hoofdstuk 5 de risicoanalyse en aansluitend de prioriteitenanalyse in hoofdstuk 6. Hierna volgt de uitwerking van het beleid in strategieën. In hoofdstuk 7 staat de vergunningenstrategie centraal en in hoofdstuk 8 de nalevingstrategieën. Als laatste wordt uitgewerkt hoe de kwaliteit van het VTH-beleid wordt gewaarborgd in hoofdstuk 9 en hoe een en ander organisatorisch wordt geregeld in hoofdstuk 10.

Tot slot zijn een aantal bijlagen opgenomen ter verduidelijking en verdieping van onderdelen van ons VTH-beleid.

# 2 Kern van het VTH-Beleid

## 2.1 Visie, ambitie en doel

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen zijn kerntaken van de gemeente Stein. Er dient voorkomen te worden dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, inwoners en de fysieke leefomgeving schaadt. Onze visie, ambitie en doel daarbij/daarop is als volgt:

**Visie**

We willen een mooie, schone, veilige, gezonde, groene en duurzame gemeente. Om het gebruik te behouden en te verbeteren voeren we onder meer vergunningverlening, toezicht en handhaving uit. Bij het uitvoeren daarvan werken we samen, integraal, risicogericht, zijn we betrouwbaar, transparant en professioneel, en leggen we de verantwoordelijkheden daar waar deze horen.

**Ambitie**

Het is onze ambitie dit samen met onze uitvoeringsorganisaties en partners op te pakken en onze aanpak open en transparant te communiceren naar onze bedrijven en inwoners.

**Strategisch doel VTH-beleid**

Het versterken, behouden en beschermen van de integrale kwaliteit van onze leef-, woon- en werkomgeving.

Hieraan geven we invulling via vergunningverlening, toezicht en handhaving maar nadrukkelijk ook via preventie (voorlichting en communicatie) en kwaliteitszorg. Het VTH-beleid omvat aldus:

- Preventie: het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's door het geven van voorlichting en zorg dragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden.
- Vergunningverlening: in het kader van het omgevingsrecht is vergunningverlening het beoordelen en toetsen van initiatieven en aanvragen op de geldende wet- en regelgeving om te komen tot een kwalitatief goed besluit (zo nodig onder voorwaarden en voorschriften) binnen de geldende proceduretijd.
- Toezicht: het uitvoeren van (reguliere) controles en het bij een klacht of melding verzamelen van informatie om te beoordelen of wordt voldaan aan gestelde kaders, regels en voorschriften. Door in het toezicht een voorlichtende, meedenkende en adviserende rolopvatting te hanteren kan in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met wet- en regelgeving strijdige situatie ontstaat. Door bemiddeling kan worden bewerkstelligd dat de regels alsnog worden nageleefd.
- Handhaving: dit betreft het ongedaan maken, opheffen of beperken van verdere risico's van een situatie die in strijd is met de regels en voorschriften. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van bestuursrechtelijke handhaving door het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing. De gemeente probeert handhaving en het inzetten van zwaardere sancties waar mogelijk te vermijden door in de fase van toezicht via bemiddeling een oplossing te bewerkstelligen.
- Kwaliteitszorg: de gemeente zorgt ervoor via de inzet van goed opgeleide medewerkers, het bieden van heldere kaders (VTH-beleidsplan, VTH-uitvoeringsprogramma, verordeningen, etc.) en de samenwerking met partners, te voldoen aan de hoge kwaliteitseisen die aan de uitvoering van de VTH-taken worden gesteld.

## 2.2 Bestuurlijke uitgangspunten

De gemeente hanteert in haar VTH-beleid de onderstaande bestuurlijke uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn mede opgehaald tijdens de raadsessie van 13 oktober 2021.

Preventie:
- We investeren in preventie, zeker daar waar handhaving in het verleden niet effectief is gebleken (bijvoorbeeld bij hondenpoep).
- We communicatie helder en transparant over regels aan de voorkant.

Vergunningverlening:
- Aanvragen worden in principe afgehandeld op volgorde van binnenkomst.
- Indien het maatschappelijk belang of een groot economische belang daarom vraagt, kunnen aanvragen voorrang krijgen indien de capaciteit knelt.
- We streven naar participatie en draagvlak; inwoners en bedrijven staan centraal.

Toezicht & Handhaving:
- Naast de ad hoc zaken, handhaven we ook thematisch en programmatisch op thema's zoals groen, erfgoed, buitengebied, Alcoholwet. We acteren dus zowel reactief als proactief.
- We leggen accenten op handhaving met meetbaar effect, dit geldt met name bij inzet van boa's.
- In principe geldt "gelijke monniken, gelijke kappen", maar er kan maatwerk geleverd worden waar dit nodig en passend is.
- Slecht naleefgedrag wordt nimmer 'beloond'. Legalisatiemogelijkheden worden kritisch bezien. We deinzen er niet voor terug onpopulaire maatregelen te nemen. Reeds gerealiseerde bouwwerken worden dus niet soepeler getoetst omdat ze anders afgebroken moeten worden.
- Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt afgeweken van de harde lijn om te handhaven.
- Er is oog voor het menselijk aspect.
- De systematiek om eerst te waarschuwen bij een overtreding blijft gelden.
- We handhaven op basis van risicoschattingen.
- De eigenaar/gebruiker/organisator/initiatiefnemer/etc. blijft te allen tijde verantwoordelijk voor zijn activiteit/bouwwerk/evenement/etc. en het voldoen aan wet- en regelgeving. De gemeente neemt deze verantwoordelijkheid nimmer over. Wel kunnen we mogelijk faciliteiten bieden die het voldoen aan wet- en regelgeving bevorderen.
- We treden in overleg met partijen, gericht op het vinden van een oplossing.

Kwaliteitszorg:
- We hanteren de landelijk geldende kaders zoals die zijn vastgelegd in de Landelijke Handhavingsstrategie.
- We evalueren ons handelen kritisch en stellen bij waar dat nodig blijkt.

## 2.3 Inwonersconsultatie

Ook vanuit de inwoners (en ondernemers) is in oktober 2021 input geleverd die meegenomen wordt als uitgangspunt in het VTH-beleid.

Preventie:
- Inwoners zien een toename in de verpaupering van particulier eigendom (woning- en groenonderhoud). Ondanks dat er een spanningsveld bestaat tussen eigen verantwoordelijkheid, privaatrechtelijke aangelegenheid en het toezicht door de gemeente bij deze kwesties, zou er meer aandacht voor moeten zijn.
- Het dumpen van afval zorgt voor veel ergernis. Aangezien het op heterdaad betrappen van overtreders zeer lastig is, zou meer gedaan moeten worden aan het voorkomen van dumpingen.

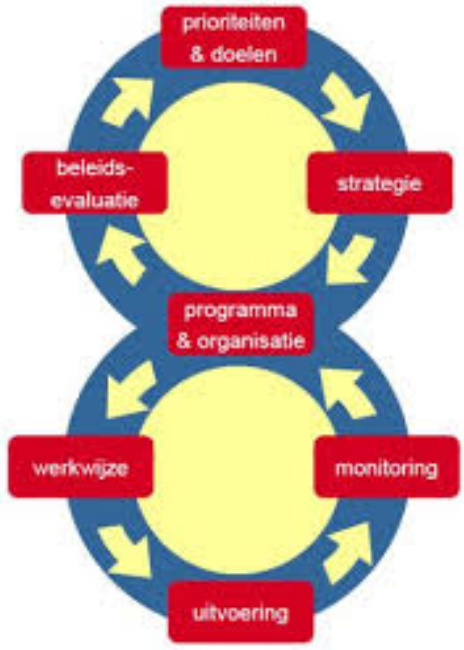
Vergunningverlening:
- Ten aanzien van vergunningen verwachten inwoners en ondernemers een hoge mate van faciliteren door de gemeente.
- Indien stukken niet compleet zijn of aangepast moeten worden naar aanleiding van een advies, moeten aanvragers voldoende in de gelegenheid worden gesteld om dit te bewerkstelligen. Passende besluitvorming prevaleert boven snelheid.
- Het indienen van een vergunning en het zorgen voor de juiste stukken wordt als complex ervaren. De gemeente zou dit eenvoudiger moeten maken.

Toezicht & Handhaving:
- Inwoners geven de voorkeur aan een combinatie van reageren op directe signalen en zelf actief controles uitvoeren (reactief en proactief handhaven).
- Controle op hondenpoep wordt in eerste instantie vaak als prioriteit genoemd. Maar als keuzes gemaakt moeten worden op basis van effectiviteit, krijgt deze categorie een lage prioriteit. Dan scoort veiligheid het hoogste. Daaronder wordt fysieke veiligheid op straat verstaan (vaak in relatie met hangjongeren/jeugdoverlast), maar ook bijvoorbeeld brandveiligheid in gebouwen of veiligheid bij evenementen.
- De handhaving op parkeren is adequaat.
- Er wordt vaak aangehaald dat er meer toezicht en handhaving nodig is. Vooral op straat. Daarbij moeten voor iedereen dezelfde regels gelden. Wel moet rekening worden gehouden met de omstandigheden die op dat moment gelden, waarbij te allen tijde maatwerk mogelijk moet zijn.

Kwaliteitszorg:
- Er bestaat een bepaalde terughoudendheid ten aanzien van het melden van slecht naleefgedrag. De meldingsbereidheid hangt af van de prioriteit en de mate van anonimiteit. Overlast door jongeren wordt bijvoorbeeld eerder gemeld dan een overtreding van de regels in een horecagelegenheid (zoals naleving van de sluitingstijd of de controle op schenken van alcohol onder de 18).
- Meldingen via een app of webformulier verdienen de voorkeur.

## 2.4 VTH-Beleid als onderdeel van de BIG-8 cyclus

De gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten uit dit VTH-beleidsplan worden jaarlijks uitgewerkt in het VTH-uitvoeringsprogramma. Deze combinatie van een vierjarig beleidsplan met een jaarlijks uitvoeringsprogramma maakt het mogelijk flexibel in te spelen op actualiteiten. In het VTH-jaarverslag wordt elk jaar op basis van monitorgegevens verantwoording afgelegd over de voortgang van de taakuitvoering, de gerealiseerde producten en de behaalde resultaten. Zo nodig wordt het beleid en/of de aanpak bijgesteld in het eerstvolgende VTH-uitvoeringsprogramma. Deze cyclische manier van werken wordt “programmatisch werken” en ook wel aangeduid als BIG-8.



# 3 Ontwikkelingen

## 3.1 Omgevingswet

De Omgevingswet biedt aan gemeenten een ruim en integraal juridisch instrumentarium om voor de fysieke leefomgeving beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en terugkoppeling te kunnen vormgeven. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) speelt een belangrijke rol om de doelstellingen van de wet te kunnen bereiken.

De Omgevingswet kent de volgende 4 hoofddoelstellingen:

- Inzichtelijk omgevingsrecht
- Leefomgeving centraal
- Ruimte voor maatwerk
- Sneller en beter

De Omgevingswet maakt het mogelijk om te regelen wat op die locatie nodig is. Op deze manier wordt onze leefomgeving beter beschermd en beter benut. De Omgevingswet legt daarbij veel vertrouwen en verantwoordelijkheid neer bij de initiatiefnemer en de gemeentelijke overheid. De VTH'er helpt om die verantwoordelijkheid waar te maken. Enerzijds door een belangrijke verbinding te zijn tussen het concrete initiatief en het beleid. Anderzijds door een belangrijke oog- en oorfunctie te vervullen die een bijdrage levert aan het maken en het bijstellen van een visie en een omgevingsplan.

### 3.1.1 VTH onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet moeten VTH'ers in staat zijn om conform de nieuwe wet en het daarbij behorende juridische instrumentarium naar initiatieven en lopende zaken te kijken. Hiertoe moet bekend zijn hoe het nieuwe recht en het overgangsrecht werkt en zijn vastgesteld hoe de organisatie haar vergunningverleningsproces erop inricht. Maar nog belangrijker: hoe werk je in de geest van de wet, en hoe ga je om met dat vertrouwen en die verantwoordelijkheid die de wetgever neerlegt bij de gemeente en dus de individuele medewerker en organisatie?

De formele juridische stappen in het proces van initiatief tot en met vergunningverlening veranderen in de basis niet. Maar ze moeten wel opnieuw in het licht worden bezien van de uitgangspunten en doelen van de wet. Hiervoor onderscheiden we vier onderdelen, die van belang zijn om de wet naar de geest te implementeren:

- Dienstverlening
- Expertise
- Samenwerking regio
- Digitalisering en processen

### 3.1.2 Dienstverlening

Binnen de gemeente Stein kennen we reeds het vooroverleg c.q. de informele aanvraag. Daarin worden plannen en aanvragen in concept doorgenomen. Sinds 2021 werken we met een zogenaamde intaketafel. Alle ruimtelijke en maatschappelijk initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan worden aan de intaketafel besproken en beoordeeld. Het hoofddoel is om in een zo vroeg mogelijk stadium te bepalen of het initiatief wenselijk is. Dat wil zeggen: past het initiatief bij de omgevingsvisie van de gemeente en de ketenpartners en is het kansrijk om verder te ontwikkelen? Daarnaast wordt een advies over participatie gegeven en worden aandachtspunten meegegeven waar een initiatiefnemer op moet letten bij het indienen van een formele vergunningaanvraag.

Zo weet de initiatiefnemer vroeg of diens plan wenselijk is en gaan we als overheid alleen aan de slag met wenselijke initiatieven. Dit alles volgens het principe dat één vaste contactpersoon vanuit VTH aanspreekpunt is voor inwoners en bedrijven.
Indien het een groot project betreft, of een project met een hoge maatschappelijke impact, gaan we nog een stapje verder en organiseren we een zogenaamde omgevingstafel. Daarbij zijn initiatiefnemer en benodigde expertises van de overheid vanaf een vroeg stadium betrokken om te zorgen dat het initiatief passend wordt gemaakt binnen de visie/regels van de gemeente, dan wel dat er snel duidelijkheid is over de mogelijkheden.

De reguliere periode voor de behandeling van een officiële vergunningaanvraag is onder de Omgevingswet acht weken. Dat is voor veel aanvragen ook nu al zo. Maar voor met name de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en milieuaanvragen is dit een behoorlijke uitdaging. Het is daarom belangrijk om de service aan de voorkant goed in te richten. Begrijpelijke regels leiden tot minder vragen aan de balie, betere naleving van de regels en meer duidelijkheid bij toezichthouders. Als de service bij wat complexere aanvragen goed is, kan een deel van de afstemming ook al vooraf gebeuren en zullen aanvragen completer worden gedaan. Dat scheelt tijd bij de behandeling.

Uiteraard zullen we ook de standaardbrieven naar de inhoud maar vooral ook naar de geest van de wet aanpassen. Daarbij wordt extra aandacht besteed aan de leesbaarheid.

### 3.1.3 Expertise

Alle VTH'ers moeten vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet de wetgeving kunnen toepassen op concrete initiatieven. De grondslagen van de wet zijn veranderd.. Daarom is het belangrijk dat er goede juridische expertise is, en dat vergunningverleners, toezichthouders en handhavers ook goed worden opgeleid. Daartoe hebben zij de afgelopen jaren reeds diverse trainingen, cursussen en opleidingen gevolgd.

### 3.1.4 Samenwerking in de regio

Samenwerking is cruciaal bij de invoering van de Omgevingswet. Voor een omgevingsdienst, provincie of Rijkspartner is het niet mogelijk om bij elke gemeente afzonderlijk aan te sluiten. Het concept van de omgevingstafel wordt voor regionale initiatieven derhalve ook toegepast.
Daarnaast is de noodzaak om informatie uit te wisselen en te delen steeds groter geworden. In dat kader is de gemeente Stein aangesloten bij het project Allen voor Eén en hebben wij ons gecommitteerd aan een gemeenschappelijke VTH-applicatie, waar alle partijen in de keten gebruik van maken. Zo zal informatie binnen de VTH-keten direct beschikbaar zijn en gedeeld kunnen worden. Door de uniforme interface werkwijze en inrichting wordt het makkelijker om werk uit te wisselen en medewerkers breed in te zetten.

### 3.1.5 Digitalisering en processen

Het Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) zorgt ervoor dat gemeenten aanvragen, meldingen en informatie kunnen ontvangen. Bij de inwerkingtreding van de wet is deze door het Rijk grotendeels gevuld. De gemeente draagt er zorg voor dat de lokale regels worden vermeld, zoals ze ook nu in het Omgevingsloket staan. Ten behoeve van het inrichten van het vergunningen, toezicht en handhavingsproces zal de VTH-software gekoppeld worden. Alle processen zijn daartoe herzien en waar mogelijke geoptimaliseerd en gedereguleerd.

## 3.2 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Parallel aan het traject voor de invoering van de Omgevingswet loopt het traject voor de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Die wet heeft als doel de bouwkwaliteit en het bouwtoezicht te verbeteren door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van aannemers ten opzichte van particuliere en professionele opdrachtgevers uitgebreid.
Ook deze wet zal om de nodige aanpassing in werkwijze en werkhouding vragen. De wet zal tevens een verschuiving van taken met zich meebrengen.
Een voorbeeld: momenteel moet men voordat een omgevingsvergunning wordt afgegeven aantonen dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit of bouwtechnische eisen wordt voldaan. In de toekomst zal dit pas bij de oplevering van het bouwwerk aangetoond moeten worden. De kwaliteitsborging van een bouwwerk verschuift dus naar een latere fase. Dit betekent dat de toezichthouder bij oplevering van bouwwerken zijn controle/toetsing anders en uitgebreider moet uitvoeren.

## 3.3 Erfgoedbeleid

In 2016 is de gemeente Stein gestart met het Erfgoedproject Stein. In de afgelopen jaren is veel werk verricht om de identiteit en unieke kwaliteiten van Stein in beeld te brengen, te beschermen en te behouden. Uniek hierbij is dat niet alleen gebouwen en historische nederzettingsstructuren zijn meegenomen maar ook het landschap, historisch groen en overig erfgoed. Dit houdt in dat er rekening is gehouden met het gehele ruimtelijke erfgoed waarbij het totaal van de cultuurhistorische waarden onder de loep is genomen. De resultaten daarvan zijn vertaald in de Nota Erfgoedbeleid die in maart 2019 door de gemeenteraad is vastgesteld.
Vervolgens is de nota, inclusief onderliggende inventarisaties, vertaald in een zogenaamd facetbestemmingsplan om de bescherming van het erfgoed gestalte te geven. Met de vaststelling van het bestemmingsplan is een vergunningsplicht geïntroduceerd voor gemeentelijk erfgoed. Ook ten aanzien van toezicht en handhaving dient rekening gehouden te worden met het nieuwe erfgoedbeleid.

## 3.4 Aanbevelingen Rekenkamercommissie Stein

In 2019 heeft de Rekenkamercommissie van de Stein onderzoek gedaan naar de invloed van de raad op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de RUDZL voor de gemeente Stein. De Rekenkamer heeft daarbij geconcludeerd dat de raad geen specifieke kaders en doelen heeft meegegeven aan de GR (de RUDZL). Het enige beleidsdocument met betrekking tot VTH, dat ook van toepassing is op de RUD, is de nota “Handhaven met Beleid” uit 2015. Jaarlijks stelt het college een jaarverslag vast. Hiermee legt het college verantwoording over het gevoerde handhavingsbeleid af aan de gemeenteraad. De prestaties en de resultaten van de RUD worden echter apart aan de raad voorgelegd, via de reguliere P&C cyclus. De raadsleden ontvangen derhalve geen eenduidig totaalbeeld over doelen, voortgang en functioneren van de RUD. De conclusie van de Rekenkamercommissie is dan ook dat de vertaalslag van beleidsdoelen uit de nota “Handhaven met Beleid” naar doelen voor de RUD een aandachtspunt is. Ze adviseren op basis van deze nota, zowel korte- als lange termijn doelen voor de RUD te formuleren, waarvan de prestaties volgbaar en meetbaar zijn voor de raad, en deze apart op te nemen in de voor alle verbonden partijen in de reguliere P&C stukken (begroting en jaarverslag).

Inmiddels heeft de actualiteit ons ingehaald en zal er medio 2022 apart beleid worden vastgesteld voor het basistakenpakket dat door de RUDZL wordt uitgevoerd. Dit betreft uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid van alle gemeenten en de provincie Limburg die deelnemen in de RUD Zuid-Limburg, zoals bedoeld in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht. Het aparte gemeentelijke beleid, zoals vervat in onderhavige nota, zal dan niet meer van toepassing zijn op deze taken. Uiteraard is getracht een en ander zo veel mogelijk op elkaar te laten aansluiten.
Onderhavige nota heeft aldus geen betrekking op de taken van de RUD. (Zie ook §8.2.4 onder kopje ‘milieu’.)

## 3.5 Commissie Aartsen

In juni 2020 gaf staatssecretaris Stientje van Veldhoven (IenW) een adviescommissie onder leiding van Jozias van Aartsen de opdracht te adviseren over maatregelen die het VTH-stelsel op milieugebied slagvaardiger en effectiever kunnen maken. Aanleiding waren de frequent voorkomende milieu-incidenten bij onder meer Tata Steel en Chemelot.
In haar in rapport "Om de leefomgeving" kwam de commissie tot een hard oordeel: De 29 omgevingsdiensten in ons land – verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op milieugebied – kunnen hun werk nu niet goed doen. Milieu en leefomgeving lijden daaronder. Het belangrijkste knelpunt is volgens de commissie dat de omgevingsdiensten onvoldoende onafhankelijk kunnen opereren van het bevoegd gezag, de gemeente- en provinciebesturen. Dat wordt enerzijds veroorzaakt door een tekortschietend mandaat en anderzijds doordat een deel van de omgevingsdiensten niet goed is opgewassen tegen de hoeveelheid en diversiteit aan taken. Ze zijn krap gefinancierd en de systematiek van outputfinanciering werkt contraproductief. Dit leidt ertoe dat het bij veel omgevingsdiensten ontbreekt aan benodigde kennis en specialisatie.

De commissie heeft in dit rapport tien aanbevelingen gedaan om binnen het bestaande VTH-stelsel tot essentiële verbeteringen te komen:

1. Ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen,
2. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen,
3. Meer prioriteit, capaciteit en inzet strafrechtelijke handhaving en vervolging,
4. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst,
5. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering,
6. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling,
7. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio,
8. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure,
9. Inrichten van rijkstoezicht op omgevingsdiensten,
10. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

Het voert te ver om inhoudelijk in te gaan op alle aanbevelingen. Ondanks dat dit rapport betrekking heeft op de Omgevingsdiensten, kan opvolging van aanbevelingen in de nabije toekomst wel gevolgen gaan hebben voor de uitvoering van VTH-taken, ook voor de gemeente Stein. In dit beleidsplan kan daar echter nog geen rekening mee worden gehouden. Ten aanzien van punt 7 wordt wel reeds opgemerkt dat er al een duidelijke (wettelijke) verplichting geldt tot het voeren van één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid met één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse door de gezamenlijke bevoegde gezagen. Daartoe wordt medio 2022 het Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid Zuid Limburg vastgesteld (zie §8.2.4 onder kopje 'milieu').

## 3.6 Leefbaarheid

In de afgelopen decennia zijn geleidelijk aan gemeentelijke toezicht- en handhavingsorganisaties van de grond gekomen. De kiem van deze ontwikkeling werd gelegd door de Commissie-Roethof. In 1984 stelde deze commissie vast dat de aanpak van (toen nog kleine) criminaliteit door louter politie en justitie een onmogelijke opgave is. De Commissie-Roethof gaf aan dat ook andere partijen een bijdrage kunnen leveren. Gemeenten hebben sindsdien de handschoen opgepakt en zijn zich daadwerkelijk gaan bezighouden met de aanpak van ergernissen in de publieke ruimte. Door gemeenten werd een steeds groter beroep gedaan op stads-, parkeer-, parkwachten en vele 'andere' soorten van wachten, die de voorbode waren van de huidige groei van gemeentelijke ambtenaren met buitengewone opsporingsbevoegdheden (de zogenaamde gemeentelijke boa's). De taken van de gemeentelijke boa's werden steeds ruimer; zij waren niet alleen met toezicht belast, maar ook met handhaving en hulpverlening. Thans vormen de gemeentelijke boa's een herkenbaar patroon in het straatbeeld.

Een boa is anders dan een reguliere politieambtenaar geen integrale handhaver met algemene opsporingsbevoegdheid, maar heeft een specifieke en afgebakende taak. De uitbouw van gemeentelijke boa's werd extra gevoed door het zich steeds meer terugtrekken van de politie uit de publieke ruimte. Als argument werd hiervoor aangegeven dat de politie zich diende te concentreren op haar 'kerntaken', met name het 'boeven vangen'. Dit argument gaat voorbij aan het feit dat de politie wettelijk gezien twee taken dient te vervullen, namelijk (1) handhaven van de openbare orde en hulpverlening en (2) opsporen van strafbare feiten. Met de komst van de Nationale Politie in januari 2013 is de terugtrekkende beweging van de politie uit buurten en wijken alleen maar versterkt.

Met het stelsel van de Nationale Politie ontbreekt het burgemeesters aan beheersbevoegdheden. Daardoor is de band tussen het lokale bestuur en de Nationale Politie veel losser geworden. Voor burgemeesters als dragers van het gezag voor de openbare orde en hulpverlening wordt de inzet van boa's steeds noodzakelijker. Enerzijds wordt immers de roep in de samenleving om meer toezicht en handhaving, meer blauw op straat, meer surveillance en een hardere aanpak steeds luider. Anderzijds wordt het steeds moeilijker de gezagsrol waar te maken door het nijpende tekort aan politiepersoneel. Bij de politie worden grote personeelsproblemen verwacht door uitstroom, vergrijzing en moeilijk opvulbare vacatures. Kortom, of de politie is er gewoonweg niet, of politiemensen worden ingeroosterd voor meer urgente klussen dan toezicht in buurten en wijken.

Los van de vraag of deze versnippering van politietaken een gewenste ontwikkeling is en zich laat rijmen met het uitgangpunt bij de vorming van de Nationale Politie (het vormen van één integrale politieorganisatie), is het een feit dat de rol van de gemeentelijke handhavers steeds groter en uitgebreider is geworden. Ze hebben als belangrijke taak het toezicht houden op de leefbaarheid in de gemeente. Zij gaan daarbij uit van de gemeentelijke regels die zijn vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Leefbaarheid reikt echter verder dan alleen de APV en raakt al gauw het taakveld Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Dit valt niet binnen de reikwijdte van het VTH beleid, maar is wel onlosmakelijk verbonden, zeker gelet op de terugtrekkende beweging van politie op het gebied van overlast en leefbaarheid.
Beleid en praktijk lopen echter vaak uiteen. Op het gebied van openbare orde en veiligheid is nou eenmaal niet alles te voorzien. Boa's reageren vooral op incidenten. Daardoor is er wellicht minder tijd en aandacht voor prioriteiten uit het beleid. Het beleid moet aldus een bepaalde flexibiliteit bevatten, totdat meer duidelijkheid is ontstaan over de formele verdeling van taken met betrekking tot de leefbaarheid binnen de lokale handhaving. In het VTH uitvoeringprogramma wordt hier rekening mee gehouden.

# 4 Nut en noodzaak van VTH

De overheid is er om de samenleving te dienen. Om dit goed te doen, stelt ze wetten en regels op. Deze wetten en regels dienen de volgende maatschappelijke doelen:

- Belangenafweging: in sommige gevallen hebben handelingen en activiteiten van één partij (inwoner, bedrijf) consequenties voor (groepen) andere inwoners, de leefomgeving of het milieu. De gemeente maakt dan als onafhankelijk en democratisch orgaan een belangenafweging. Deze belangenafweging wordt gemaakt op basis van wetten en regels die in het democratisch proces tot stand zijn gekomen.
- Bescherming van de leefomgeving: wetten en regels zijn er ook om algemene maatschappelijk waarden te beschermen, zoals onze leefomgeving.
- Duidelijkheid en rechtsgelijkheid: door de regelgeving is voor een ieder vastgelegd wat wel en niet is toegestaan. Deze regels gelden voor iedereen. Mensen en organisaties kunnen zich hierop beroepen.
- Rechtvaardigheid bieden: door regels wordt geborgd dat activiteiten van één partij geen onevenredige risico's of nadelige effecten opleveren voor groepen of individuen ten aanzien van veiligheid, volksgezondheid, leefbaarheid of sociaal economisch belang.

## 4.1 Vergunningen

Vergunningverlening is voor de gemeente Stein een instrument om activiteiten in de fysieke leefomgeving te reguleren en om de openbare orde en veiligheid te borgen. Vergunningen (en afwijkingen/ontheffingen) verschaffen zekerheid en duidelijkheid voor alle betrokken partijen, zodat helder is welke eisen er aan het uitvoeren van vergunde activiteiten zijn gesteld. Vergunningverlening, toezicht en handhaving bevorderen consistent gemeentelijk optreden en vertalen regelgeving naar de praktijk. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn uitvoerende activiteiten waarbij wordt getoetst aan wetten, regels en beleid. Het opstellen van de toetsingskaders is op dit moment in de gemeentelijke organisatie belegd buiten de VTH uitvoeringsketen.

## 4.2 Toezicht

Adequaat toezicht houdt in dat op klachten van burgers serieus wordt gereageerd en dat regelmatig wordt gecontroleerd op momenten dat ook verwacht kan worden dat de situatie zich voordoet waarover wordt geklaagd en dat ook wordt gecontroleerd als de klacht binnenkomt. Daarbij gelden een aantal uitgangpunten:

- Selectiviteit: Toezichthouders moeten zich concentreren op grote maatschappelijke risico's en op notoire wetsovertreders.
- Slagvaardigheid: 'Zacht als het kan, hard als het moet.'
- Onafhankelijkheid: Iedere toezichthouder dient voldoende onafhankelijk te zijn. Er moet voldoende afstand worden bewaard tot de organisatie die aan toezicht onderhevig is. In de praktijk wordt er soms voor gekozen een toezichthouder (ook wel 'handhaver' genoemd) niet te lang aan bepaalde bedrijven te koppelen, omdat daardoor het risico bestaat dat de toezichthouder te veel 'betrokken' raakt bij die bedrijven en daarmee (vaak onbedoeld) rekening gaat houden bij het uitoefenen van toezicht. Dan is de onafhankelijkheid niet meer geborgd.
- Transparantie: Dit is wezenlijk voor geloofwaardig toezicht met gezag. Het betreft dan transparantie van de toezichthouder zelf en transparantie van het veld waarop toezicht wordt gehouden. Transparantie speelt zich vanzelfsprekend af in de openbaarheid, zodat iedere burger zelf kan nagaan hoe het staat met de transparantie van het toezicht.
- Professionaliteit: Een professionele toezichthouder is als vanzelf selectief, slagvaardig, onafhankelijk, transparant en bereid tot samenwerking, als dat het effect van zijn toezicht verhoogt.
- Samenwerking: Verschillende toezichthouders moeten zoveel mogelijk één gezicht hebben voor het individuele bedrijf of de instelling of anderen tot wie regels zich richten. De professionals,

zoals toezichthouders, kunnen en moeten leren van elkaar. Samenwerking is buitengewoon wenselijk om verder te komen met het realiseren van selectief, slagvaardig, onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht.

## 4.3 Handhaving

Handhaving is noodzakelijk om:

- de naleving van democratisch vastgestelde regels te bewerkstelligen en te bevorderen;
- beoogde beleidsdoelstellingen te behalen;
- rechtszekerheid en gelijke behandeling van burgers te waarborgen;
- geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders te bevorderen;
- normvervaging tegen te gaan;
- civiele claims van burgers wegens inadequate handhaving en onverzekerbare risico's tegen te gaan.

In de jurisprudentie van de ABRvS is een 'beginselplicht' tot handhaving aangenomen. Deze plicht geldt onverkort, of er nu sprake is van ambtshalve geconstateerde overtredingen of van overtredingen waarop wordt gewezen via een verzoek tot handhaving van een (belanghebbende) burger. De beginselplicht is ontwikkeld in het kader van handhaving van het omgevingsrecht.
Kort samengevat, komt de jurisprudentie op het volgende neer:
*"Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien (1) concreet zicht op legalisering bestaat, dan wel indien (2) handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien.*
*De beginselplicht tot handhaving brengt niet met zich mee dat een bestuursorgaan ook altijd direct na het ontdekken van een overtreding een bestuurlijke sanctie moet opleggen. In gevallen waarin het bestuursorgaan redelijk te achten handhavingsbeleid voert (bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot beëindiging van de overtreding voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt) dient het zich in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien."*

In onderhavig VTH beleid wordt aan het bovenstaande vormgegeven.

# 5 Risicoanalyse

De gemeentelijke taken zijn zeer divers en omvangrijk. Het is niet mogelijk om al deze taken zonder meer uit te voeren. Daarom zullen er keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de wijze waarop en met welke intensiteit de taken worden uitgevoerd. Daarvoor is het van belang de risico's in beeld te hebben. Deze zijn belangrijk bij het stellen van de prioriteiten.

## 5.1 Risico's vergunningverlening

Bij vergunningverlening kunnen de volgende categorieën risico's worden onderscheiden:

- fysieke veiligheid;
- volksgezondheid;
- natuur/milieu/omgevingswaarde;
- beeldkwaliteit;
- leefbaarheid;
- imago gemeente.

Er is een ambtelijke risicoanalyse uitgevoerd van de meest voorkomende vergunningsplichtige activiteiten in de gemeente Stein. De uitkomst staat opgesomd in bijlage 1. Indien zich een vergunning voordoet die niet in deze analyse is meegenomen, wordt ad hoc een analyse uitgevoerd door de vakafdeling op basis van bovengenoemde risico's.

## 5.2 Risico's toezicht en handhaven

Illegaal handelen van burgers en bedrijven wordt in de hand gewerkt als de gemeente niet handhaaft. Dit heeft een negatief effect op de veiligheid en gezondheid, de leefbaarheid en de kwaliteit van de omgeving. Ook blijkt uit constante jurisprudentie dat de gemeente onrechtmatig handelen kan worden verweten, indien blijkt dat zij onzorgvuldig/nalatig heeft gehandeld op het gebied van toezicht en handhaving van veiligheid. De gemeente kan hierdoor aansprakelijk worden gesteld voor de geleden (letsel)schade, hetgeen voor haar ook de nodige financiële consequenties kan hebben.

Een ander risico is dat de gemeente door niet te handhaven haar eigen beleid ondermijnt. Het niet naleven van voorschriften kan leiden tot onomkeerbare situaties met alle gevolgen van dien.

Wanneer toezicht en handhaving op een juiste manier wordt uitgeoefend, heeft dit een preventieve werking. Ongewenste situaties kunnen hiermee voorkomen worden. Ook wordt hierdoor een goede voorbeeldrol vervuld en wordt kritiek van onze ketenpartners (inspecties, Provincie etc.) voorkomen, waardoor negatieve publiciteit uitblijft. Daarnaast zullen ook inwoners en bedrijven constateren dat de gemeente iedereen gelijk behandeld en dat voor het toestaan van bepaalde activiteiten hoe dan ook een vergunning nodig is en als die niet wordt aangevraagd, daartegen handhavend wordt opgetreden.

Er is een ambtelijke risicoanalyse uitgevoerd van toezicht- en handhavingstaken. De uitkomst staat per taakveld opgesomd in bijlage 2, gerangschikt naar risico.

# 6 Prioriteitenanalyse

Bestuurlijke aandacht wordt in belangrijke mate bepaald door de interne en externe risico's die de gemeente loopt. Op basis van ervaring en bestuurlijke wensen kunnen hier vervolgens accenten in worden aangebracht en kan een vertaling naar prioriteiten plaatsvinden voor zowel vergunningverlening als voor toezicht en handhaving.

## 6.1 Doorwerking van prioriteiten bij vergunningen

Een hoge prioriteit betekent een relatief groot potentieel risico in het geval er iets fout mocht gaan. Dat betekent dat aanvragen of meldingen met een hoge prioriteit intensiever worden getoetst door de vergunningverleners dan aanvragen met een lage prioriteit. Hiervoor maken we gebruik van onderscheid in toetsniveaus uit het CKB toetsprotocol (Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen).

1. Sneltoets (volledigheid)
- Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
- Kloppen globaal de uitgangspunten van de aanvraag en wordt met alle benodigde aspecten rekening gehouden?
- Bevat de aanvraag voldoende informatie voor een eventuele uitgebreide toetsing?

2. Visuele toets
- Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
- Kloppen de uitgangspunten op de aangeleverde stukken?
- Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn.

3. Inhoudelijke toets
- Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
- Kloppen de uitgangspunten in de aangeleverde stukken?
- Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn.
- Bij berekeningen en rapportages worden de belangrijkste berekeningen en conclusies gecontroleerd dan wel nagerekend.

4. Complete toets
- Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
- Kloppen de uitgangspunten op de aangeleverde stukken? • Volledige toets waarbij alle documenten en alle te toetsen aspecten gedetailleerd worden getoetst.
- Bij berekeningen en rapportages wordt alles gecontroleerd en nagerekend.

In de hier volgende matrix is het toetsniveau bepaald van verschillende typen bouwwerken (functie van het bouwwerk) in combinatie met aspecten waarop wordt getoetst, met betrekking tot de bouwvoorschriften.

| Functie | Wonen | Publiek | Bedrijf | Anders |
|---|---|---|---|---|
| Constructieve veiligheid | 2 | 3 | 3 | 2 |
| Brandveiligheid | 3 | 4 | 3 | 2 |
| Bouwfysica | 1 | 2 | 2 | 1 |
| Bouwkundig | 1 | 2 | 2 | 1 |
| Installaties | 1 | 2 | 1 | 1 |

De onderstaande tabel geeft aan hoe voor alle typen vergunningaanvragen de prioriteiten doorwerken in de toetsing. De doorwerking is ook zichtbaar gemaakt in de risicoanalyse in bijlage 1.

| **Prioriteit** | **Consequentie** |
|---|---|
| Hoog | Een goede en volledige aanvraag is belangrijk, dus de volledigheidtoets wordt uitgebreid uitgevoerd en indien nodig wordt de aanvrager hier actief bij betrokken. Het risico op een van rechtswege verleende vergunning wordt actief geminimaliseerd (extra monitoring) in het werkproces. Er vindt actieve afstemming met toezicht en handhaving plaats. Een toetsaspect met een hoge prioriteit krijgt een complete toets of een inhoudelijke toets. |
| Gemiddeld | Er worden normale eisen aan de volledigheid gesteld en indien nodig wordt de aanvrager hier actief bij betrokken. De aanvraag doorloopt het reguliere werkproces en alleen indien nodig vindt afstemming plaats met toezicht en handhaving. Bij een toetsaspect met een gemiddelde prioriteit wordt vooral inhoudelijke getoetst of in meer eenvoudige gevallen door middel van de visuele toets. |
| Laag | Er worden normale eisen aan de volledigheid gesteld en indien nodig wordt de aanvrager hier actief bij betrokken. De aanvraag doorloopt het reguliere werkproces en er vindt geen specifieke afstemming plaats met toezicht en handhaving. Bij een toetsaspect met een lage prioriteit wordt een sneltoets uitgevoerd en doen we steekproeven waarbij intensiever wordt getoetst. |

## 6.2 Doorwerking van prioriteiten bij toezicht en handhaving

Het is niet mogelijk om tegen alle overtredingen waarvoor de gemeente of de burgemeester bevoegd gezag is, op te treden. Daarom stellen we prioriteiten. Dit doen we aan de hand van de resultaten van de risicoanalyse in bijlage 2. Met een kleuraanduiding worden de prioriteiten aangegeven.

Door het stellen van prioriteiten is niet gezegd dat geen aandacht wordt besteedt aan de beleidsvelden met een lage prioriteit. Daarbij moet ook steeds in acht worden genomen, zoals hiervoor omschreven, dat een verzoek om handhaving in behandeling moet worden genomen, vanwege de beginselplicht tot handhaving en niet zomaar terzijde kan worden geschoven. De wettelijke beginselplicht tot handhaving kan dus de prioriteiten uit dit beleid doorkruisen!
Elk beleidsveld heeft zijn specifieke taken die uitgevoerd moeten worden. Wel is de wijze waarop het toezicht en de handhaving wordt uitgevoerd verschillend qua frequentie van toezicht en intensiteit. Dit vertaalt zich uiteindelijk ook in de inzet van mensen en middelen.

De vertaling laat zich als volgt omschrijven:

1. Actief handhaven
   Er wordt systematisch en op een gestructureerde wijze gehandhaafd op basis van bestaande dan wel toe te delen capaciteit. Er wordt gehandhaafd om mogelijke overtredingen tegen te gaan.
2. Passief handhaven
   Alleen indien uit een klacht of melding rechtstreeks een vermoeden bestaat dat regels worden overtreden, zal worden gehandhaafd. Indien geen sprake is van een klacht of een melding blijft het toezicht of de handhaving achterwege.
3. Thematisch handhaven
   Op basis van een vastgesteld en geprioriteerd thema of voor een bepaald project worden gerichte controles uitgevoerd op de naleving van de betreffende voorschriften. Dit zal zich met name voordoen als het vermoeden bestaat dat binnen een bepaald beleidsveld of een bepaald gebied regels worden overtreden.

- De handhavingstaken met de prioriteiten *hoog en gemiddeld hoog* worden **actief én thematisch** gehandhaafd;
- De handhavingstaken met de prioriteiten *gemiddeld laag* zullen **thematisch** worden gehandhaafd;
- De handhavingstaken met de prioriteiten *laag* zullen **passief** worden gehandhaafd.
- De afhandeling van klachten zal plaatsvinden wanneer sprake is van belanghebbendheid en prioriteit;
- Een formeel verzoek om handhaving wordt altijd opgepakt (dat is op grond van de jurisprudentie verplicht), waarna besluitvorming dient plaats te vinden.

# 7 Vergunningenstrategie

Dit hoofdstuk beschrijft de strategie die de gemeente Stein gaat volgen om haar doel te realiseren ten aanzien van de vergunningverlening en haar dienstverlening bij het behandelen van de aanvragen.

Naast de strategieën die in de volgende paragrafen worden besproken, beoordelen wij bij het behandelen van een vergunningaanvraag of een ingediende melding sowieso de volgende vier uitgangspunten bevat om te zorgen voor een goede beoordeling:

- ✓ Omgevingsgericht
- ✓ Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar
- ✓ Maatwerk
- ✓ Gezamenlijk en professioneel

## 7.1 Beginsel bereidheid

Bestemmingsplannen zijn vrij gedetailleerd geformuleerd, waardoor bepaalde activiteiten soms niet worden toegestaan, terwijl ze geen risico vormen. Als een aanvraag niet past binnen het van toepassing zijnde bestemmingsplan, wordt de aanvraag in een multidisciplinair overleg (intaketafel) besproken en getoetst aan de volgende aspecten:

1. Belang voor de maatschappij
2. Spoedeisendheid
3. Aard van de afwijking
4. Overlast voor de omgeving
5. Veiligheidsrisico’s
6. Strijdigheid met overige wet- en regelgeving
7. Draagvlak vanuit de omgeving

Bij een positieve uitslag wordt geadviseerd hoe aan de aanvraag verder medewerking kan worden verleend. Medewerking kan plaatsvinden door wijziging van het betreffende bestemmingsplan, het toepassen van een (uitgebreide) afwijkingsprocedure, en eventueel aanpassing van andere relevante gemeentelijke (beleids)kaders. Indien situaties regelmatig aan de orde komen, wordt voor die situaties bezien of deze opgenomen kunnen worden in het beleid.

## 7.2 Belemmeringen wegnemen

Snelheid van procedures is voor de indiener gewenst. De kwaliteit moet echter gewaarborgd blijven in belang van zowel de aanvrager als de samenleving. De gemeente kijkt kritisch naar tijdrovende belemmeringen en neemt deze weg als dat kan. Ook werken we toe naar beleid dat sneller duidelijk maakt of en zo ja, hoe initiatieven in afwijking van het bestemmingsplan kunnen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld door middel van een paraplubestemmingsplan).

## 7.3 Participatie

Ruimte vorm je samen; met allerlei partijen proberen we tot publieke en ruimtelijke waarden te komen en optimaal onze omgeving vorm te geven. Dit vraagt een transparant en zorgvuldig proces. Dit is een van de uitgangspunten van de Steinse koers als het gaat om participatie van inwoners en ondernemers in de ruimtelijke omgeving. Die koers is door de raad begin 2020 vastgesteld en vastgelegd in het participatiebeleid dat in november 2021 door de raad is vastgesteld. Het Participatiebeleid is een nieuw beleid op basis van de Omgevingswet. Uitgangspunten die onder meer centraal staan zijn vroegtijdige participatie en een integrale, gebiedsgerichte aanpak.

De Omgevingswet gaat er vanuit dat de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk is en blijft voor participatie. Als gemeente hanteren we de volgende uitgangspunten om participatie te bevorderen en te stimuleren:

- De gemeente informeert initiatiefnemer actief over inhoudelijk vastgestelde kaders en normen;
- De gemeente informeert initiatiefnemer actief over rollen en verwachtingen;
- We investeren in een zorgvuldig proces met zoveel mogelijk draagvlak;
- Rolzuiverheid schept duidelijkheid;
- We werken integraal en waar mogelijk gebiedsgericht;
- De gemeente is in staat om processen goed te begeleiden;

Voor een volledige weergave van participatie binnen de omgevingswet en het stappenplan hiertoe, wordt kortheidshalve verwezen naar het vigerende beleid van de gemeente Stein.

## 7.4 Integrale beoordeling en casemanagement

De gemeente draagt, als zij het bevoegd gezag is, conform de wettelijke vereisten, zorg voor een goede coördinatie en afstemming als meerdere vergunningen, ontheffingen of toestemmingen nodig zijn. Dit wordt gedaan vanuit de één-loket-gedachte en wordt geregeld via “casemanagement”. Dit draagt bij aan zowel integrale behandeling als het verkorten en transparant maken van procedures. Dit verhoogt het kwaliteit- en dienstverleningsniveau. Goed casemanagement zorgt voor een integrale beoordeling van samenhangende aanvragen en uiteindelijk besluitvorming op maat, passend in de omgeving. De casemanager stemt af met andere betrokken bevoegde gezagen of adviesorganen. Na de invoering van de Omgevingswet verbreedt de reikwijdte van de integrale beoordeling zich.
Bovendien verzorgt de casemanager alle communicatie in het dossier met de initiatiefnemer en blijft deze het vaste aanspreekpunt. Dat zorgt voor duidelijkheid naar inwoners en bedrijven die een vergunning aanvragen.

## 7.5 Vergunningverlening binnen de wettelijke termijn

De gemeente beoogt vergunningaanvragen en meldingen altijd binnen de wettelijke termijn af handelen. Daar waar de gemeente in de uitvoering afhankelijk is van derden kan zij dit doel niet in alle gevallen borgen (dit geldt bijvoorbeeld inzake het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen door de provincie of een wijziging van een aanvraag tijdens de procedure). Bij de behandeling van vergunningen wordt binnen de geldende wettelijke kaders meegedacht met de aanvrager, maar wordt ook gekeken naar de belangen van derden/andere belanghebbenden. De beoordeling van een aanvraag gebeurt op alle voor de aanvraag relevante aspecten. Ondanks dat we sturen op snelheid, laten wij passende besluitvorming prevaleren.

# 8 Nalevingstrategie

Met nalevingstrategie wordt bedoeld het geheel van interventies en aanpak om naleving van regelgeving te bewerkstelligen. In dit hoofdstuk worden de keuzes en uitgangspunten nader uitgewerkt.

## 8.1 Algemeen

Er zijn diverse instrumenten om de naleving te bevorderen. Deze verschillen al naar gelang de instrumenten een preventief of een repressief karakter hebben. In onderstaande tabel staat een overzicht van een aantal instrumenten.

| Preventieve instrumenten | Bestuursrechtelijke instrumenten | Strafrechtelijke instrumenten |
|---|---|---|
| • Voorlichting<br>• Communicatie<br>• Accountmanagement | • Waarschuwing<br>• Last onder bestuursdwang<br>• Last onder dwangsom<br>• Bouwstop<br>• Wijzigen of intrekken vergunning of ontheffing<br>• Noodbevel<br>• Noodverordening<br>• Bestuurlijke bevoegdheden burgemeester (zoals een gebiedsverbod of sluitingsbevel). | • Bestuurlijke strafbeschikking<br>• Opmaken van een proces verbaal |

Preventie gaat voor repressie
Voorkomen is beter dan genezen. Daarom wil de gemeente Stein zo veel mogelijk preventieve handhavingsinstrumenten gebruiken om het gedrag en de naleving van burgers en bedrijven op een positieve manier te beïnvloeden. Hierdoor kunnen onveilige situaties worden voorkomen en hoeven er minder tijdrovende en kostbare repressiemiddelen te worden toegepast.
Bij de handhaving wordt derhalve in eerste instantie gebruik gemaakt van de preventieve instrumenten. Dit betreft met name voorlichting en gerichte informatieverstrekking en/of advisering aan specifieke doelgroepen. Onbekendheid kan leiden tot overtredingen. Wanneer regelgeving voldoende kenbaar is, is de kans groter dat burgers en bedrijven zich hieraan gaan houden. In het kader van de implementatie van de Omgevingswet krijgt publieksvoorlichting eveneens een prominente plaats in het plan van aanpak.

Zoals hiervoor vermeld, is ook een actieve rol weggelegd voor de intaketafel door bijvoorbeeld te beoordelen of vergunningvoorschriften en voorwaarden aan de voorkant helder en duidelijk zijn vormgegeven en eventueel later handhaafbaar zijn.

Communicatie
Voorafgaand en tijdens de handhaving speelt communicatie een belangrijke rol. Daarom dient dit aspect niet alleen beperkt te blijven tot de categorie toezichthoudende ambtenaren, maar dienen ook beleids- en communicatiemedewerkers regelmatig aandacht te schenken aan goede communicatie. Voor de afstemming tussen beleid en vergunningen, toezicht en handhaving wordt de intaketafel gebruikt.
Het communiceren gebeurt op diverse manieren. Zo kan de gemeente er voor kiezen controles wel of niet aan te kondigen. De gemeente Stein maakt hierin bewuste keuzes. Het voordeel van aangekondigde controles is dat degene die wordt gecontroleerd zich kan voorbereiden op het controlebezoek en

eventuele tekortkomingen tijdig (voor het controlebezoek) kan herstellen. Een aangekondigde controle is gericht op het bevorderen van naleving en niet op het zoveel mogelijk vinden van overtredingen.

Bestuursrechtelijke instrumenten
In principe wordt bij handhaving gebruik gemaakt van het bestuursrechtelijk instrumentarium. Per situatie kan bekeken worden of daarnaast ook instrumenten vanuit het privaat en- of strafrecht toegepast moeten worden.

Klachten en meldingen
Op klachten en meldingen over (vermoedelijke) overtredingen wordt na het vaststellen van de prioriteit en belanghebbendheid adequaat gereageerd.
Behoudens de klachten en meldingen met betrekking tot de openbare ruimte vindt er nog geen centrale registratie van deze klachten en meldingen plaats.
Anonieme klachten/meldingen worden in principe **niet** in behandeling genomen, tenzij veiligheid of een monumentale status (onomkeerbare situatie) in geding is, dan wel wanneer er sprake is van recidive. Per soort anonieme klacht vindt een afweging plaats. Belangrijke voorwaarde bij de terugkoppeling naar de klager/melder is dat zijn/haar naam en contactgegevens bekend zijn, zodat tijdens het traject nadere informatie kan worden ingewonnen en hij/zij over de voortgang kan worden geïnformeerd.
Anonieme klachten worden wel geregistreerd zodat monitoring van de klachten/signalen kan plaatsvinden.

Handhavingsverzoeken
Burgers kunnen een verzoek om handhaving indienen. In deze gevallen is de gemeente verplicht op een dergelijk verzoek te reageren, mits het verzoek door een belanghebbende wordt gedaan. Wanneer dit niet het geval wordt het verzoek behandeld als een klacht of melding en wordt de afweging gemaakt of en zo ja, wanneer de klacht wordt behandeld op basis van prioriteit Hiermee willen wij bewerkstelligen dat de handhavingscapaciteit zoveel mogelijk doelgericht en prioritair kan worden ingezet en dat niet alleen maar ad hoc aan de hand van meldingen en klachten wordt gecontroleerd en gehandhaafd bij met name uit de hand gelopen burenruzies.
Het voorgaande wil niet zeggen dat de gemeente bij een handhavingsverzoek hoe dan ook over moet gaan tot handhavend optreden. Voor de gemeente geldt de beginselplicht tot handhaving. Met een verzoek om te handhaven wijst een derde de gemeente op mogelijke situaties die strijdig zijn met wet- en regelgeving. De gemeente heeft hierop de bevoegdheid nader onderzoek te verrichten en een besluit te nemen om wel of niet te handhaven. Tegen de beslissing op een verzoek om handhaving staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Legalisering of onevenredigheid
Slechts onder bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan afzien van handhaving. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat, dan wel indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien. De vraag of een overtreding kan worden gelegaliseerd wordt zoveel mogelijk beoordeeld als ware het een formele vergunningaanvraag. Met name bij bouwovertredingen geldt dat illegaal bouwen niet mag worden “beloond” door legalisatie met een vergunning, wanneer voor hetzelfde bouwwerk een vergunningaanvraag hoogstwaarschijnlijk zou zijn afgewezen, wanneer het bouwwerk nog niet gebouwd zou zijn. De hiervoor beschreven uitzondering op grond van de jurisprudentie kan niet lichtvaardig worden ingezet, enkel de afweging omtrent kosten die zijn gemoeid met bijvoorbeeld de sloop van een illegaal bouwwerk is niet doorslaggevend voor de vraag of sprake is van onevenredig handhavend optreden. Ook met bijzondere omstandigheden zoals de leeftijd of persoonlijke omstandigheden van de overtreder moet terughoudend worden omgegaan.

Gelijke monniken, gelijke kappen
De handhaving van de door de gemeentelijke overheid en door andere overheden uitgevoerde activiteiten vindt op dezelfde wijze plaats als de handhaving aan particulieren en bedrijven. De gemeente

heeft hierin een voorbeeldfunctie. Als de gemeente haar eigen regels niet naleeft, tast dit haar eigen geloofwaardigheid aan. Ook de geloofwaardigheid van de individuele toezichthouders wordt hierdoor aangetast, hetgeen een slagvaardig en efficiënt optreden van de toezichthouders belemmerd. In de jaarlijkse handhavingsjaarverslagen (wettelijke verplichting) wordt aandacht besteed aan de wijze waarop aan de handhaving van de eigen organisatie invulling is gegeven.

Consequent en vasthoudend

De door de gemeente ingezette handhavingstrajecten worden doorgezet. Om de geloofwaardigheid in het overheidsoptreden te behouden is consequent en vasthoudend handelen noodzakelijk. Hier gaat ook een preventieve werking vanuit naar derden. Dit betekent dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd.

## 8.2 Toezicht- en handhavingstrategie

### 8.2.1 Algemeen

Er worden verschillende vormen van toezicht gehanteerd, te weten:

- Surveillance
- Inventariserende controles
- Periodieke controles
- Incidentele controles
- Steekproefsgewijze controles
- Gerichte observatie/opsporing

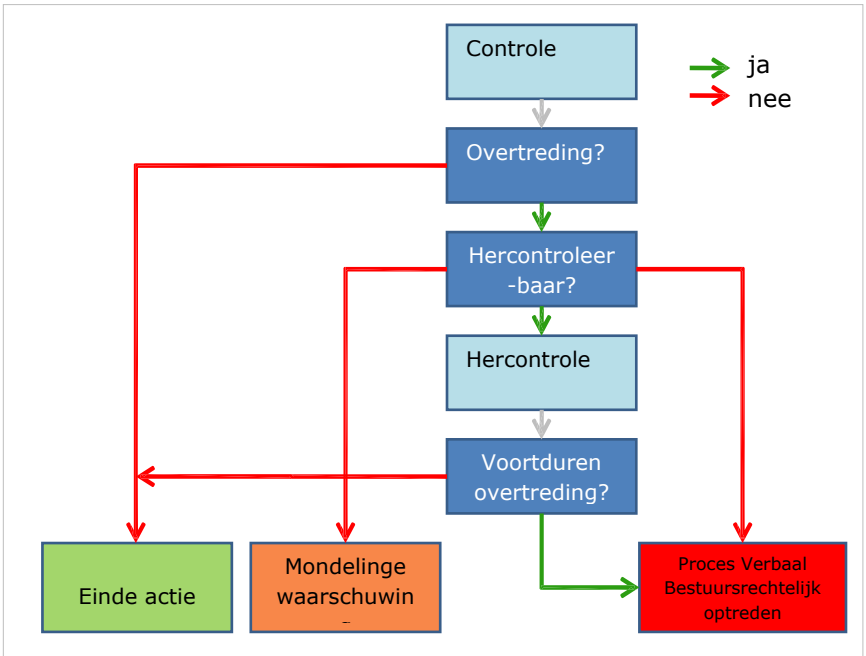
De vorm van toezicht die de gemeente hanteert, dient zo goed als mogelijk aan te sluiten bij het handhavingsonderwerp.

### 8.2.2 Toezicht en handhaving in de openbare ruimte

Het toezicht in de openbare ruimte is voor burgers het meest zichtbaar. Voorbeelden zijn het opleggen van parkeerboetes of het verbaliseren van APV-overtredingen.
Deze vorm van toezicht gebeurt in de vorm van surveillance. Deze surveillance wordt met name ingezet op die plaatsen en op die tijdstippen waar verwacht wordt dat zich overtredingen kunnen voordoen. Het primaire doel van het surveilleren is preventie. Wanneer burgers weten dat ze gecontroleerd worden dan zal men zich naar verwachting eerder aan de regels houden.

De toezichthouder heeft bij de constatering van overtredingen de keuze tussen waarschuwen en bekeuren door middel van het uitschrijven van een proces-verbaal. Indien overtredingen hercontroleerbaar zijn kan in eerste instantie worden gekozen voor een (mondelinge) waarschuwing (bijvoorbeeld bij het parkeren van vrachtwagens in de bebouwde kom). Indien uit een hercontrole blijkt dat de overtreding niet is opgeheven, kan alsnog een proces-verbaal worden opgelegd.

Voor het toezicht en de handhaving in de openbare ruimte heeft de gemeente de beschikking over toezichthouders die hiervoor specifiek zijn aangewezen en de beschikking hebben over opsporende bevoegdheid, de zogenaamde boa's. Deze Buitengewone Opsporingsambtenaren zijn bevoegd tot opsporing voor de strafbare feiten waartoe ze zijn aangewezen. Op dit moment wordt boa-capaciteit ingehuurd.

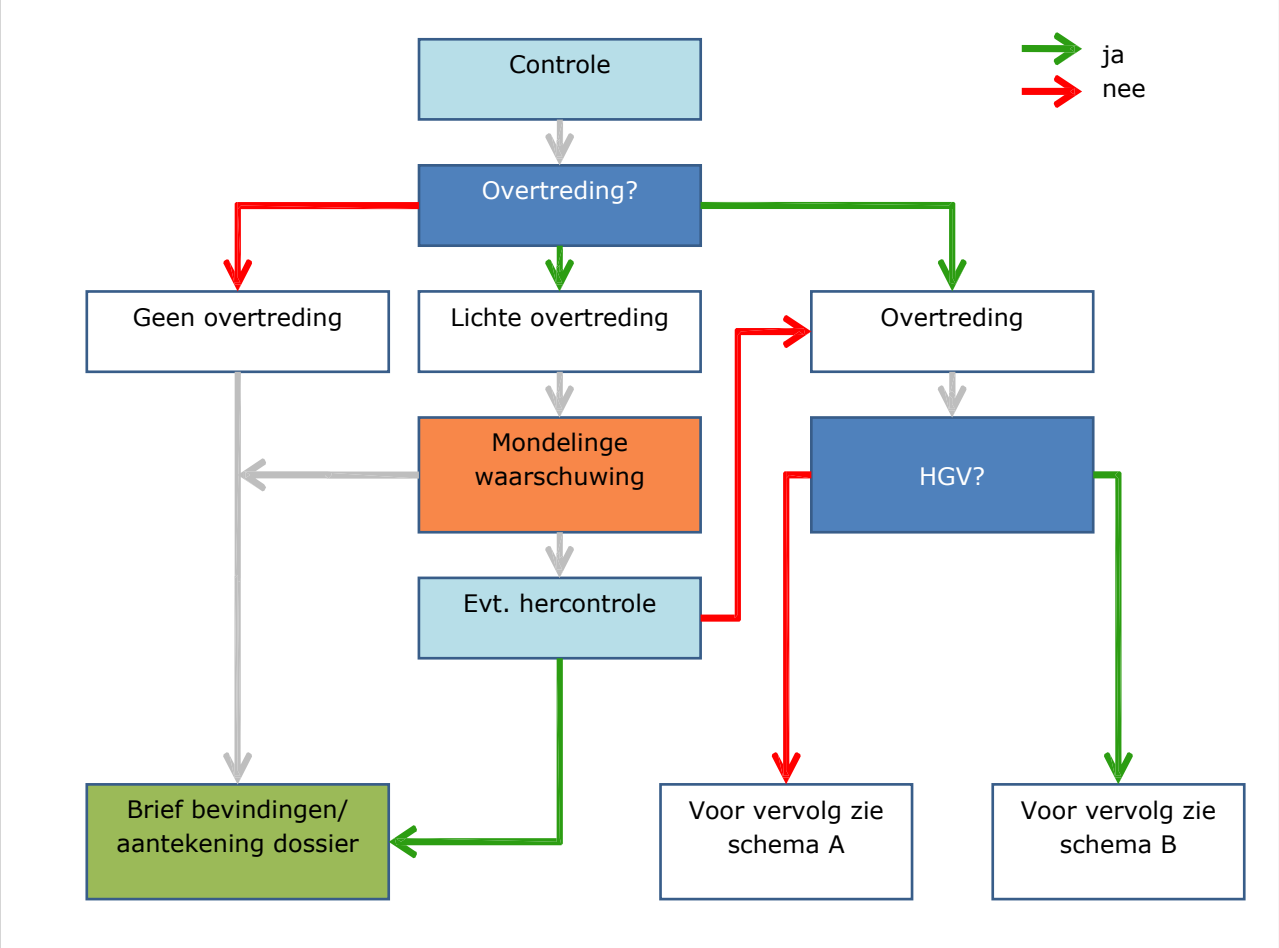


### 8.2.3 Toezicht in stappen

Voordat de gemeente een sanctie oplegt wordt een aantal stappen gevolgd, waarbij het aantal stappen afhankelijk is van de situatie. Daarbij worden de aspecten hinder, gevaar, verwijtbaarheid van het handelen, de ernst van de overtreding en de daarmee samenhangende gevolgen gewogen.

Toezicht wordt gehouden op de volgende wijze:

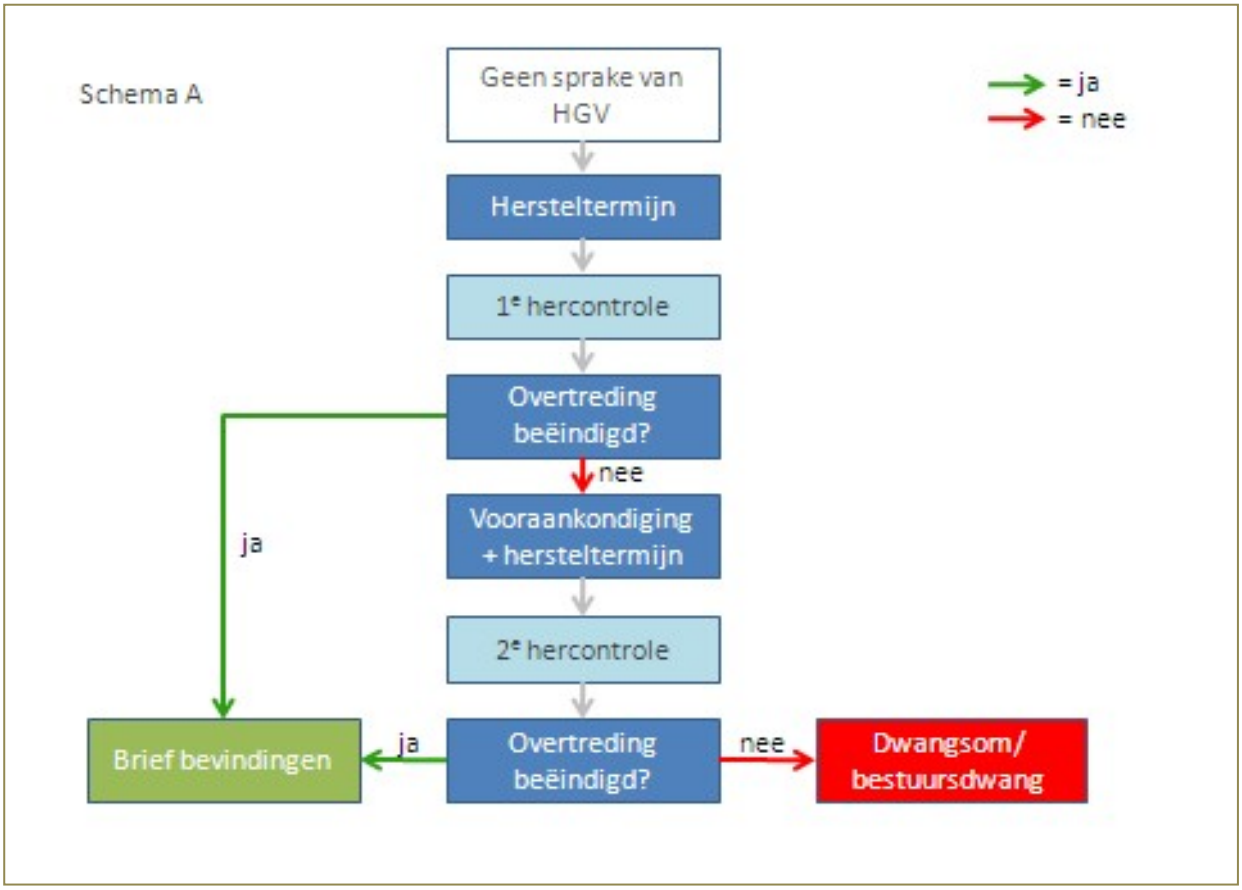
1. Toezicht wordt gehouden aan de hand van het handhaving uitvoeringsprogramma (planbaar), naar aanleiding van klachten, meldingen en signalen van andere toezichthouders op basis van de oog– en oorfunctie (niet planbaar).
2. De bevindingen van de toezichthouder worden schriftelijk vastgelegd. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de VTH-applicatie (Squit). De overtreder ontvangt met betrekking tot de geconstateerde bevindingen een brief. Indien sprake is van een lichte overtreding kan worden volstaan met een mondelinge waarschuwing en kan het sturen van een brief achterwege worden gelaten.
3. Indien een overtreding wordt geconstateerd, beoordeelt de toezichthouder of sprake is van Hinder, Gevaar of Verwijtbaar handelen (HGV).




Als **geen** sprake is van hinder, gevaar of verwijtbaar handelen worden de volgende stappen genomen:

4. Na de controle krijgt de overtreder een redelijke termijn om de overtreding te herstellen, waarbij deze termijn wordt afgestemd op de aard van de overtreding.

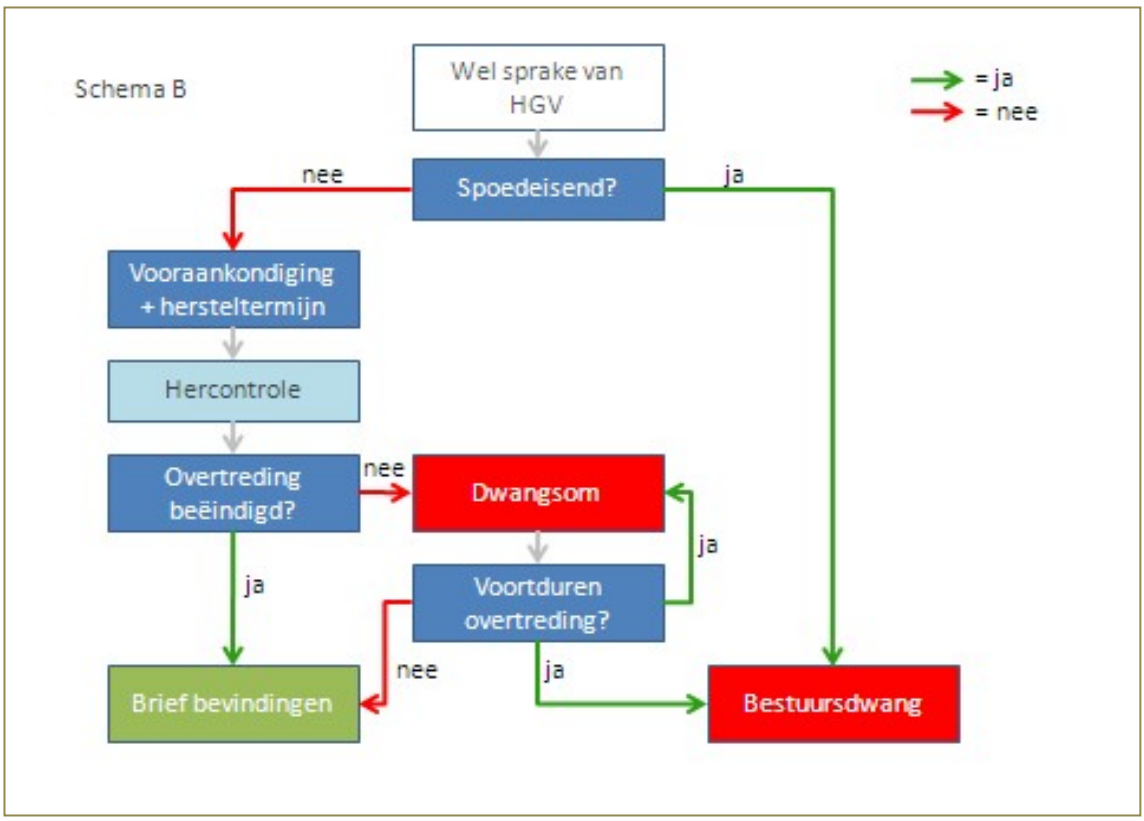
5. Na afloop van de hersteltermijn vindt een 1e hercontrole plaats. De bevindingen van deze 1e hercontrole worden in een brief aan de overtreder vastgelegd. Wanneer uit de 1e hercontrole blijkt dat de overtreding voortduurt, wordt een vooraankondiging opgesteld. De vooraankondiging is een schriftelijke waarschuwing dat, wanneer de overtreding binnen een nieuwe termijn niet is hersteld, een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd.
6. Na afloop van de in de vooraankondiging genoemde termijn volgt een 2e hercontrole. De constateringen worden in een brief vastgelegd. Als blijkt dat de overtreding niet is opgeheven en/of hersteld, wordt een bestuurlijke sanctie opgelegd. Deze kan bestaan uit het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang. De keuze die gemaakt wordt, is afhankelijk van de wijze waarop men verwacht dat de overtreder tot beëindiging van de overtreding en/of herstel van de situatie is te bewegen.




Met toepassing van de hiervoor geschetste procedure wordt op een passende wijze invulling gegeven aan het toezicht en de handhaving. In de praktijk blijkt dat veel overtredingen zijn opgelost c.q. worden beëindigd na het uitvaardigen van de vooraankondiging. Het toepassen van deze aanpak sluit ook aan bij de provinciale en landelijke handhavingstrategie.

Als wél sprake is van Hinder, Gevaar of Verwijtbaar handelen worden de volgende stappen genomen:

7. Er volgt direct een vooraankondiging die een schriftelijke waarschuwing bevat. Wanneer de situatie het toelaat wordt een korte hersteltermijn geboden. Als sprake is van direct gevaar en/of risico, is direct optreden noodzakelijk. De sanctie wordt dan alsnog achteraf schriftelijk vastgelegd. Vormen van direct optreden zijn bijvoorbeeld: ontruiming, sluiting, het beletten van toegang, het stilleggen van werkzaamheden.
8. De voorkeur gaat er naar uit dat de overtreder zelf een einde maakt aan de overtreding. Door het opleggen van een dwangsom kan de actie door de overtreder worden afgedwongen.




### 8.2.4 Uitwerking van de strategie per taakveld

De basisaanpak is beschreven in de vorige paragraaf. Voor de diverse taakvelden kan deze aanpak nader worden uitgewerkt.

<u>Bouwen/slopen/overige Wabo-activiteiten</u>
Veelal gaat het binnen dit taakveld om vergunningsplichtige activiteiten. Als geen vergunning is aangevraagd en verkregen, wordt direct handhavend opgetreden. Dit handhaven kan bestaan uit het stilleggen/stopzetten van de activiteiten/werkzaamheden. Het onderzoek tot legalisering met een vergunning is vervolgens het uitgangspunt.

Als alsnog een vergunning is verleend (legalisatie), kunnen de activiteiten c.q. werkzaamheden worden hervat. Wanneer legalisatie niet mogelijk is, is bijsturing of het ongedaan maken van de overtreding wenselijk door middel van sancties. Herstel in de oude situatie is dan het uitgangspunt.
Slecht naleefgedrag wordt nimmer 'beloond'. Legalisatiemogelijkheden worden kritisch bezien. Reeds gerealiseerde bouwwerken worden dus niet soepeler getoetst omdat ze anders afgebroken moeten worden.

Bij de activiteiten bouwen, verbouwen en slopen is toezicht mogelijk tijdens de werkzaamheden. Daarbij kunnen controles zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. De frequentie waarop toezicht wordt gehouden wordt afgestemd op de aard/complexiteit van het bouwwerk/de activiteit.
Hierbij dient te worden opmerkt dat door de invoering van de Wet Kwaliteitsborging voor Bouwen (Wkb), die naar verwachting medio 2022 in werking treedt, een wijziging in het bouwtoezicht gaat plaatsvinden.

Het bouwproces wordt als het ware in tweeën opgeknipt:

1. De ruimtelijke component (toets aan omgevingsplan en -veiligheid): deze loopt via de gemeente.
2. De bouwtechnische component: hiervoor wordt de papieren toets op het bouwplan vooraf vervangen door toetsing in de praktijk op het bouwwerk zoals gebouwd. De vergunninghouder wordt verplicht een onafhankelijke kwaliteitsborger in te schakelen die tijdens de bouw toetst op conformiteit met de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit en verklaart of de getoetste onderdelen aan de voorschriften voldoen. Dit wordt bij private partijen belegd. Het bouw- en woningtoezicht, zoals gemeenten dat nu uitvoeren, wordt een taak van marktpartijen. Een verklaring van de kwaliteitsborger zal bij oplevering voorwaarde zijn voor ingebruikname.

De gemeente blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw en omgevingsveiligheid en het college van B&W blijft het bevoegd gezag. De vergunninghouder legt inhoudelijk verantwoording af aan het bevoegd gezag. Dit doet hij door middel van een risicobeoordeling vóór de aanvang van de bouw. Ook dient er ten behoeve van de gemeente een zogenaamde 'dossier bevoegd gezag' bijgehouden te worden door de vergunninghouder en na afloop van het bouwtraject aan de gemeente te worden overhandigd. De risicobeoordeling kan door het bevoegd gezag worden gebruikt om zijn handhavende taak van waarnemen, beoordelen en interveniëren vooraf inhoud en richting te geven. Voor zijn handhavende taak kan het bevoegd gezag, als hij daarvoor in specifieke gevallen aanleiding ziet op basis van deze risicoanalyse en het bijbehorende borgingsplan, tijdens de bouw informatiemomenten en stopmomenten aan de vergunninghouder opleggen.

De exacte impact van de Wkb is op dit moment nog niet duidelijk. Het zelfde geldt voor de nog te maken keuzes in het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Wanneer een aantal vergunningplichten worden omgezet tot meldingen, of helemaal worden losgelaten (mits wordt voldaan aan algemene regels), dienen deze achteraf te worden gecontroleerd. Het VTH-beleidsveld is de komende jaren dus nog in volle ontwikkeling en daarom moet periodiek worden geëvalueerd of bijstelling met betrekking tot toezicht- en handhavingstaken nodig is.

<u>Ruimtelijke ordening</u>
De handhavingstrategie bij dit taakveld ziet grotendeels op overtredingen van de regels van het bestemmingsplan ten aanzien van de gebruiks- en bouwmogelijkheden (bijvoorbeeld afwijkend gebruik of overschrijding bouwvlak). Wanneer overtredingen worden geconstateerd, is de algemene lijn dat wordt onderzocht of legalisatie achteraf tot de mogelijkheden behoort. Wanneer wordt afgeweken van het geldende planologische kader (omgevingsplan), biedt de omgevingsvisie bij deze beoordeling houvast om de mogelijkheid tot legalisatie te bezien Als deze mogelijkheid er niet is, dient de overtreding te worden beëindigd. In de praktijk betekent dit dat de strijdigheid met het bestemmingsplan moet worden gestopt of het bouwwerk (gedeeltelijk) moet worden afgebroken. De instrumenten dwangsom en bestuursdwang worden hierbij ingezet.

In de omgevingsvisie worden de groene leefomgeving en de aanwezige natuurwaarden in het buitengebied aangemerkt als bijzondere kernkwaliteit van onze gemeente. De nalevingsstrategie richt zich hier met name op strikte toepassing van regelgeving aan de toegekende waarden aan het buitengebied. Er wordt streng opgetreden tegen illegale activiteiten. Indien deze alsnog gelegaliseerd zouden kunnen worden, vindt er een rigide toetsing plaats door de welstandscommissie. Aan dit advies wordt bijzonder veel gewicht toegekend, ook als de activiteiten een maatschappelijk of ecologisch doel dienen (bijvoorbeeld verduurzaming).
Plannen die alleen onder de strikte voorwaarde van landschappelijke inpassing worden vergund, verdienen eveneens aandacht bij controle op de naleving daarvan.

<u>Milieu (niet-basistaken)</u>
In het Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid Zuid Limburg (UUH-ZL), welk naar verwachting medio 2022 zal worden vastgesteld, wordt de toezicht- en handhavingsstrategie van basistaken bij de RUD Zuid-Limburg (RUDZL) bepaald. De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale

dimensie die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieu- en bouwtaken. Onderhavige nota ziet niet op deze taken. Er zijn echter ook taken die de RUDZL namens de gemeente Stein uitvoert die geen basistaken betreffen, de zogenaamde plustaken, thuistaken en adviseringstaken. Ten aanzien van deze taken wordt het nieuwe UUH-ZL beleid mede van toepassing verklaard om op die wijze een zo uniform mogelijke werkwijze voor de RUDZL vast te stellen. Dit laat echter onverlet dat de gemeente Stein zijn eigen autonomie heeft voor wat betreft de taken VTH. Wij kunnen aanvullend op het UUH-ZL bestuurlijke prioriteiten door de RUDZL laten uitvoeren. De resultaten van de bestuurlijke prioriteiten worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaruit voortkomende jaaropdracht aan de RUDZL.

De navolgende missie van het UUH-ZL sluit aan bij onze gemeente visie: "Wij werken samen met onze partners aan het beschermen en de totstandkoming van een veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit". In de oprichtingsfase van de RUDZL hebben wij gezamenlijk een visie geformuleerd omtrent de uit te voeren VTH-taken door deze dienst. Kwaliteit staat centraal en de RUDZL werkt continu aan het verbeteren van de dienstverlening, waarbij ze aansluiten bij de principes omtrent dienstverlening van de Omgevingswet. Deze visie is eveneens als uitgangspunt gehanteerd voor het Zuid-Limburgse uniforme VTH-beleid: "Wij staan voor het bieden van een meerwaarde door bundeling van specialistische kennis, een goede kennis van de lokale situatie, een efficiënte bedrijfsvoering en continuïteit van dienstverlening".

Monumenten/erfgoed

De nota Erfgoedbeleid Stein is op 21 maart 2019 vastgesteld door de raad. De gemeente heeft dit beleid vervolgens voor het gehele grondgebied planologisch verankerd middels de vaststelling van een overkoepelend, gemeentebreed bestemmingsplan voor de bescherming van het erfgoed (bestemmingsplan Erfgoed Stein d.d. 22 juli 2021). In het bestemmingsplan is het beschermde erfgoed opgenomen door middel van dubbelbestemmingen, waarbij aan elke dubbelbestemming regels zijn gekoppeld die gericht zijn op het planologisch waarborgen van de bescherming van het erfgoed. Zo gelden er in veel gevallen aanvullende regels voor het bouwen van bouwwerken en het uitvoeren van werkzaamheden, in aanvulling op de bouwregels binnen de geldende bestemmingsplannen. Daarnaast gelden bij deze vergunningaanvragen ook de nodige onderzoeksverplichtingen, zoals een archeologische onderzoeksplicht of een onderzoek naar de bouwhistorische waarde van een gebouw.

De nalevingsstrategie binnen dit taakveld richt zich met name op strikte toepassing van regelgeving die de toegekende waarden aan (bouw)werken beschermen. Er wordt streng opgetreden tegen illegale activiteiten. Indien deze alsnog gelegaliseerd zouden kunnen worden, vindt er een rigide toetsing plaats door de welstand- c.q. erfgoedcommissie. Aan dit advies wordt bijzonder veel gewicht toegekend, ook als de activiteiten een maatschappelijk of ecologisch doel dienen (bijvoorbeeld verduurzaming).

Brandveilig gebruik

Het toezicht op het brandveilig gebruik wordt uitgevoerd door de gemeente. In bepaalde gevallen kan een beroep worden gedaan op de expertise aanwezig bij de brandweer.
De frequentie waarop toezicht wordt uitgeoefend wordt afgestemd op de risicoanalyse.
De overtredingen op het gebied van brandveiligheid kunnen in 3 categorieën worden onderverdeeld:

- Kleine gebreken/laag risico:
  De eigenaar/beheerder wordt mondeling gewezen op de tekortkoming. In deze situaties wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de overtreder om de tekortkomingen te herstellen.
- Middelzware gebreken/matig risico:
  Deze tekortkomingen moeten hersteld worden. Hiervoor wordt aan de eigenaar/beheerder een termijn gesteld om de tekortkoming te herstellen. Na verloop van deze termijn vindt een hercontrole plaats.
- Ernstige gebreken/hoog risico:

Als gebruikers van een pand direct gevaar lopen, is sprake van een levensbedreigende situatie. In deze gevallen is onmiddellijk optreden vereist. In deze gevallen kan een bevel tot ontruiming/(tijdelijke) sluiting worden gegeven, tot het moment waarop weer voldaan wordt aan de gestelde eisen.

Alcoholwet

De Drank- en Horecawet is per 1 juli 2021 vervangen door de Alcoholwet. De nieuwe wet bevat ten opzichte van de Drank- en Horecawet een aantal nieuwe onderdelen die gemeenten bij verordening kunnen regelen (bijvoorbeeld het verhogen van de minimale vloeroppervlakte-eisen voor horeca en slijterijen, het mogelijk maken voor slijters om proeverijen te organiseren, het eisen van de aanwezigheid van iemand met een diploma sociale hygiëne op een vervoermiddel waar bedrijfsmatig alcohol wordt geschonken (zoals een bierfiets) en het aanwijzen van een alcoholoverlastgebied bij ernstige overlast of verstoring van de openbare orde). Vooralsnog brengt de Alcoholwet geen wijzigingen in de wijze waarop wij toezicht houden en handhavend optreden in de horeca. Een deel van de handhavingstaken is neergelegd bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Indien wij zaken signaleren die niet tot onze bevoegdheid behoren, zullen wij deze actief melden bij de NVWA.

In het kader van het recent vastgestelde 'Preventie- en Handhavingsplan Jeugd en Alcohol" wordt meer prioriteit toegekend aan de controle op het verstrekken van alcohol aan jeugdigen. De nadruk ligt in dit beleid echter bij preventieprogramma's. Handhavingsmaatregelen zijn aanvullend op deze preventiemaatregelen.
De handhavingsstrategie heeft betrekking op toezicht bij horecagelegenheden en tijdens evenementen:

- **Horeca**: Bij een eerste overtreding maakt de toezichthouder een rapport op en wordt de exploitant hierop direct aangesproken door de toezichthouder. Er volgt een constateringsbrief van de gemeente. Bij een tweede overtreding spreekt de toezichthouder de exploitant direct aan en zegt tevens een rapport aan. Aan de hand van dit rapport wordt tegen de exploitant of overtreder een bestuursrechtelijk handhavingstraject opgestart. Een bestuursrechtelijk handhavingstraject is bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom of het toepassen van een last onder bestuursdwang. Op basis van de Alcoholwet kunnen boa's ook strafrechtelijk optreden. In een aantal gevallen is een strafrechtelijk optreden een efficiënter instrument. Een constatering van het nuttigen of in bezit hebben van alcohol onder de 18 jaar kan leiden tot een Halt-verwijzing. Door de boa's van gemeenten en politie vinden Halt verwijzingen plaats.
- **Evenementen**: Gemeenten streven naar evenementen die veilig en gezond verlopen zonder incidenten met alcohol, drugs, geweld of overlast. Risico's door alcohol- en drugsgebruik moeten zoveel mogelijk worden beperkt door de inzet van maatregelen en interventies die vooraf, tijdens of na het evenement kunnen worden ingezet. Het toezicht op het evenemententerrein ligt primair bij de organisator. Deze kan zich laten bijstaan door gecertificeerde beveiligingsbedrijven die over een zogenaamde ND-vergunning beschikken en voldoen aan het keurmerk "Evenementenbeveiliging". De boa's (en in mindere mate de politie) zien erop toe dat de organisator de vergunningsvoorwaarden en de Alcoholwet naleeft. Het constateren door een boa van het nuttigen van alcohol onder de 18 jaar kan leiden tot een Halt-verwijzing. Bij evenementen geldt een veiligheidsplan. In het veiligheidsplan is de leidraad "Alcohol en drugs bij evenementen" van het Trimbos Instituut opgenomen. In deze leidraad staan maatregelen die ingezet kunnen worden om ervoor te zorgen dat:
    - De Alcoholwet en de Opiumwet nageleefd en gehandhaafd worden;
    - De gezondheid- en veiligheidsrisico's door of als gevolg van (overmatig) alcohol- en drugsgebruik op evenementen voorkomen kunnen worden.

APV en bijzondere wetten

Het taakveld APV en bijzondere wetten bevat een grote hoeveelheid aan activiteiten. Een aantal van deze activiteiten is aan een vergunning/ontheffing gebonden (bijvoorbeeld evenementen). Andere activiteiten zijn alleen op bepaalde tijdstippen of in bepaalde gebieden verboden (bijvoorbeeld sluitingstijden horeca en hondenpoep). Hierdoor varieert de vorm van het toezicht van aangekondigde controles tot algemene

surveillance. Omdat het meestal gaat om kortdurende activiteiten wordt veelal direct handhavend opgetreden. Hierbij wordt uitgegaan van de eerder omschreven basisaanpak.

## 8.3 Gedoogstrategie

Het beleid ten aanzien van (bestuursrechtelijk) gedogen is landelijk vastgelegd in de notitie 'Gedogen in Nederland" (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 085, 1 en 2). Dit beleid is door de gemeente Stein overgenomen.
Uitgangspunt van het beleid is dat er in principe niet wordt gedoogd, tenzij sprake is van één van de zeven genoemde uitzonderingssituaties:

- Overgangsperiode;
- Experiment;
- Vooruitlopend op een vergunning;
- Overweging van doelmatigheid;
- Overgangssituatie;
- Overmacht- of noodsituatie;
- Voortkomend uit onvermogen.

Wanneer de gemeente gedoogt, wordt dit in een gedoogbeschikking vastgelegd. Hiertegen staat geen bezwaar en beroep open. Dit betekent niet dat betrokkenen geen toegang tot de bestuursrechter hebben. Zo kan iemand die wordt geconfronteerd met een gedoogbeslissing het gemeentebestuur vragen om handhaving. Tegen een besluit op zo'n handhavingsverzoek kan beroep worden ingediend bij de bestuursrechter. Bij een weigering om te gedogen of intrekking van een gedoogbeslissing kan een betrokkene het gemeentebestuur om een vergunning vragen. Hij kan ook een handhavingsbesluit afwachten en daartegen procederen bij de bestuursrechter.
Opgemerkt wordt dat gedogen altijd een tijdelijk karakter heeft.

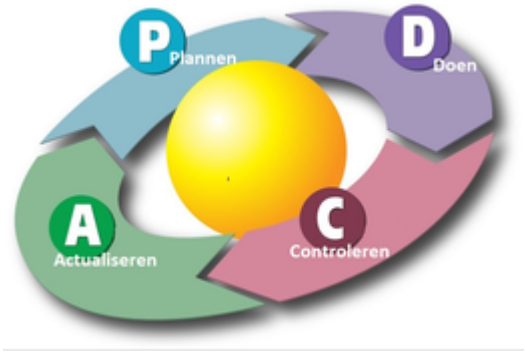
# 9 Kwaliteitszorg en -borging

## 9.1 Plan-do-check-act

Gemeente Stein is een lerende organisatie. We streven naar een cultuur waarbij iedereen in staat is om zich continu aan te passen aan een veranderende omgeving. Dit gaat hand in hand met kwaliteitszorg. Daarbij doorlopen we een cyclisch (werk)proces op basis van de kwaliteitscirkel van Deming. De cirkel beschrijft vier activiteiten die op alle verbeteringen in organisaties van toepassing zijn. De vier activiteiten zorgen voor een betere kwaliteit. Het cyclische karakter garandeert dat de kwaliteitsverbetering continu onder de aandacht is.

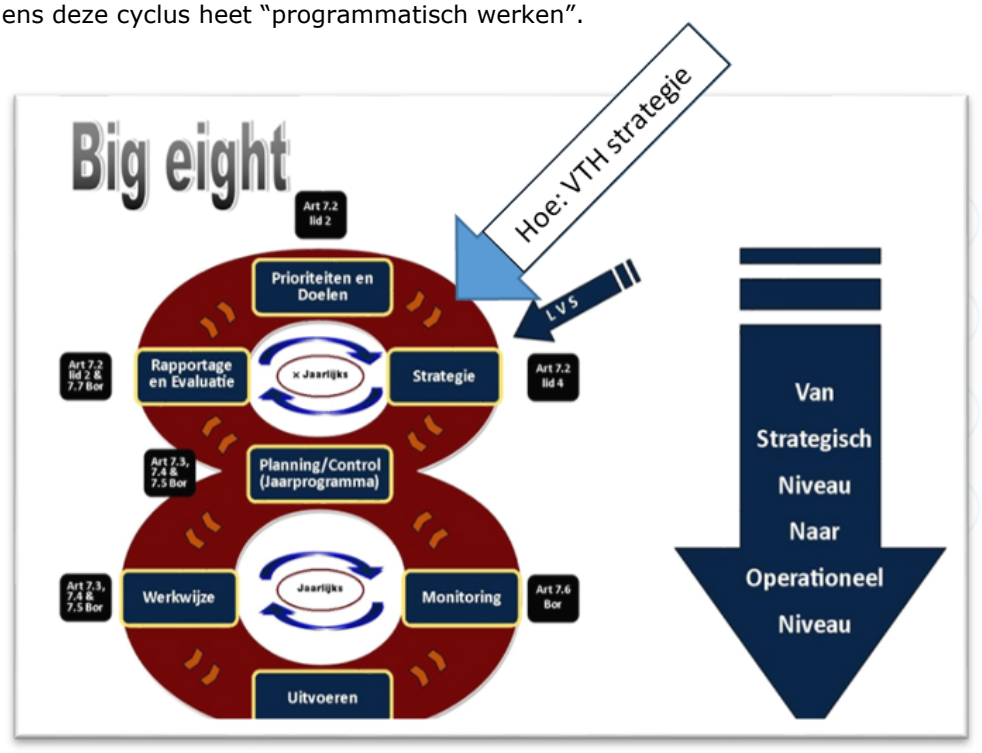
De vier activiteiten in de kwaliteitscirkel van Deming zijn:

- **PLAN**: Kijk naar huidige werkzaamheden en ontwerp een plan voor de verbetering van deze werkzaamheden. Stel voor deze verbetering doelstellingen vast.
- **DO**: Voer de geplande verbetering uit in een gecontroleerde proefopstelling.
- **CHECK**: Meet het resultaat van de verbetering en vergelijk deze met de oorspronkelijke situatie en toets deze aan de vastgestelde doelstellingen.
- **ACT**: Bijstellen aan de hand van de gevonden resultaten bij CHECK.




## 9.2 Programmatisch werken

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) is een aantal proces- en kwaliteitscriteria gesteld aan de uitvoering (lees: vergunningverlening), toezicht en handhaving. Een hele belangrijke hierin is het werken volgens de "Big 8" beleidscyclus (zie §2.4). Het werken volgens deze cyclus heet "programmatisch werken".



De Big 8 beleidscyclus is een dubbele regelkring met een strategische meerjarige beleidsmatige cirkel in de bovenste ring en een operationele, uitvoerende cirkel in de onderste ring. Deze benadering was reeds het uitgangspunt in de nota "Handhaven met Beleid". Sinds 1 juli 2017 is de beleidscyclus ook van toepassing op de vergunningverlening. De gezamenlijke partners hebben op basis van de wettelijke plicht daartoe in Zuid-Limburg de Verordening kwaliteit VTH-taken vastgesteld (Raadsbesluit 26 oktober 2017). Onderhavig VTH-beleidsplan is één van de instrumenten waarmee aan de gemeentelijke invulling van de bepalingen uit die verordening wordt voldaan.

In bovenstaand figuur is de beleidscyclus en de samenhang tussen het VTH-beleid met doelen en prioriteiten, het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de evaluatie via onder meer monitoring en het gebruik ervan in jaarverslagen weergegeven.
Belangrijke documenten in de BIG-8 zijn naast het Beleidsplan waarin op strategisch niveau de doelen en prioriteiten worden vastgelegd:

- Het VTH-uitvoeringsprogramma
- Het VTH-jaarverslag
- De VTH-software voor registratie, informatie, planning en monitoringsgegevens
- De risicoanalyse
- Diverse protocollen en richtlijnen
- De verordening kwaliteit VTH en de achterliggende kwaliteitscriteria 2.2

### 9.2.1 VTH-Beleidsplan

In het VTH-beleidsplan legt de gemeente doelen en prioriteiten vast, evenals de methodiek om te bepalen in hoeverre de doelen worden bereikt. Het beleid is gebaseerd op probleem- en risicoanalyse met betrekking tot de naleving en op een analyse van inzichten, werkwijzen en algemene beleidskaders ten aanzien van de vergunningverlening. Het beleid wordt minimaal vierjaarlijks geactualiseerd.

### 9.2.2 VTH-Uitvoeringsprogramma

Jaarlijks wordt er in het VTH-uitvoeringsprogramma beschreven welke activiteiten worden uitgevoerd om de doelen en prioriteiten te realiseren en worden de benodigde inzet en resultaten beschreven. De beperkte capaciteit wordt daarbij zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet. Gedurende het jaar vindt monitoring plaats van de uitvoering van het programma en het bereiken van de doelen. De gemeente beseft hierbij dat 100% naleving een utopie is, maar streeft ernaar de risico's zo laag mogelijk te houden.

### 9.2.3 VTH-Jaarverslag

In het VTH-jaarverslag evalueert en rapporteert de gemeente de voortgang en kwaliteit van de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en het bereiken van de doelen en prioriteiten. Er wordt onder andere gerapporteerd over risico's en naleefgedrag. Daarnaast wordt gerapporteerd over de aantallen van de verschillende resultaten (bijvoorbeeld aantal verleende vergunningen, uitgevoerde controles, aantal overtredingen en overtreding soorten, uitvoering van handhaving, klachten en meldingen en afhandeling daarvan). De komende jaren streeft de gemeente ernaar steeds meer te evalueren en rapporteren op basis van "outcome" (maatschappelijk resultaat) naast de "output" (kwantitatieve prestatie in aantallen beschikkingen, controles etc.).

### 9.2.4 Koppeling BIG-8 met de begrotingscyclus

De beleidscyclus van de BIG-8 is binnen de gemeente gekoppeld aan de reguliere begrotingscyclus en instrumenten die worden gehanteerd in het kader van de Planning & Control cyclus. Deze leveren input voor de bestuursrapportages, de kadernota/begroting en de jaarrekening.

### 9.2.5 Monitoring

Voor een goede werking van de BIG-8 is het van belang te  kunnen beschikken over adequate informatie. Monitoring en registratie spelen hierin een cruciale rol en goed werkende informatiesystemen spelen hierin een sleutelrol. Medio 2022 zal de gemeentelijke organisatie gebruik gaan maken van een regionale, gemeenschappelijke VTH-applicatie, namelijk Squit 20/20 (zie ook § 3.1.4), ter vervaging van de huidige applicatie Squit XO. Hierin worden resultaten en voortgang bewaakt. Denk hierbij aan de registratie van ontvangen klachten, geconstateerde overtredingen, uitgevoerde controles en opgelegde bestuurlijke sancties. Dit is tevens de tool waarmee monitoring van het onderhavige beleid kan plaatsvinden ten aanzien van cijfermatige data (zoals aantallen vergunningen, toezicht momenten en handhavingsacties). De sturing op basis van deze onbewerkte feiten en ruwe data noemen we datagedreven werken.

Deze informatie zegt echter nog weinig over de effecten van het beleid. Deze kunnen we niet uit de direct beschikbare data halen. Het strategisch doel van het VTH-beleid en dus het gewenste effect, is het versterken, behouden en beschermen van de integrale kwaliteit van onze leef-, woon- en werkomgeving. Maatschappelijke effecten benoemen is één, maar ze meetbaar maken is niet eenvoudig. Er is een grote samenhang met andere beleidsvelden, zoals fysieke ruimte, openbare orde en veiligheid en jeugd. En voor het realiseren van doelen zijn we sterk afhankelijk van anderen. We hebben bewoners, bedrijven, belangengroepen, vrijwilligersorganisaties, maatschappelijke instellingen en mede-overheden nodig. Daarnaast is de samenleving maar zeer beperkt 'maakbaar'. We kunt partijen en partners aansturen op een bijdrage aan maatschappelijke effecten, maar we kunnen ze er redelijkerwijs maar beperkt op afrekenen. Tenslotte is de beleving van het effect zeer subjectief. Niet iedereen heeft dezelfde visie over zijn/haar leef-, woon- en werkomgeving. De belangen van inwoners kunnen bijvoorbeeld recht tegenover de belangen van ondernemers staan. De persoonlijke zienswijze van een individu heeft invloed op de beleving van een maatschappelijk effect.
Om die reden zijn er in het onderhavig beleid geen indicatoren benoemd om de effecten van het beleid meetbaar te maken. Effectmeting zal plaatsvinden  door middel van belevingsonderzoek, zoals dit bij de totstandkoming van het beleid ook heeft plaatsgevonden (zie §2.2 en 2.3). We zullen persoonlijk waarnemingen onderzoeken, waarbij inwoners en professionals een belangrijke rol krijgen.

Hierover wordt verantwoording afgelegd aan het college, de gemeenteraad en burgers. Monitoring en evaluatie van het beleid vindt jaarlijks plaats in het jaarverslag VTH. Het jaarverslag wordt door het college vastgesteld en ter kennisname aan de gemeenteraad voorgelegd. Tevens kan op basis hiervan input worden geleverd aan bijvoorbeeld bestuursrapportages.

## 9.3 Borgen kwaliteit

Uit de kwaliteitsverordening volgt dat Stein zorg draagt voor een goede kwaliteitsborging van vergunningverlening, toezicht en handhaving, gericht op het beheersen van risico's voor de samenleving. De inwoners van de gemeente moeten gerust kunnen leven in de wetenschap dat de gemeente de belangrijkste risico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te kunnen maken is het belangrijk dat de gemeentelijke organisatie de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kan garanderen. Niet alleen de inwoners van de gemeente en de gemeentelijke organisatie zelf vinden dit belangrijk. Ook externe instanties zoals de provincie, als toezichthouder op de gemeente, en diverse rijksinspecties eisen een vorm van kwaliteitsbewaking waarmee de beheersing van de risico's kan worden geborgd. Het beleidsplan geeft daarvoor een beschrijving van hoe de gemeente zelf zorgt dat ze dit voorgenomen beleid kan uitvoeren en hoe ze daar verantwoording over aflegt (zie programmatische werken). Ofwel hoe de gemeente haar eigen uitvoeringskwaliteit denkt te borgen.

Er is sprake van een goede kwaliteitsborging wanneer de onderstaande drie centrale punten wat betreft het VTH-domein goed en structureel zijn afgedekt:

- **Beloven wat je gaat doen**: De nadruk ligt hierbij op het helder krijgen van de wederzijdse verwachtingen. Dit kunnen de verwachtingen van klanten zijn, maar in het geval van het VTH-domein moeten dit vooral de verwachtingen van het bestuur zijn, omdat juist zij verantwoordelijkheid dragen voor de risico's.
- **Doen wat je belooft**: De nadruk ligt hier bij de VTH-organisatie om aan de verwachtingen c.q. de gemaakte afspraken te voldoen in termen van toe te passen toets-niveaus, aantallen controles en uitvoering van het gedoog- en sanctiebeleid. Zo mogelijk wordt meer gedaan dan is afgesproken. Men overtreft dan de verwachtingen en levert dan kwaliteit plus.
- **Kunnen laten zien wat je belooft en in hoeverre je beloftes bent nagekomen**: Dit onderdeel, dat in de meeste kwaliteitsdefinities voorkomt, veronderstelt dat de organisatie afspraken vastlegt en ook de uitvoering conform de afspraken transparant weet te maken. Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen geven van vertrouwen is te zorgen dat de gemeente zo veel mogelijk weet over de aard en omvang van de risico's in de fysieke leefomgeving die een potentiële bedreiging vormen. Alleen dan kunnen op de meest adequate wijze de beschikbare mensen en middelen worden ingezet om deze risico's te beheersen. Het steeds beter leren kennen van de risico's die beheerst moeten worden en het effect van de VTH-interventies daarop neemt daarom een centrale plaats in de systematiek van kwaliteitsborging in. Dit gebeurt niet alleen vanuit VTH-beleidsplan, VTH-uitvoeringsprogramma en VTH-jaarverslag, maar ook door een adequate informatie-uitwisseling met ketenpartners en andere toezichthouders, het borgen van een adequate registratie in VTH-systemen, het regelmatig uitvoeren van risicoanalyses en het zo nodig tussentijds bijstellen.

# 10 Organisatie

Het gros van de VTH-taken is in de Steinse gemeentelijke organisatie ondergebracht bij team VTH, (afdeling Dienstverlening) en secundair bij team Ruimte (afdeling MRO). VTH is verder opgedeeld in de clusters Vergunningen (Wabo), APV/Bijzondere wetten, Toezicht en Handhaving. Medewerkers kunnen meerdere clusters vertegenwoordigen. Het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) maakt formeel ook deel uit van team VTH, maar de werkzaamheden binnen dit cluster vallen niet direct onder de reikwijdte van dit beleid.

## 10.1 VTH kwaliteitscriteria 2.2

Als overheid zijn we verantwoordelijk voor een goede taakinvulling. Belangrijk hierbij zijn afspraken over wat een goede taakinvulling is. In de Packagedeal die de VNG, het IPO en het Rijk in juni 2009 hebben gesloten, is afgesproken dat er kwaliteitscriteria worden ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht moeten voldoen.
Vanuit de uitdaging om te komen tot één set met criteria die het fundament vormt voor een adequate uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving is de set aan kwaliteitscriteria 2.0 tot stand gekomen (3 december 2009). De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa (opleiding/ervaring/kennis van medewerkers). Een grote en brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies, landelijke en regionale diensten leverden hieraan een bijdrage. De set kwaliteitscriteria is diverse malen geactualiseerd en inmiddels vervangen door de set 2.2. Deze vormen de nieuwe basis voor de uitvoering van onze VTH-taken en gelden als kader voor de uitvoering van onderhavig VTH-beleid.

## 10.2 Functiescheiding

Kritieke massa heeft geen betrekking op algemene (sociale) vaardigheden en competenties. Hiermee worden vaardigheden en competenties bedoeld die niet direct te koppelen zijn aan de wettelijke afbakening maar waaraan medewerkers van overheidsorganen veelal moeten voldoen, zoals het kunnen opstellen van besluiten en project- en procesmanagement. De deskundigheidsgebieden waarvoor de kritieke massa geldt zijn geen functieprofielen. Zij ordenen de activiteiten die uitgevoerd moeten worden en geven vervolgens per activiteit aan welke kritieke massa nodig is. In de praktijk kan één medewerker over meerdere deskundigheden beschikken. Ook kan de deskundigheid worden uitbesteed. Wel geldt voor de generalistische deskundigheidsgebieden een principiële functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Deze scheiding op persoonsniveau geldt ook tussen vergunningverlening of toezicht en handhaving enerzijds en het bevoegd gezag in de rol van initiatiefnemer of ontwikkelaar anderzijds. Bij toezicht en handhaving voor bouwwerken geldt nog een extra eis. De scheiding op dossier- of objectniveau geldt ook tussen de bouwfase en de gebruiksfase voor de toezichthouders. De toezichthouder die tijdens de bouw toezicht heeft gehouden kan niet dezelfde zijn die in de gebruiksfase het toezicht op ditzelfde object of dossier uitvoert.

## 10.3 Overlegstructuur

- Zowel voor APV/bijzondere wetten, vergunningen, toezicht en handhaving geldt dat binnen elk cluster separaat wekelijks overleg plaatsvindt. Hierin wordt de werkvoorraad beoordeeld en verdeeld en wordt de voortgang van de werkzaamheden bewaakt. Ook kunnen knelpunten, adviezen en ontwikkelingen besproken worden of andere zaken die de dagdagelijkse werkzaamheden aangaan.
- Op de intaketafel (zie §3.1.2) vindt wekelijk integraal overleg plaats over concrete initiatieven. Dit kunnen bijvoorbeeld nieuw op te richten (bouw)werken betreffen in relatie tot vergunningen, maar ook legalisatieonderzoek in het kader van toezicht en handhaving. De deelnemers zijn afkomstig uit verschillende onderdelen van de organisatie, afhankelijk van de aard van het initiatief. Indien het plan de beleidskaders van ketenpartners raakt, kunnen ketenpartners betrokken zijn en kan worden opgeschaald naar een omgevingstafel
- VTH werkt nauw samen met politie, brandweer, RUDZL en OOV. Er worden korte lijnen gehanteerd, zodat ketenpartners elkaar snel kunnen vinden indien dat nodig is. Periodiek vindt er tevens overleg plaats met deze partners separaat en waar nodig in gezamenlijkheid.
- Door de deelname aan de RUDZL wordt niet alleen structureel overleg gevoerd over de uitvoering van de VTH taken inhoudelijk, maar is ook regelmatig overleg over de begroting, planning en verantwoording. Dit gebeurt via de accountmanager.

## 10.4 Aanwijzing toezichthouder

De toezichthouders zijn voor de uitoefening van hun taken op het gebied van de Wabo en APV daartoe aangewezen door het college van burgemeester en wethouders. Het is van belang dat de inhoudelijke taken per functie concreet worden vastgelegd. Door het nauwkeurig vast leggen van taken en bevoegdheden kunnen er bij de uitvoering geen misverstanden ontstaan.
Er zijn daarnaast, op het moment van schrijven van onderhavig beleid, elf Buitengewoon Opsporingsambtenaren benoemd door het college van burgemeester en wethouders, respectievelijk de burgmeester, voor de uitoefening van taken binnen domein 1 (openbare ruimte). Deze elf boa’s zijn in dienst van een particuliere partner (Sinvest). Deze boa’s kunnen, binnen het door de raad beschikbaar gestelde budget, worden ingezet. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat de elf boa’s nimmer gelijktijdig kunnen worden ingezet, maar dat er sprake is van roulatie binnen een door Sinvest opgesteld rooster.

## 10.5 Bereikbaarheid

In sommige gevallen is snel handelen en optreden van belang. Omdat alleen door het melden nog geen oplossing kan worden gevonden van het probleem zal ook iemand aanwezig moeten zijn om acute problemen op te lossen. Bij het neerleggen van de taken op het gebied van milieu bij de RUDZL is daar ook de bereikbaarheidsregeling en een beschikbaarheidsregeling neergelegd, zodat waar nodig adequaat kan worden gehandeld.

Ten aanzien van gemeentelijke taken is bij medewerkers sprake van zacht piket. Door de verdeling van taken over verschillende functies is de kwetsbaarheid ten aanzien van de bereikbaarheid relatief laag. Gelet op de gevaarzetting bij acute problemen ten aanzien van de constructie van (bouw)werken, hebben wij een contract met een extern constructeursbureau, waarin de bereikbaarheid binnen 60 minuten is geregeld, 365 dagen per jaar, 24/7.

## 10.6 Middelen

De kosten van vergunningverlening, toezicht en handhaving bestaan uit personele kosten, adviseurs kosten en inhuurkosten (personeel van derden).

De formatie bedraagt per 01-01-2022 voor:
- vergunningverlening WABO: 2,7 fte
- vergunningverlening APV/bijzondere Wetten: 1,8 fte
- toezicht & handhaving: 1,8 fte
- juridische handhaving: 1,6 fte

Voor de inzet van de boa's is in de begroting het volgende opgenomen:

- toezicht APV/openbare orde en veiligheid € 33.800
- toezicht (zwerf)afval € 57.000
- toezicht verkeer € 54.000

In deze nota is de beschikbare capaciteit volgens de begroting 2022 opgenomen. In 2022 e.v. kan op basis van praktijkervaringen een bijstelling plaatsvinden in zowel taken als de inzet van capaciteit. Daarbij wordt de beschikbare capaciteit ingezet op de handhavingsdoelen die in deze nota en het uitvoeringsprogramma (wordt vastgesteld door college) zijn opgenomen. Het zwaartepunt van de taken ligt bij de onderwerpen die prioriteit hebben. Mocht blijken dat tijdens de uitvoering wijzigingen in de inzet van menskracht nodig is, dan kan bijstelling plaats vinden.

## Bijlage 1: Risicoanalyse vergunningen

| | | | |
|---|---|---|---|
| H = hoog risico | → | hoge prioriteit | → complete- of inhoudelijke toets |
| G = gemiddeld risico | → | gemiddelde prioriteit | → inhoudelijke- of visuele toets |
| L = laag risico | → | lage prioriteit | → Sneltoets + steekproef intensiever |

| *Vergunningsplichtige activiteit* | *Risico* |
|---|---|
| **Bouwen** | |
| * Woningen, appartementen | G |
| * Aan-/ uitbouw, dakkapel, gevelwijziging | L |
| * bijgebouw (schuurtjes e.d.) | L |
| * Erfscheidingen | L |
| * Bedrijfsgebouw | G |
| * Onderwijs / bijeenkomst | H |
| * Logies | G |
| * Gezondheid | G |
| * Kantoor | L |
| * Kamerverhuur | H |
| * Mantelzorg | G |
| * Monument /erfgoed | H |
| * Tijdelijke bouwwerk | L |
| **Slopen** | |
| * met asbest | H |
| * zonder asbest | G |
| **Ruimtelijke ordening** | |
| * Afwijken bestemmingsplan binnenplans | G |
| * Afwijken bestemmingplan buitenplans | H |
| * Tijdelijk afwijken bestemmingsplan | L |
| * Aanleggen | L |
| Brandveilig gebruik | H |
| **APV / bijzondere wetten** | |
| * plaatsen van een voorwerp op/aan de weg | L |
| * In-/uitrit | L |
| * kappen | G |
| * Evenement A | L |
| * Evenement B | G |
| * Evenement C | H |
| * Standplaats | L |
| * Horeca | G |
| * Kansspel | L |

## Bijlage 2: Risicoanalyse toezicht & handhaving

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| H = hoog risico | → | hoge prioriteit | → | actieve en thematische handhaving |
| GH = gemiddeld-hoog risico | → | gemiddeld hoge prioriteit | → | actieve en thematische handhaving |
| GL = gemiddeld-laag risico | → | gemiddeld lage prioriteit | → | thematische handhaving |
| L= laag risico | → | lage prioriteit | → | passieve handhaving (piepsysteem) |

| *Taakveld* | *Risico* |
|---|---|
| **Bouwen/ slopen/ overige Wabo activeiten** | |
| Illegale Wabo activiteiten | H |
| Slopen, met asbest | H |
| Publiekstoegankelijke infrastructurele bouwwerken (brug, viaduct) | GH |
| Bedrijfsmatige en publieke gebouwen (hoge gebruiksintensiteit) | GH |
| Monumenten / erfgoed | GH |
| Nieuwbouw woningen | GH |
| Slopen, zonder asbest | GL |
| Aan-/ uitbouw | GL |
| Bijgebouwen | L |
| Staat van open erven en terreinen | L |
| Erfscheidingen | L |
| Bijgebouwen | L |
| Vergunningvrije bouwwerken | L |
| Bouwwerken geen gebouw zijnde (vlaggenmast, speeltoestel e.d.) | L |
| Overige bouwwerken en activiteiten | L |

| **Ruimtelijke ordening** | |
|---|---|
| Strijdig gebruik gronden | GH |
| Strijdig gebruik gebouwen | GH |

| **Monumenten / erfgoed** | |
|---|---|
| Monumentaal erfgoed (zeer waardevol) | H |
| Beeldbepalend erfgoed (waardevol) | GH |
| Beeld- of ruimtelijk ondersteunend erfgoed (vrij waardevol) | GH |

| Brandveilig gebruik | |
|---|---|
| Gezondheidszorgfunctie (ziekenhuis, verpleeghuis, verzorgingstehuis) | H |
| Logiesfunctie < 10 personen (pension, bed & breakfast, hotel) | H |
| Onderwijsfunctie < 12 jaar (basisonderwijs) en buitengewoon onderwijs | H |
| Onderwijsfunctie > 12 jaar (voortgezet en hoger onderwijs) | H |
| Bijeenkomstfunctie voor kinderen onder 4 jaar (peuterspeelzaal, kinderopvang) | H |
| Bijeenkomstfunctie > 50 personen (discotheek, café, sportkantines) | GH |
| Logiesfunctie > 10 personen (pension, hotel, kampeerboerderij, opvangcentrum) | GH |
| Woonfunctie voor zorg > 10 personen (aanleunwoningen, begeleid wonen) | GH |
| Gezondheidszorgfunctie (dagbesteding, zorgboerderij, sociale werkplaats) | GH |
| Bijeenkomstfunctie > 50 personen (musea, bibliotheek, theater, kerk) | GL |
| Sportfunctie > 50 personen (sporthal, zwembad, fitness, manege) | GL |
| Kantorenfunctie > 50 personen | GL |
| Woonfunctie met inpandige gangen (portiekflats, aanleunwoningen) | GL |
| Industriefunctie > 50 personen | GL |
| Winkelfunctie > 50 personen | GL |
| Kampeerterrein | L |
| Bouwwerken gebouwd conform beheersbaarheid bij brand | L |

| Alcoholwet | |
|---|---|
| Evenementen | H |
| Horeca | H |
| Sportkantines | GH |
| Wijk- en dorpshuizen | GL |
| Supermarkten | L |
| Slijterijen | L |
| Tankstations | L |

| APV / bijzondere wetten | |
|---|---|
| Jeugdoverlast | H |
| Sluitingstijden horeca | H |
| Evenement C | H |
| Overlast vuurwerk | H |
| Parkeren winkelgebieden | H |
| Betogingen | H |
| Evenement B | GH |
| Afvaldumping | GH |
| Grote voertuigen in woonwijken | GH |
| Standplaatsen | GH |
| Parkeren overige gebieden | GH |
| Hondenoverlast | GL |
| Zwerfafval | GL |
| Stoken | L |
| Kappen | L |
| Gebruik openbaar groen | L |
| Caravans binnen de bebouwde kom | L |
| Voorwerpen op, aan of boven de weg | L |
| Terrassen | L |
| In-/ uitritten | L |
| Kansspelautomaten | L |
| Openingstijden winkeltijdenwet | L |

**Dat maakt Stein voor mij...**

Gemeente ***Stein***