ODMH

Omgevingsdienst Midden-Holland



Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving BWT Gemeente Gouda 2017 – 2020

Inhoudsopgave

1 Inleiding 6
2 Vergunningen en meldingen 8
2.1 Wettelijke basis 8
2.2 Uitgangspunten 9
2.2.1 Diepgang toetsing 9
2.2.2 Inhoudelijke kwaliteit 10
2.2.3 Bibob en vergunningen 11
2.3 Procedures bij vergunningverlening 11
2.3.1 De reguliere procedure 12
2.3.2 De uitgebreide procedure 12
2.4 Voorbereiding op de aanvraag 14
2.4.1 Frontoffice 14
2.4.2 Vooroverleg 14
2.5 Procedure na indiening van de aanvraag 14
2.5.1 Check vergunningplicht 15
2.5.2 Ontvankelijkheid 15
2.5.3 Buiten behandeling laten 15
2.5.4 Inhoudelijke toetsing van de aanvraag 16
2.5.5 Ontwerpbeschikking (bij een uitgebreide procedure) 19
2.5.6 Zienswijzen 20
2.5.7 Definitieve beschikking 20
2.5.8 Weigering 21
2.6 Bezwaar en (hoger) beroep 21
2.7 Meldingplichtige activiteiten 22
3 Samenloop met milieu 23
3.1 Melding Activiteitenbesluit 23
3.2 Omgevingsvergunning voor een inrichting 23
3.3 Duurzaamheid 24
4 Overige besluiten 25
4.1 Actualisatie 25
4.2 Revisie 25
4.3 Intrekkingsbesluiten 26
5 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid 27

5.1 Reikwijdte en werkingsduur ... 27
5.2 Beginselplicht tot handhaving ... 27
5.3 Procesmatig en cyclisch handhaven ... 28
6 Handhavingsstrategie ... 29
6.1 Landelijke Handhavingsstrategie voor BWT ... 29
6.2 Preventiestrategie en communicatie ... 31
6.3 Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete ... 31
6.4 Interventiematrix in relatie tot gemeentelijke prioriteiten ... 32
7 Prioriteiten ... 33
7.1 Inleiding ... 33
7.2 Risicoanalyse en gemeentelijke prioriteiten ... 33
7.3 Gevolgen (landelijke) ontwikkelingen ... 34
7.4 Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken ... 35
8 Procedurestappen bij handhavingstrajecten ... 36
8.1 Minnelijk overleg ... 36
8.2 Drie-stappen-procedure ter voorbereiding op handhavingsacties ... 36
8.3 Twee-stappen-procedure ... 37
8.4 Spoedeisende gevallen ... 37
8.5 Legalisatieonderzoek ... 37
8.6 Afronding van dossiers ... 39
9 Gedogen en wraking ... 40
9.1 Actief gedogen ... 40
9.2 Passief gedogen ... 41
9.3 Wraking ... 41
10 Sanctiemiddelen ... 43
11 Dwangsommen ... 45
11.1 Inleiding ... 45
11.2 Soorten dwangsommen ... 46
11.3 Hoogte dwangsommen ... 47
11.4 Invorderen dwangsommen ... 48
12 Communicatie met inwoners ... 49
12.1 Bekendmaking van besluiten ... 49
12.2 Communicatie in het kader van handhavingsbeleid ... 49
12.3 Middelen ... 50
13 Kwaliteit ... 52

13.1 ISO 52
13.2 Kennismanagement 52
13.3 FMEA 53
13.4 LEAN 53
13.5 Verseon en Squit XO 53
14 Registratie, monitoring en evaluatie 54
14.1 Registratie 54
14.2 Monitoring 54
14.3 Evaluatie 55
15 Toekomstige ontwikkelingen 56
15.1 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en Omgevingswet 56
15.2 Natuur 57
Begrippen- en afkortingenlijst 58
Bijlage 1 Dwangsommen 59
Bijlage 2 Interventiematrix Landelijke Handhavingsstrategie 63
Bijlage 3 Overige activiteiten en overtredingen 64

1 Inleiding

Op 25 juni 2013 hebben burgemeester en wethouders van Gouda het 'Handhavingsbeleid 2013 – 2016 Bouw- en Woningtoezicht gemeente Gouda' vastgesteld. Het handhavingsbeleid bevatte de doelen en prioriteiten van het handhavingsbeleid op het gebied van BWT-taken in de gemeenten Gouda. Nu de looptijd van dit handhavingsbeleid verstreken is, is het tijd om een nieuwe Handhavingsnota vast te stellen.

Op 14 april 2016 is de Wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (wet VTH) in werking getreden. De wet regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. Zo wordt het basistakenpakket van de omgevingsdiensten wettelijk vastgelegd en worden gemeenten verplicht een verordening' kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht' te hebben. In de verordening wordt uitgegaan van de kwaliteitscriteria[1], versie 2.1. 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.
Het voldoen aan de criteria zorgt ervoor dat het bevoegd gezag in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. De criteria maken inzichtelijk welke kwaliteit van de VTH-taken burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en als opdrachtgevers, mogen verwachten.

Voor de organisatie betekent dit onder meer dat er een sluitende beleidscyclus om kwaliteit te borgen moet zijn. Voor vergunningverlening, toezicht én handhaving, de zogeheten VTH-taken, dienen prioriteiten en doelstellingen vertaald te worden in een set van objectieve criteria voor toetsing.

De gemeente Gouda heeft, net als de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Waddinxveen en Zuidplas de taken en bevoegdheden op het gebied van onder meer bouwregelgeving en een aantal taken op het gebied van ruimtelijke ordening overgedragen aan de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH).

Voor u ligt de Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Bouw- en woningtoezicht 2017 – 2020 van de gemeente Gouda. Deze nota is opgesteld door de ODMH namens het college van burgemeester en wethouders van Gouda, en beschrijft hoe de ODMH namens Gouda de vergunningentaken, de afhandeling van meldingen op het gebied van onder meer bouwregelgeving, sloop, gebruik en ruimtelijke ordening alsmede toezichttaken en handhaving uitvoert. Met deze nota geven de ODMH en de gemeente Gouda uitvoering aan de eisen uit de wet VTH en de kwaliteitscriteria 2.1 ten aanzien van het operationele beleid. De nota vervangt bovendien het 'Handhavingsbeleid 2013 – 2016 Bouw- en Woningtoezicht gemeente Gouda'.

Taken die buiten het bestek van deze nota vallen zijn de milieutaken voor Gouda. Het beleid hiervoor is vastgelegd in de 'Nota VTH voor de gemeentelijke milieutaken 2015 – 2018'.

Leeswijzer
Hoofdstuk 2 beschrijft de procedures en afwegingskaders bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor bouwen, slopen, reclame, uitwegen, kappen en ruimtelijke ordening, op

[1] kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast

grond van de wet- en regelgeving. Hierin komen ook aspecten als monumenten, aanleg, brandveilig gebruik, opslag roerende goederen en archeologie aan de orde. Hoofdstuk 3 beschrijft de afspraken die gelden als sprake is van samenloop met milieu. In hoofdstuk 4 worden overige vergunningenprocedures en besluiten besproken: actualisatie, revisie en intrekking.
Hoofdstuk 5 beschrijft de uitgangspunten van het handhavingsbeleid, gevolgd door de handhavingsstrategie in hoofdstuk 6. De prioriteiten van de gemeente Gouda als het gaat om toezicht en handhaving zijn vermeld in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 bevat de procedurestappen bij handhavingsbesluiten. In hoofdstuk 9 is beschreven hoe de ODMH, namens Gouda met gedogen omgaat. Een overzicht van de sanctiemiddelen en de soorten dwangsommen staan in de hoofdstukken 10 en 11. De manieren waarop de ODMH, namens de gemeente Gouda, communiceert met bewoners, staan beschreven in hoofdstuk 12. Hoofdstuk 13 beschrijft de manieren waarop de ODMH intern aan kwaliteitsborging doet. Hoofdstuk 14 gaat in op de wijze van registeren, monitoren en evalueren. En in hoofdstuk 15 tenslotte komen de toekomstige ontwikkelingen aan de orde.

2 Vergunningen en meldingen

2.1 Wettelijke basis

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Het doel van de Wabo is het verminderen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, betere dienstverlening door de overheid, kortere procedures en afstemming van voorschriften op het gebied van bouwen, ruimte en milieu.

Hoofdstuk 2 van de Wabo geeft de ver- en geboden voor de omgevingsvergunning. Zo is het op grond van artikel 2.1 verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwwerk te bouwen, een werk uit te voeren, gronden of bouwwerken te gebruiken op een manier die in strijd is met een bestemmingsplan, het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarvoor toestemming ten aanzien van brandveiligheid nodig is, het slopen of op een andere manier wijzigen van een beschermd monument, het slopen van bouwwerken (al dan niet binnen een beschermd stadsgezicht) en het verrichten van een andere activiteit die van invloed kan zijn op de fysieke leefomgeving. Ook het oprichten, veranderen en in werking hebben van een inrichting valt onder deze verbodsbepaling.

In hoofdstuk 2 staat ook welk bestuursorgaan het bevoegde gezag is voor de af te geven omgevingsvergunning. Dit is in beginsel het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, tenzij in de wet anders is bepaald.

De Wabo kent twee typen voorbereidingsprocedures voor de totstandkoming van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning:

- de reguliere voorbereidingsprocedure;
- de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Zowel de reguliere als de uitgebreide procedure zijn een uitwerking van de procedureregels in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor de reguliere procedure geldt hoofdstuk 4 van de Awb (Bijzondere bepalingen over besluiten). Voor de uitgebreide procedure geldt afdeling 3.4 van de Awb (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

In het Besluit van 25 maart 2010 houdende regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Bor) zijn de categorieën inrichtingen, vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten en planologische gebruiksactiviteiten en nadere regels over planologische gebruiksactiviteiten nader bepaald. Ook is in het Bor opgenomen op welke manier een aanvraag om een omgevingsvergunning moet worden ingediend (hoofdstuk 4) en met welke regels bij het opstellen van de omgevingsvergunning rekening gehouden moet worden (hoofdstuk 5).

De *Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 30 maart 2010, nr. BJZ2010008979 houdende nadere regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en van het Besluit omgevingsrecht* (Ministeriele regeling omgevingsrecht, Mor) tenslotte bevat de nadere indieningsvereisten voor aanvragen. Voor een aanvraag om een vergunning voor een bouwactiviteit gaat het dan tenminste om gegevens en bescheiden ten behoeve van toetsing aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012, gegevens en bescheiden ten behoeve van de toetsing aan het bestemmingsplan, de beheersverordening en, voor zover van toepassing, de

stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening. Ook indieningsvereisten vanwege activiteiten met betrekking tot een beschermd monument zijn in de Mor opgenomen.

Voor de gemeente Gouda handelt de afdeling BWT van de ODMH de aanvragen om een vergunning ingevolge de Wabo af, voor zover ze betrekking hebben op de volgende activiteiten:

- bouwwerkzaamheden, verbouwingen of renovaties;
- sloopwerkzaamheden (alleen in samenhang met een andere activiteit waarvoor een omgevingsvergunning noodzakelijk is, anders sloopmelding);
- gebruik in strijd met de bestemming;
- brandveilig gebruik (voor de meest risicovolle vormen van gebruik van een gebouw of ander bouwwerk, zoals kinderdagverblijven, hotels en ziekenhuizen);
- aanleg inrit of uitrit;
- kappen van houtopstanden;
- reclame-uitingen;
- werkzaamheden aan monumenten;
- aanleg op grond van bestemmingsplan (vergraven van gronden);
- opslaan roerende zaken;
- archeologie.

Daarnaast worden meldingen afgehandeld die betrekking hebben op:

- sloop;
- brandveilig gebruik.

2.2 Uitgangspunten

Bij de afhandeling van de ingediende aanvragen en het opstellen van het besluit hanteert de ODMH de volgende uitgangspunten:

- besluiten moeten voldoen aan de eisen van de wet- en regelgeving;
- besluiten zijn helder, transparant en handhaafbaar;
- voor activiteiten waarbij meerdere besluiten nodig zijn, vindt altijd inhoudelijke afstemming plaats met de (overige) bevoegde gezagen;
- voorschriften aan een vergunning zijn doelmatig en eenduidig;
- ontvankelijke zienswijzen worden altijd betrokken bij de besluitvorming.

2.2.1 Diepgang toetsing

Technische voorschriften Bouwbesluit

Bij de behandeling van vergunningaanvragen worden keuzes gemaakt ten aanzien van diepgang van de toetsing. De overheid kan immers niet alles altijd toetsen en behoort dat ook niet te doen, omdat de verantwoordelijkheid primair bij de aanvrager zelf ligt. Uitvoerders van activiteiten hebben de plicht zich aan de regels te houden.

De casemanager[2] of vergunningverlener van de ODMH kan zich daarom, namens Gouda, beperken tot het toetsen van die zaken die het meest risicovol zijn. Dit kan gaan om branches of activiteiten

[2] Overeenkomstig de terminologie in de kwaliteitscriteria 2.1 wordt van een casemanager gesproken indien de vergunningenprocedure betrekking heeft op meervoudige aanvragen waarbij sprake is van een complexe situatie.

waarbij de kans op overtreding van de wet groter is (zoals asbestsaneringen), en/of om onderwerpen die tot grote negatieve effecten kunnen leiden (constructieve veiligheid en brandveiligheid). Uitgangspunt hierbij zijn de aan de verschillende gebouwcategorieën toegekende toetsniveau's[3] van de Landelijke Toetsmatrix Bouwbesluit 2012. Zo wordt de kans dat risicovolle activiteiten worden gemist, verkleind en wordt eveneens voorkomen dat veel tijd en energie gestoken wordt in activiteiten of uitvoerders die niet of nauwelijks tot risico's leiden. Dit uitgangspunt heeft geleid tot differentiatie in bijvoorbeeld de urenbesteding per project (verschillende kentallen bij verschillende soorten activiteiten of bouwsommen), zoals terug te vinden is in het Productenboek BWT van de ODMH.

De aanvrager is en blijft verantwoordelijk voor het indienen van een correcte aanvraag. De eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager vormt dan ook het hoofduitgangspunt van het voorliggende beleid. Aan de hand van de ingediende aanvraag toetsen de vergunningverleners van de afdeling BWT of het aannemelijk is dat de activiteiten aan de wettelijke eisen zal voldoen.

De intensiteit van de toetsing wordt onder meer afhankelijk gesteld van het type activiteit. Een aanvraag voor de bouw van een tuinhuisje vraagt een andere benadering dan een appartementengebouw of een ziekenhuis. Bij risicovolle sloop, waarbij asbest betrokken is of waar kwetsbare naastgelegen panden aanwezig zijn, vindt een grondiger toetsing plaats dan bij niet-risicovolle sloop. De beoordeling van de brandveiligheidsaspecten van een grote middelbare school wordt diepgaander uitgevoerd dan wanneer het gaat om een woongebouw met zelfredzame bewoners.

2.2.2 Inhoudelijke kwaliteit

Het is belangrijk dat de inhoudelijke kwaliteit van de beoordeling is geborgd en dat de wijze waarop wordt getoetst uniform is. Dit voorkomt rechtsongelijkheid in de behandeling van aanvragen en zorgt er ook voor dat besluiten bij mogelijke juridische procedures inhoudelijk in stand blijven. Om de inhoudelijke kwaliteit te borgen zijn de hieronder beschreven maatregelen genomen.

Standaard procedures
Elke aanvraag wordt getoetst aan de hand van standaarden voor de procedures. Hiermee worden alle vergunningenprocedures op eenzelfde manier doorlopen en worden er geen stappen overgeslagen.

Standaard brieven en besluiten
In het workflow systeem (Squit) zijn standaardbrieven en -besluiten opgenomen die, conform de werkinstructies, door de medewerkers worden gebruikt. Hiermee wordt geborgd dat de uitgaande correspondentie uniform verloopt en dat duidelijk is met welke organisatie contact opgenomen kan worden. Ook wordt hiermee voorkomen dat in besluiten toetsingskaders of onderwerpen ontbreken.

Standaard checklists
Voor veelvoorkomende toetsen, zoals die van de ontvankelijkheid, de aangevraagde activiteiten en de benodigde adviseurs, is een checklist gemaakt waarmee een vergunningverlener eenvoudig kan controleren of alle noodzakelijke onderdelen zijn beoordeeld. Ook zorgen deze checklists ervoor dat bij gelijksoortige aanvragen ook dezelfde gegevens worden opgevraagd, en altijd op dezelfde

[3] Toetsniveau 1 = Uitgangspuntentoets (bevatten de stukken voldoende informatie over de uitgangspunten); toetsniveau 2 = Visueel toetsen (kloppen de uitgangspunten en lijken de uitkomsten aannemelijk); toetsniveau 3 = Representatief toetsen van de maatgevende onderdelen; toetsniveau 4 = Volledig toetsen (alles in samenhang controleren).

onderdelen wordt getoetst. De checklists zijn opgenomen in de werkinstructies die deel uitmaken van het Kwaliteitshandboek van de ODMH.

Standaard adviesaanvraag
Voor het aanvragen van adviezen aan de gemeente is een standaard format ontwikkeld.

Collegiale toets
Elke brief met rechtsgevolgen wordt vóór verzending collegiaal getoetst. Bij aanvragen voor bouwprojecten met een bouwsom boven een bepaald bedrag kan er zelfs een volledige hertoetsing plaatsvinden. In de werkinstructies is tevens vastgelegd dat één op de vijf besluiten aanvullend door een jurist wordt getoetst.

Lerende organisatie
Als tijdens juridische procedures of tijdens het toezicht op de bouw blijkt dat bepaalde onderdelen van vergunningen extra aandacht behoeven, wordt dit teruggekoppeld aan het team dat belast is met de vergunningverlening. Op- en aanmerkingen kunnen verwerkt worden door aanpassing van de standaardbrieven, -procedures en/of -checklists. Vaststelling en aanpassing van standaarden vindt plaats in het Managementteam, overeenkomstig de afspraken die in het kader van het Kwaliteitshandboek en de ISO gelden.

2.2.3 Bibob en vergunningen

Gemeenten gebruiken de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) bij het beoordelen van bepaalde aanvragen om een omgevingsvergunning. Deze wet biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van een extra weigerings- en intrekkingsgrond van vergunningen. Met toepassing van de Wet Bibob wordt voorkomen dat criminele activiteiten onbedoeld worden gefaciliteerd door het verlenen van omgevingsvergunningen. Dit is aan de orde, wanneer het gevaar bestaat dat met de vergunning strafbare feiten gepleegd worden of dat uit strafbare feiten verkregen geld benut wordt.
In de werkafspraken tussen de ODMH en de gemeente Gouda is vastgelegd dat het initiatief voor beoordelingen in het kader van de Wet Bibob bij Gouda ligt. Dat wil zeggen dat Gouda, waar nodig, aan het bureau BIBOB van het Ministerie van Justitie vraagt om te onderzoeken of er een kans bestaat dat een vergunning misbruikt wordt of misbruikt zal worden voor criminele activiteiten. Het onderzoek leidt tot een BIBOB-advies, waarin de kans op malafide praktijken wordt weergegeven. De gemeente deelt vervolgens de resultaten mee aan de ODMH.
De ODMH heeft wel een signalerende functie. Indien aanvragen om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen worden ingediend voor bouwwerken waarin potentieel risicovolle activiteiten worden ontplooid, neemt de ODMH contact op met de gemeente. Het gaat dan onder meer om risicocategorieën die gevoelig worden geacht voor criminele invloeden zoals kamerverhuurbedrijven en logiespanden, horecabedrijven, coffeeshops, prostitutiebedrijven, darkrooms, seksbioscopen en sekswinkels, erotische massagesalons, escortbedrijven, smartshops, growshops, speelautomatenhallen en gamecenters.

2.3 Procedures bij vergunningverlening

De hoofdregel is dat op het aanvragen of wijzigen van een omgevingsvergunning de reguliere (korte) procedure van toepassing is. Als de omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor activiteiten waarvan verwacht kan worden dat ze een groot effect op de omgeving zullen hebben, is de

uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Welke activiteiten dit zijn, staat in artikel 3.10 van de Wabo.
De aanvraag om een omgevingsvergunning hoeft maar één procedure te doorlopen. Wanneer voor één van de aangevraagde activiteiten de uitgebreide procedure is aangewezen, wordt dus voor de volledige omgevingsvergunning de uitgebreide procedure gevolgd.

2.3.1 De reguliere procedure

De reguliere voorbereidingsprocedure neemt (maximaal) 8 weken in beslag. Het bevoegd gezag[4] kan deze termijn eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen. De ODMH heeft zichzelf tot doel gesteld om, waar mogelijk, de besluitvorming over relatief eenvoudige vergunningaanvragen binnen 4 weken afgerond te hebben. Het gaat hierbij om vergunningaanvragen voor bouwinitiatieven met een bouwsom tot € 50.000,= (zoals dakkapellen en kleine uitbouwen).

Voor de reguliere procedure gelden de volgende stappen:

- het bevoegd gezag stuurt de aanvrager onverwijld een ontvangstbewijs;
- het bevoegd gezag stuurt de aanvrager zo snel mogelijk een bericht over de procedure en rechtsmiddelen. Waar mogelijk wordt deze informatie gecombineerd met het ontvangstbewijs;
- het bevoegd gezag geeft kennis van de aanvraag op de wijze die wettelijk voorgeschreven is, zoals middels publicatie in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. Naar verwachting zal in de loop van 2017 ook digitaal gepubliceerd worden;
- het bevoegd gezag beoordeelt de aanvraag op volledigheid. Indien de aanvraag niet volledig is, wordt de aanvrager eenmalig in de gelegenheid gesteld om aanvullende gegevens te leveren binnen een bepaalde termijn;
- het bevoegd gezag stuurt de aanvraag aan bepaalde personen of instanties voor advies. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Inspectie Leefomgeving en Transport, een waterkwaliteitsbeheerder of een ander bestuursorgaan dan het aangewezen bevoegd gezag;
- het bevoegd gezag beslist binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan een keer met ten hoogste zes weken worden verlengd;
- het bevoegd gezag doet tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het besluit mededeling van de beschikking, op dezelfde manier als de kennisgeving van de aanvraag;
- bij overschrijding van de beslistermijn, is de gevraagde vergunning van rechtswege verleend ("lex silencio positivo"). In dat geval doet het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk mededeling van de verlening van rechtswege. Voor de aanvrager geschiedt dit schriftelijk in de vorm van de vergunning, voor derden/belanghebbenden gebeurt dit op dezelfde manier als de kennisgeving van de aanvraag;
- tegen de besluiten is bezwaar en beroep mogelijk overeenkomstig de Awb. De ODMH levert het verweerschrift en de stukken die op de zaak betrekking hebben. Verder vallen deze procedures buiten de reikwijdte van deze Nota.

2.3.2 De uitgebreide procedure

De uitgebreide procedure kent een beslistermijn van 26 weken. Indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft, kan het bevoegd gezag binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag deze termijn met een redelijke termijn verlengen. Voordat het bevoegd gezag een

[4] Met het bevoegd gezag wordt in dit geval bedoeld: de ODMH namens de gemeente Gouda.

besluit tot verlenging neemt, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze daarover naar voren te brengen.

Volgens artikel 3.10 van de Wabo wordt de uitgebreide procedure gevolgd in (onder meer) de volgende gevallen:

- activiteiten die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan of beheersverordening maar niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° van de Wabo. De motivering van het besluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing (voorheen het projectbesluit);
- het in gebruik nemen of gebruiken van een gebouw of ander bouwwerk waarvoor een vergunning brandveilig gebruik nodig is, zoals kinderdagverblijven, basisscholen, hotels, pensions, ziekenhuizen en tehuizen met meer dan 10 bedden;
- het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een beschermd monument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;
- gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen zoals bedoeld in artikel 2.27 van de Wabo noodzakelijk is;
- activiteiten waarvoor een vergunning noodzakelijk is die kan aanhaken bij de omgevingsvergunning (o.a. besluit hogere waarden Wet geluidhinder, zie verder bijlage II Memorie van toelichting Wabo).

Voor de uitgebreide procedure gelden de volgende stappen:

- het bevoegd gezag, in dit geval de ODMH namens de gemeente Gouda, stuurt de aanvrager onverwijld een ontvangstbewijs;
- de ODMH stuurt de aanvrager zo snel mogelijk een bericht over de procedure en rechtsmiddelen. Waar mogelijk wordt deze informatie gecombineerd met het ontvangstbewijs;
- de ODMH beoordeelt de aanvraag op volledigheid. Indien de aanvraag niet volledig is, wordt de aanvrager eenmalig in de gelegenheid gesteld om aanvullende gegevens te leveren binnen een bepaalde termijn;
- de ODMH stuurt de aanvraag aan bepaalde personen of instanties voor advies. Denk hierbij aan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen, de Inspectie Leefomgeving en Transport of een ander bestuursorgaan dan het aangewezen bevoegd gezag;
- de ODMH stelt het ontwerpbesluit op en betrekt daarbij de ontvangen adviezen of verklaringen;
- de gemeente geeft kennis van het ontwerpbesluit op de wijze die wettelijk voorgeschreven is, zoals middels publicatie in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen en/of digitaal, en legt het ontwerpbesluit ter inzage;
- iedereen kan zienswijzen op het ontwerpbesluit indienen;
- indien er geen zienswijzen zijn ingediend, neemt de ODMH binnen vier weken na het aflopen van de inzagetermijn het definitieve besluit. In het besluit en in de kennisgeving wordt vermeld dat er geen zienswijzen zijn ingediend;
- indien er wel zienswijzen zijn ingediend, worden de zienswijzen beoordeeld en betrokken bij de besluitvorming;
- de gemeente geeft kennis van het definitieve besluit op de wijze die wettelijk voorgeschreven is, zoals middels publicatie in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen en/of digitaal, en legt het besluit ter inzage;

- tegen het besluit is beroep mogelijk door belanghebbenden. De ODMH levert het verweerschrift en de stukken die op de zaak betrekking hebben. Verder vallen deze procedures buiten de reikwijdte van deze Nota.

Het bevoegd gezag (in dit geval de ODMH namens de gemeente Gouda) mag de beslistermijn van zes maanden eenmaal verlengen met ten hoogste zes weken (art. 3.12 lid 8 Wabo). Een belangrijk verschil met de reguliere procedure is dat de genoemde termijnen 'termijnen van orde' zijn. Een beschikking waarop de uitgebreide procedure van toepassing is, is nooit van rechtswege gegeven.

2.4 Voorbereiding op de aanvraag

2.4.1 Frontoffice

De gemeente Gouda heeft, in tegenstelling tot Bodegraven-Reeuwijk, Waddinxveen en Zuidplas, een eigen klantencontactcentrum voor het verstrekken van informatie aan bedrijven of burgers over bouw- en woningtoezicht. De informatieverstrekking gaat veelal telefonisch of per mail.

2.4.2 Vooroverleg

Onder vooroverleg wordt alle overleg verstaan dat gevoerd wordt over een project of activiteit voorafgaand aan de indiening van een formele aanvraag. Dit kan plaatsvinden aan de hand van een conceptaanvraag of tekeningen (formeel vooroverleg via het OLO (Omgevingsloket Online)), maar ook op basis van een mondeling ingediend voorstel voor een activiteit. Het doel is de aanvrager en de andere betrokken partijen (zoals de afdeling Ruimtelijke Ordening van Gouda) inzicht te geven in de haalbaarheid (vergunbaar of niet) en inpasbaarheid (op grond van bestemmingsplan) van een plan. Complexe plannen waarvoor vooraf overleg met de gemeente noodzakelijk is, worden in de vooroverlegfase voor advies voorgelegd aan Gouda. Dat kan gelden voor plannen die strijdig zijn met het bestemmingplan en waarvoor een uitgebreide procedure 'strijdig gebruik' nodig is, en kan ook gelden voor afwijkingen die met een kruimelprocedure worden afgedaan.

Bij de complexe aanvragen worden ook onze interne specialisten ingeschakeld. Er zijn bij de ODMH specialisten voor de onderwerpen bodem, geluid, lucht, geur, ecologie, archeologie, monumenten, externe veiligheid en duurzaamheid, maar ook op het gebied van constructieve veiligheid en bestemmingsplannen. De specialisten geven aan welke informatie nodig is om te komen tot een vergunbare situatie. Indien nodig, worden ook externe specialisten zoals de brandweer ingeschakeld bij de toetsing van de aanvraag.
De aanvrager weet dan welke informatie geleverd moet worden om te zorgen dat er een aanvraag wordt ingediend die compleet is en daadwerkelijk kan leiden tot een vergunning. Eventuele problemen worden in het vooroverleg besproken en, indien mogelijk, weggenomen.

De resultaten van het vooroverleg worden schriftelijk vastgelegd door de casemanager en aan de aanvrager gestuurd.

2.5 Procedure na indiening van de aanvraag

Het proces van vergunningverlening bestaat uit een aantal vaste stappen die hierna worden beschreven

2.5.1 Check vergunningplicht

Soms wordt er een vergunning aangevraagd of een melding gedaan voor een activiteit waarvoor dit niet vereist is. Hiervan wordt de aanvrager zo spoedig mogelijk door het bevoegd gezag op de hoogte gesteld. De activiteiten die zonder vergunning ('vergunningvrij') kunnen worden uitgevoerd, vallen niet onder de reikwijdte van deze nota. Hierop zijn wel rechtstreeks werkende algemene regels en voorschriften van toepassing, zoals het Bouwbesluit

2.5.2 Ontvankelijkheid

De aanvraag voor een omgevingsvergunning komt vrijwel altijd binnen via het OLO bij de ODMH. Initiatiefnemers mogen een aanvraag ook op papier indienen. De papieren aanvraag wordt dan door de ODMH gescand en in ons digitale systeem geplaatst.
Bij een aanvraag om vergunning wordt na ontvangst eerst gekeken of alle gegevens aanwezig zijn die nodig zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen. Dit is de zogeheten ontvankelijkheidstoets. De minimaal bij een aanvraag in te dienen stukken zijn beschreven in onder andere de Regeling Omgevingsrecht. Bij de ontvankelijkheidstoets hoort ook dat wordt gekeken welke activiteiten er mogelijk nog meer nodig zijn om de gewenste plannen te realiseren. Als iemand bijvoorbeeld een huis wil bouwen, kan naast een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen ook toestemming voor het afwijken van het bestemmingsplan nodig zijn. Soms moet bovendien toestemming worden gevraagd voor het kappen van een boom en het aanleggen van een uitweg/inrit. In deze fase wordt de aanvrager zo volledig mogelijk geïnformeerd over deze aspecten.
Per activiteit wordt vervolgens beoordeeld of alle gegevens die nodig zijn om de aanvraag inhoudelijk te kunnen beoordelen ook daadwerkelijk aanwezig zijn. Als dat niet zo is wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld om de aanvullende gegevens alsnog in te dienen. De standaard termijn die hiervoor gehanteerd wordt is vier weken, maar in voorkomende gevallen kan ook een andere (redelijke) termijn worden afgesproken.

Als voor de realisatie van een bouwplan of project moet worden afgeweken van het bestemmingsplan, kan sprake zijn van planschade voor derden. Bij de vergunningenprocedures wordt in beginsel een planschadeverhaalsovereenkomst zoals beschreven in artikel 6.4a, eerste lid van de Wro afgesloten tussen de gemeente Gouda en de aanvrager. Indien de planschadeverhaalsovereenkomst niet bij de aanvraag is gevoegd, wordt een standaard planschadeverhaalsovereenkomst aan de aanvrager gestuurd met het verzoek deze ingevuld te retourneren.

2.5.3 Buiten behandeling laten

Uitgangspunt bij een aanvraag is dat de onderzoeksverplichting ligt bij de aanvrager. Indien nodig levert de aanvrager de benodigde rapporten aan en voert onderzoek uit om aan te tonen dat voldaan kan worden aan de eisen en normen ten aanzien van de verschillende aspecten.
Als een aanvraag niet compleet is, wordt de aanvrager eenmaal in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen. Als de aanvrager geen gebruik maakt van deze gelegenheid, of als de aanvullingen niet voldoende zijn, dan wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. De ODMH is hierop erg alert omdat aanvragen die niet volledig zijn en tóch in behandeling worden genomen vaak leiden tot extra onderzoekskosten voor het bevoegd gezag dan wel tot bezwaar- en beroepsprocedures.[5]

[5] Mocht hiertoe aanleiding zijn, dan kan na het buiten behandeling laten van een aanvraag een locatiebezoek gebracht worden door een toezichthouder om te controleren of de activiteit niet alsnog illegaal doorgang vindt. Dit valt echter buiten de reikwijdte van deze Nota.

Tegen het besluit om de aanvraag buiten behandeling te laten staat bezwaar en beroep open.

2.5.4 Inhoudelijke toetsing van de aanvraag

Tijdens een vergunningprocedure kan voor één of meerdere aspecten intern advies nodig zijn. De ODMH heeft voor een groot aantal onderwerpen specialisten in huis om een goede kwaliteit van de vergunning (en andere adviezen) te waarborgen. Er zijn specialisten voor de onderwerpen bodem, geluid, lucht, geur, ecologie, archeologie, monumenten, externe veiligheid en duurzaamheid, maar ook op het gebied van constructieve veiligheid en bestemmingsplannen. Deze specialisten hebben diepgaande kennis en ervaring op hun specifieke vakgebied. Bij complexe(re) situaties kunnen specialisten ook betrokken worden bij een locatiebezoek in het kader van een vergunningaanvraag. Het contact kan via een casemanager lopen, maar er kan ook voor gekozen worden om rechtstreeks contact te leggen tussen de aanvrager en de (interne of externe) specialist.
Indien nodig, worden ook externe specialisten ingeschakeld bij de toetsing van de aanvraag. Hierbij kan gedacht worden aan brandveiligheid.

Bouwen
Een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt op grond van de Wabo getoetst aan:

- het geldende bestemmingsplan en/of toekomstige bestemmingsplan voor zover sprake is van een ontwerpbestemmingsplan dat ter inzage heeft gelegen;
- het Bouwbesluit;
- de Bouwverordening;
- de redelijke eisen van welstand (indien van toepassing);
- het exploitatieplan (indien aanwezig);
- de beheersverordening (indien aanwezig);
- overige gemeentelijk beleid[6].

Sloopwerkzaamheden
Indien een aanvraag om omgevingsvergunning ook betrekking heeft op sloopwerkzaamheden, toetsen wij de aanvraag aan:

- het geldende en/of toekomstige bestemmingsplan;
- het Bouwbesluit;
- het Asbestverwijderingsbesluit 2005;
- Erfgoedwet indien sprake is van een monument.

Brandveilig gebruik
Indien een aanvraag om omgevingsvergunning betrekking heeft op brandveilig gebruik van bijvoorbeeld kinderdagverblijven, basisscholen, hotels, pensions, ziekenhuizen en tehuizen met meer dan 10 bedden, toetsen wij de aanvraag aan:

- het Bouwbesluit.

Aanleg van een uitweg of inrit
Een aanvraag om omgevingsvergunning voor de aanleg van een in- of uitrit wordt op grond van de Wabo getoetst aan:

[6] Parkeerbeleid, huisvestingsbeleid, economisch beleid enz.

- Algemene Plaatselijke Verordening (APV);
- lokale uitvoeringsregels.

Kappen van houtopstand
Een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit kappen wordt op grond van de Wabo getoetst aan:
- Algemene Plaatselijke Verordening (APV);
- Lokale uitvoeringsregels.

Indien de houtopstand zich buiten de bebouwde kom bevindt, is de Wet van 20 juli 1961, houdende nieuwe bepalingen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden (Boswet) van toepassing.

Reclame-uitingen
Een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit reclame wordt op grond van de Wabo getoetst aan:
- Algemene Plaatselijke Verordening (APV);
- archeologie;
- welstand.

Aanleg op grond van het bestemmingsplan
Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor aanlegwerkzaamheden zoals graven, slopen, bestraten, aanleggen van verhardingen, rioleringen/drainagesystemen wordt getoetst aan:
- de regels uit het bestemmingsplan.

Monumenten
Een aanvraag om omgevingsvergunning voor werkzaamheden aan monumenten wordt op grond van de Wabo getoetst aan:
- de Wabo;
- het Bouwbesluit;
- de Erfgoedwet;
- de erfgoedverordening of monumentenverordening;
- de eisen van de Stichting ERM (Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg);
- gemeentelijke uitvoeringsregelingen en richtlijnen.

Een belangrijk uitgangspunt bij monumenten is dat technische eisen geen afbreuk mogen doen aan het monumentale karakter. In geval van monumenten kan van de eisen van het Bouwbesluit afgeweken worden, behalve als het gaat om de eisen op het gebied van brandveiligheid of constructieve veiligheid.

<u>Wabo</u>
De vergunningplicht voor restauraties en renovaties is opgenomen in de Wabo. De gemeente Gouda kan de plicht voor een omgevingsvergunning middels een erfgoedverordening ook van toepassing verklaren op de aangewezen monumenten.

<u>Monumentenstatus</u>
Op 1 juli 2016 is de Erfgoedwet in werking getreden ter vervanging van onder meer de Monumentenwet 1988. De Erfgoedwet is een integrale wet die betrekking heeft op onze museale objecten, musea, monumenten en archeologie op het land en onder water. Samen met de nieuwe Omgevingswet maakt de Erfgoedwet een integrale bescherming van ons cultureel erfgoed mogelijk.

In de Erfgoedwet is geregeld hoe monumenten aangewezen kunnen worden als beschermd monument. Er zijn verschillende soorten beschermde monumenten: Rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten. Het Rijk houdt een register bij van de 55.000 beschermde rijksmonumenten. Provinciale monumenten zijn er alleen in Drenthe en Noord-Holland, in Zuid-Holland komen deze niet voor. De lijst van gemeentelijke monumenten is overigens niet statisch. Er kunnen, door beleidswijzingen of indien daar aanleiding voor is, altijd monumenten bijkomen (of afgehaald worden).
Als de aanwijzingsprocedure van een monument nog niet is afgerond, dan heeft het pand/object een vóórbeschermde status. De gemeente Gouda heeft geen beleid op grond waarvan bij een vóórbeschermde status al de voorschriften met betrekking tot de instandhouding van het monument van toepassing zijn. Formeel kunnen de voorschriften met betrekking tot de instandhouding van het monument in die gemeente dus niet van toepassing verklaard worden. Als er een aanvraag wordt ingediend voor een pand met vóórbeschermde status in Gouda, zal de casemanager/vergunninghouder in overleg treden met de aanvrager om te zorgen dat bij de werkzaamheden vast rekening wordt gehouden met de eisen die aan monumenten worden gesteld.

Onderdelen van de voormalige Monumentenwet die de fysieke leefomgeving betreffen, gaan op termijn naar de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding in 2019 verwacht wordt. Het gaat om onderdelen die betrekking hebben op:

- vergunningen tot wijziging, sloop of verwijdering van rijksmonumenten;
- verordeningen, bestemmingsplannen, vergunningen en ontheffingen op het gebied van archeologie;
- bescherming van stads- en dorpsgezichten.

Voor deze onderdelen is een hoofdstuk ‘overgangsrecht’ in de Erfgoedwet opgenomen voor de periode tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, op grond waarvan onderdelen van de Monumentenwet 1988 van kracht blijven. De ODMH betrekt deze onderdelen bij de taken ten aanzien van monumenten.

Tijdens de vergunningprocedure wordt het plan door één casemanager tegelijkertijd met de activiteit bouwen behandeld. Voor het onderdeel activiteit monumenten doet de casemanager een beroep op de monumentenspecialist(en), die na een inspectie op locatie een inhoudelijk advies schrijft voor de Welstand- en monumentencommissie/erfgoedcommissie over het onderdeel monumenten voor de vergunning. De monumentenadviseurs zijn bij de behandeling aanwezig om eventuele nadere informatie te verstrekken. Een belangrijk uitgangspunt bij monumenten is dat verbouwplannen geen afbreuk mogen doen aan het monumentale karakter.

Bij grote verbouwingen van monumenten wordt veelal om een bouwhistorisch onderzoek gevraagd. Hierin stelt een onafhankelijke specialist vast welke waarden een pand heeft en in hoeverre deze waarden kunnen worden aangetast. Op basis hiervan kan een verbouwingsplan worden gemaakt. Een aanvraag wordt getoetst aan de eisen van de Stichting ERM (Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg).

De Erfgoedwet bevat overigens ook voorschriften voor onderwerpen op het gebied van roerend erfgoed, zoals het beheer van de Rijkscollectie, een zorgvuldige afstoting van cultuurgoederen in bezit

van overheden en de aanwijzing, uitvoer en teruggave van beschermde cultuurgoederen. Ook regelt de Erfgoedwet de vervanging van de opgravingsvergunning door een archeologiecertificaat.
Dit zijn onderwerpen die buiten de reikwijdte van deze nota vallen.

Instandhoudingsplicht
In de Erfgoedwet is de instandhoudingsplicht voor rijksmonumenten opgenomen. Eigenaren moeten zorgen dat rijksmonumenten zodanig onderhouden worden dat behoud ervan gewaarborgd is. Achterstallig onderhoud aan de constructie, maar gebrek aan schilderwerk leiden immers tot verval. Het maakt niet uit of de verwaarlozing opzettelijk of onbewust gebeurt. Gemeenten hebben hierdoor de mogelijkheid om handhavend op te treden en het noodzakelijke onderhoud af te dwingen. De gemeente Gouda zal de instandhoudingsplicht voor gemeentelijke monumenten opnemen in de nieuwe Erfgoedverordening. De besluitvorming hierover is gepland voor juni 2017

Beschermd stads- en dorpsgezicht
Beschermde stads- of dorpsgezichten zijn gebieden met beeldbepalende gebouwen met historische karakteristieken. Het Rijk kan deze gebieden op grond van de Erfgoedwet aanwijzen. De gemeente is verplicht voor deze gebieden een beschermend karakter in het bestemmingsplan vast te leggen. Dit betreft niet alleen de bebouwing, maar ook de onbebouwde ruimte (denk aan lantaarnpalen of beplantingen). Voor onderhoud van Rijksmonumenten in zo'n gebied is een omgevingsvergunning vereist, tenzij de activiteit vergunningvrij is.

Strijdig gebruik
Bij activiteiten die in strijd zijn met het bestemmings- of inpassingsplan, dient een beoordeling ten aanzien van dit strijdig gebruik uitgevoerd te worden. Indien een aanvraag niet past binnen de regels van een bestemmingsplan, wordt een aanvraag om een vergunning ook beschouwd als een aanvraag om af te wijken van die regels (vergunning strijdig gebruik).

Welstand
Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van bouwwerken wordt veelal getoetst aan 'redelijke eisen van welstand'. Als een bouwplan niet aan de welstandseisen voldoet, mag er geen omgevingsvergunning worden afgegeven, tenzij het gemeentebestuur vindt dat (de) andere argumenten zwaarder wegen. Het college van burgemeester en wethouders besluit of een bouwplan voldoet aan de welstandseisen, en laat zich daarbij adviseren door een onafhankelijke welstandscommissie. Om te mogen toetsen aan redelijke eisen van welstand moet de gemeente wel welstandsbeleid hebben vastgelegd in een welstandsnota. In deze nota zijn de beleidsregels vastgelegd met daarin de welstandscriteria en welstandskaders die worden toegepast bij de beoordeling van de bouwplannen.
Naast aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten en het gewone welstandsgebied waar de basiskwaliteit moet worden gehandhaafd, kan de gemeente bijzondere welstandsgebieden aanwijzen waar extra inspanning ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit gewenst is. Het accent ligt dan op herstellen en versterken van de karakteristiek en de samenhang van het gebied. Het is ook mogelijk dat een gemeente welstandsarme of welstandsvrije gebieden aanwijst waarin minder of geen welstandsbeleid wordt gevoerd. Hier laat de gemeente de architectonische kwaliteit vrij(er).

2.5.5 Ontwerpbeschikking (bij een uitgebreide procedure)
Indien de aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure doorloopt, wordt eerst een ontwerpbeschikking opgesteld. Net als bij de reguliere procedure worden (voor het opstellen van de

ontwerpbeschikking (considerans en voorschriften)) adviezen gevraagd bij de betreffende specialisten. Het kan dan gaan om geluidrapporten, bodemonderzoeken, rapporten over de constructieve veiligheid, brandveiligheidsadviezen, adviezen van de stedenbouwkundige, de welstandtoets of toetsing aan de parkeernormen. Ook de conclusies van de bestemmingsplantoets en de toetsing aan het Bouwbesluit worden opgenomen in de ontwerpbeschikking.

De considerans van het (ontwerp-)besluit geeft informatie over de voorgenomen activiteiten en de locatie waarop deze plaatsvinden, over de reden dat de activiteiten vergunningplichtig zijn, en over de relatie met andere wet- en regelgeving. Ook geeft de considerans een toelichting op de opgenomen voorschriften en informatie over de gevolgde procedure.

2.5.6 Zienswijzen

Tijdens de uitgebreide vergunningprocedure kan ‘een ieder’ zienswijzen naar voren brengen tegen de ontwerpbeschikking. Ervaring leert dat het aantal zienswijzen per procedure, onderwerp of deel van het werkgebied flink kan verschillen. In een aantal gevallen is het zinvol om in ieder geval telefonisch contact op te nemen met de indiener(s) van een zienswijze. In een (telefoon)gesprek is het makkelijker om duidelijkheid te krijgen over de aard van de zienswijze en over de vraag of de ODMH (of de gemeente Gouda) de zienswijze juist interpreteert. In overleg met de gemeente worden afspraken gemaakt over de situaties waarin telefonisch overleg naar aanleiding van een zienswijze plaatsvindt.

Niet alle zienswijzen zijn relevant voor de omgevingsvergunning. Een mondelinge toelichting hierop levert vaak meer begrip op dan een schriftelijke afhandeling in de definitieve beschikking. Om deze reden kiest de ODMH ervoor om in ieder geval telefonisch terug te koppelen over de naar voren gebrachte zienswijzen.

Indien de zienswijze betrekking heeft op een onderwerp waarvoor specialisten betrokken zijn, dan wordt de betreffende specialist ook bij de behandeling van de zienswijze(n) betrokken.

Hoewel de reguliere procedure van de Wabo formeel geen zienswijzenprocedure kent, worden ook bij reguliere vergunningenprocedures soms (schriftelijke) reacties gegeven door omwonenden of andere belanghebbenden. Omdat wij het belangrijk vinden om de belangen van derden op een goede wijze bij de besluitvorming te betrekken, neemt de ODMH deze reacties mee in de afweging van alle betrokken belangen bij de besluitvorming ten aanzien van de aanvraag.

2.5.7 Definitieve beschikking

Indien de aanvraag de reguliere voorbereidingsprocedure doorloopt, wordt direct een definitieve beschikking opgesteld. Bij de uitgebreide procedure wordt de definitieve beschikking na het doorlopen van de zienswijzentermijn opgesteld.
Indien er geen zienswijzen zijn ingediend, vermeldt het bevoegd gezag dat in het definitieve besluit en in de kennisgeving.

Zodra de definitieve beschikking aan de aanvrager wordt verzonden, wordt in het dossier eveneens de toezichtzaak aangemaakt. Bij bouwprojecten met een bouwsom van € 500.000,= of meer, bij bouwprojecten waarin sprake is van gelijkwaardigheid en/of bij complexe bouwprojecten vindt bovendien overleg plaats tussen de vergunningverlener/casemanager en de toezichthouder.

2.5.8 Weigering

Artikel 2.10 van de Wabo geeft aan in welke situaties een aangevraagde omgevingsvergunning geweigerd wordt. Dit geldt onder meer als de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan. Ook het ontbreken van een planschadeverhaalsovereenkomst (artikel 6.4a, eerste lid van de Wro) of een negatief welstandsadvies kunnen redenen zijn om een (bouw)vergunning te weigeren.
Indien een vergunning geweigerd zal worden, zal dit vooraf aan de aanvrager worden meegedeeld.

Als de aanvraag gaat over meerdere activiteiten, en er blijkt voor één of meerdere van de activiteiten sprake te zijn van een weigering, dan wordt in principe de omgevingsvergunning in zijn geheel geweigerd. Soms is het mogelijk om de omgevingsvergunning deels te verlenen, voor die activiteiten waarvoor zij niet hoeft te worden geweigerd (artikel 2.21 van de Wabo). Dat kan alleen als de aanvrager hierom verzocht heeft én als de activiteiten niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Ook mag de grondslag van de vergunningaanvraag niet worden verlaten.[7]

2.6 Bezwaar en (hoger) beroep

Bij aanvragen die de reguliere procedure doorlopen hebben, kunnen belanghebbenden bezwaar maken tegen de beschikking. Het bezwaarschrift wordt bij de gemeente zelf ingediend. De commissie bezwaarschriften van de gemeente Gouda kan besluiten dat het bezwaar voor prémediation (‘minnelijk overleg’) in aanmerking komt. In overleg met de secretaris van de bezwarencommissie wordt op dat moment besloten op welke wijze daar invulling aan gegeven wordt. Indien er een informeel gesprek plaatsvindt, wordt ook de ODMH hiervoor uitgenodigd.

Indien er alsnog een formeel traject volgt, levert de ODMH overeenkomstig de gemaakte werkafspraken uiterlijk drie weken na ontvangst van het bezwaar bij de ODMH de stukken en het verweer aan ten behoeve van de bezwaarschriftencommissie. De ODMH levert het procesdossier digitaal aan bij de gemeente Gouda. Het verweer wordt per post verzonden.

Bij het opstellen van het verweerschrift wordt de betreffende vergunningverlener betrokken.
Ook voor het verweerschrift hanteert de ODMH het zogeheten vier-ogen-principe, wat inhoudt dat het verweerschrift collegiaal getoetst wordt. Indien noodzakelijk, gaat de vergunningverlener ook mee naar de hoorzitting.

Beroep tegen een besluit op grond van de Wabo staat open voor belanghebbenden die eerder een zienswijze hebben ingediend tegen een ontwerpbeschikking (bij de uitgebreide procedure), en voor belanghebbenden tegen de beslissing op het bezwaar dat zij gemaakt hebben tegen een beschikking (bij de reguliere procedure). Ook mensen die kunnen aantonen dat zij redelijkerwijs niet in staat waren om tijdig een zienswijze naar voren te brengen of bezwaar te maken, kunnen beroep instellen tegen een besluit op grond van de Wabo.
Belanghebbenden en het bevoegd gezag kunnen, indien een beroepsprocedure niet naar hun zin is afgerond, in hoger beroep bij de Raad van State. De ODMH verdedigt ook in hoger beroep, indien nodig, het besluit.

[7] Net als bij het buiten behandeling laten kan ook na een weigering een locatiebezoek gebracht worden door een toezichthouder om te controleren of de activiteit niet alsnog illegaal doorgang vindt.

2.7 Meldingplichtige activiteiten

Bepaalde activiteiten vallen niet onder de vergunningsplicht, maar onder een meldingsplicht. Dit geldt onder meer voor brandveilig gebruik in bepaalde situaties, en voor sloopactiviteiten.

Sloopmelding
Een sloopmelding moet worden ingediend als er meer dan 10 m^3 sloopafval vrijkomt. Ook is een sloopmelding nodig als er asbest kan vrijkomen bij de sloopwerkzaamheden, ongeacht de hoeveelheid sloopafval die vrijkomt.
Bij kleine verbouwingen zonder asbest is dus geen sloopmelding nodig. Als tijdens een kleine verbouwing toch asbest wordt aangetroffen, moet alsnog een sloopmelding worden ingediend.

Melding brandveilig gebruik (gebruiksmelding)
Een gebruiksmelding moet worden ingediend wanneer:

- in een gebouw of ander bouwwerk, niet zijnde een woning of woongebouw, meer dan 50 personen tegelijk verblijven, of
- een woning kamergewijs wordt verhuurd, of
- een gelijkwaardige oplossing wordt toegepast om aan de brandveiligheidseisen van het Bouwbesluit 2012 te voldoen.

Als er meer risicovolle vormen van gebruik van een gebouw of ander bouwwerk plaatsvinden, zoals bij kinderdagverblijven, basisscholen, hotels, pensions, ziekenhuizen en tehuizen met meer dan 10 bedden, is een melding niet voldoende maar is een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik nodig.

Proces
Een melding die schriftelijk of via het Omgevingsloket online wordt ingediend, wordt zo spoedig mogelijk getoetst aan de indieningsvereisten uit het Bouwbesluit en het Besluit omgevingsrecht (Bor). Indien nodig wordt de indiener gevraagd om de melding aan te vullen met stukken die nodig zijn om de melding in ontvangst te kunnen nemen. Indien de melding niet voldoet aan de indieningsvereisten, wordt de indiener schriftelijk op de hoogte gesteld van het feit dat er een nieuwe melding ingediend moet worden.

Bij een **gebruiks**melding wordt vaak advies gevraagd bij de Veiligheidsregio Hollands-Midden (brandweer). Het advies van de Veiligheidsregio wordt door de ODMH meegenomen bij de bepaling of voldaan wordt aan de indieningsvereisten voor de melding.
Als de toets positief is en de stukken correct en volledig zijn, wordt een brief verzonden waarin de ontvangst wordt bevestigd en wordt meegedeeld dat de melding akkoord is bevonden.

Bij een **sloop**melding kunnen in de akkoordbrief ook aanvullende voorwaarden worden gesteld
Een sloopmelding kent normaal gesproken geen bezwaar- en beroepsmogelijkheid. Dit is anders als er aanvullende voorwaarden zijn gesteld. Dan is sprake van een besluit waartegen bezwaar en beroep open staan.

3 Samenloop met milieu

Een aantal inrichtingen (bedrijven en instellingen) heeft een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu nodig. Het gaat dan om inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Als er sprake is van bouw-, sloop-, reclame-, inrit- of kapactiviteiten in samenhang met de oprichting of uitbreiding van een bedrijf of instelling, wordt de aanvraag om een omgevingsvergunning voor alle activiteiten gecombineerd afgehandeld.

3.1 Melding Activiteitenbesluit

Tegenwoordig kan een groot deel van de bedrijven en instellingen met een melding Activiteitenbesluit (via www.aim.vrom.nl) de start of de verandering van een bedrijf regelen. In het Activiteitenbesluit staan algemene milieuregels voor bedrijven, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar de soort milieubelastende activiteit (bijvoorbeeld metaalbewerking) en de soort milieubelasting (bijvoorbeeld geluid).
Voor bedrijven met een relatief beperkte milieubelasting (‘type B inrichtingen’) is de melding van toepassing. Hieronder vallen onder meer garagebedrijven, metaalbewerkende bedrijven en jachthavens.
Op grond van artikel 8.41a Wet milieubeheer moet een melding Activiteitenbesluit gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend (indieningsvereiste), tenzij al eerder een volledige melding voor het project is gedaan.

In enkele gevallen is zelfs een melding niet noodzakelijk. Het gaat dan om inrichtingen die activiteiten uitvoeren die minimaal milieubelastend zijn, zoals veel kantoor- en schoolgebouwen (‘type A inrichtingen’). Ze hoeven bij de oprichting of een wijziging geen melding te doen aan het bevoegd gezag. Ook hebben ze geen omgevingsvergunning milieu nodig. Ze vallen volledig onder het Activiteitenbesluit.

Ook voor bepaalde activiteiten die binnen inrichtingen plaats kunnen vinden, zijn algemene regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen. Deze regels zijn direct werkend en worden niet in de omgevingsvergunning opgenomen.

3.2 Omgevingsvergunning voor een inrichting

Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning ook betrekking heeft op het oprichten, veranderen of in werking hebben van een milieubelastende inrichting, wordt door de ODMH een integraal besluit opgesteld waarin de verschillende aspecten op een juiste wijze zijn afgewogen.
Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met de uitgangspunten en afspraken die zijn opgenomen in hoofdstuk 2 (‘Vergunningen en meldingen’) van de Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving voor gemeentelijke milieutaken 2015-2018.

3.3 Duurzaamheid

Het Bouwbesluit stelt eisen aan duurzaamheid van nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen. Duurzaam bouwen wil zeggen dat zowel in de ontwerpfase, de bouwfase en de gebruiksfase als bij de sloop gekeken wordt naar energiebesparing, waterbesparing en besparing op (schaarse) materialen en hergebruik. Een duurzaam gebouw heeft een gezond binnenmilieu, levert weinig hinder op wat betreft licht, geluid en dergelijke, en leidt niet tot vervuiling zoals CO2-uitstoot.
Sommige concepten voor duurzaam bouwen, beheren en renoveren gaan niet alleen over afzonderlijke gebouwen maar ook over grotere eenheden zoals woonwijken.
Een belangrijk onderdeel van duurzaamheid is de energiezuinigheid, dat wordt uitgedrukt in de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC). De bepaling van de EPC ligt vast in de norm NEN 7120 ‘Energieprestatie van gebouwen (EPG)’. Deze norm geldt voor zowel nieuwbouw van woningen als utiliteitsbouw. Deze en andere normen zijn opgenomen in het Bouwbesluit. Bij aanvragen om omgevingsvergunningen voor (nieuw)bouwprojecten voert de ODMH altijd een EPC-toetsing uit,

Indien door de gemeente strengere eisen worden gesteld aan de energieprestaties van bouwprojecten dan die welke het Bouwbesluit hanteert, wordt dit in een privaatrechtelijke overeenkomst met de projectontwikkelaar vastgelegd. Naleving van deze eisen maakt geen deel uit van (het toetsingskader van) de omgevingsvergunning, omdat alleen de eisen uit het Bouwbesluit wettelijk geborgd zijn.

Naast toezicht op de wettelijke eisen voert de ODMH projecten uit die met duurzaamheid te maken hebben. Zo kunnen gemeenten, projectontwikkelaars of aannemers geadviseerd worden over de energieprestaties bij woningbouwontwikkelingen, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan het basisontwerp en aan varianten in aanvullende maatregelen.
Deze projecten vallen echter buiten de reikwijdte van deze nota.

4 Overige besluiten

Naast aanvragen om een omgevingsvergunning worden ook andere aanvragen en meldingen behandeld. Deze worden hier nader beschreven.

4.1 Actualisatie

De Wabo verplicht het bevoegd gezag om vergunningen regelmatig te toetsen op actualiteit. In de wet staat niet hoe vaak dit moet gebeuren. De ODMH sluit hiervoor zoveel mogelijk aan bij een natuurlijk moment. Dit kan zijn als er verplichtingen uit andere wetgeving volgen, of wanneer een aanvrager om een veranderings- of revisievergunning voor het bedrijf vraagt.
In de praktijk komt deze vorm van actualisatie bij BWT niet vaak voor, omdat omgevingsvergunningen voor activiteiten als bouwen, slopen of het kappen van bomen hun werking verliezen als de activiteit eenmaal is uitgevoerd.

4.2 Revisie

Onder een revisie bij bouw- en woningtoezicht wordt iets anders verstaan dan onder een revisie van een vergunning bij bedrijven in het kader van milieubelastende activiteiten.
Bij bouw- en woningtoezicht gaat het veelal om een verandering in de uitvoering van een voorgenomen bouwwerk vooruitlopend op de start van de werkzaamheden of tijdens de bouw. Het kan dan gaan om een wijziging die geen gevolgen heeft voor de bouwmassa, indeling, maatvoering, functies en constructies, maar die slechts betrekking heeft op het visuele aspect (geen ingrijpende wijziging). Het kan ook gaan om wijzigingen waarin bouwmassa, indeling, maatvoering, functies en constructies wel wijzigen. Zo'n situatie doet zich voor als de aanvrager enkele wijzigingen in het al vergunde plan wil doorvoeren, of bij bouwplannen waarvan de verkoop niet goed loopt en waar wijzigingen moeten worden doorgevoerd om de verkoop te verbeteren.

Bij een wijziging van ingrijpende aard is altijd een nieuwe omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nodig. Bij wijzigingen van niet ingrijpende aard kan volstaan worden met een 'revisie' van de vergunning, wat inhoudt dat in het dossier wordt aangegeven op welke onderdelen de bouwplannen zijn gewijzigd zonder dat er een nieuw besluit wordt genomen. Publicatie van de wijziging is niet aan de orde. Er is dus ook geen bezwaarmogelijkheid tegen deze wijziging(en).

De toezichthouder beschikt op locatie (via Squit) over alle benodigde documenten, dus zowel de oorspronkelijke documenten (aanvraag, tekeningen, constructieberekeningen) als de nieuwe documenten en tekeningen die (onderdelen van) de oorspronkelijke documenten vervangen.

4.3 Intrekkingsbesluiten

Het komt voor dat een omgevingsvergunning is verleend, maar dat er geen gebruik van gemaakt wordt. Onder meer de crisis in de vastgoedsector heeft geleid tot het op de plank blijven liggen van een aantal vergunningen voor bouwprojecten. Grote aantallen ongebruikte omgevingsvergunningen voor het bouwen kunnen nieuwe woningbouwprojecten frustreren. Ook kunnen de omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen leiden tot onzekere situaties voor voornamelijk omwonenden, omdat die niet weten of het bouwwerk wel of niet gerealiseerd zal worden. In de Wabo is aangegeven onder welke omstandigheden een omgevingsvergunning kan worden ingetrokken. Voor vergunningen voor de activiteit bouwen geldt dat er gedurende tenminste 26 weken geen handelingen mogen zijn verricht die met de vergunning samenhangen. Voor milieuvergunningen geldt dat deze kunnen worden ingetrokken als er niet binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning is gestart met de vergunde activiteiten. De intrekkingsmogelijkheid is een bevoegdheid, maar geen verplichting. Bij de beslissing tot intrekken moeten alle relevante belangen worden betrokken. In ieder geval moet worden nagegaan of het uitstel toe te rekenen is aan de vergunninghouder. Ook moet worden nagegaan of de vergunninghouder niet alsnog binnen redelijke termijn gebruik zal maken van de ongebruikte omgevingsvergunning.

De ODMH voert de intrekkingen uit overeenkomstig het gemeentelijk beleid. Als richtlijn geldt dat vergunningen voor de activiteit bouwen niet eerder ingetrokken worden dan nadat gedurende twee jaar niet is gestart met de vergunde activiteiten.
Voordat een omgevingsvergunning wordt ingetrokken, wordt een voornemen tot intrekking verzonden. De vergunninghouder kan zienswijzen indienen. Mochten de zienswijzen aanleiding geven om niet in te trekken, dan kan een termijn gesteld worden waarbinnen begonnen dient te worden. Mocht er dan niet begonnen zijn, dan volgt een definitief intrekkingsbesluit.

Voor een vergunning die is voorbereid conform de reguliere procedure, wordt voor de intrekking eveneens de reguliere procedure doorlopen. Als het besluit voorbereid is met een uitgebreide procedure (afdeling 3.4 Awb), dan dient de intrekking ook met de uitgebreide procedure te worden afgehandeld en zal een ontwerp intrekkingsbesluit ter inzage gelegd worden.

De ODMH kan ook bij overtredingen op basis van wetgeving als sanctie (een gedeelte van) een omgevingsvergunning intrekken. Dit zal altijd gebeuren in overleg met de gemeente.

5 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid

5.1 Reikwijdte en werkingsduur

Het handhavingsbeleid heeft betrekking op bouw, sloop, constructieve veiligheid, brandveiligheid (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Bouwbesluit 2012, Bouwverordening, Woningwet, Monumentenwet) en strijdig gebruik (Wet ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen, beheerverordeningen). APV-aspecten die mede onder de Wabo vallen (reclame, kappen, uitrit), vallen ook onder de reikwijdte van deze notitie.
Doelen en prioriteiten op het gebied van milieu, alsmede APV-aspecten die niet tevens onder de Wabo vallen, komen niet in deze notitie aan de orde.

5.2 Beginselplicht tot handhaving

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Met de Wabo zijn ook het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele Regeling omgevingsrecht (Mor) in werking getreden. De Wabo schijft onder meer voor dat bevoegde gezagen handhavingsbeleid formuleren. In het Bor is omgeschreven aan welke criteria een handhavingsorganisatie moet voldoen.

Volgens vaste jurisprudentie is een bestuursorgaan in beginsel verplicht op te treden tegen overtredingen (beginselplicht tot handhaven). Alleen in bijzondere omstandigheden kan daarvan worden afgezien. Daarvan is sprake bij concreet zicht op legalisatie van de overtreding of als handhavend optreden buitenproportioneel is. De vraag is hoe een lage handhavingsprioriteit zich verhoudt tot de beginselplicht tot handhaving. Uit jurisprudentie is gebleken dat, wanneer door een belanghebbende om handhaving wordt verzocht, dit verzoek niet enkel vanwege de prioriteitstelling in het handhavingsbeleid kan worden afgewezen. Dat is immers alleen in “bijzondere omstandigheden” toegestaan, en de keuze van een bestuursorgaan om (in verband met een beperkte handhavingscapaciteit) een bepaalde overtreding een lage prioriteit toe te kennen, geldt niet als een bijzondere omstandigheid. Het bestuursorgaan zal dus bij een verzoek om handhaving altijd een afweging moeten maken in het individuele geval, waarbij de belangen van de verzoeker worden betrokken. Bij deze afweging moet het bestuursorgaan bezien of er ondanks een eventuele lage prioriteit toch aanleiding is om op te treden.

Uit jurisprudentie blijkt dus dat in het handhavingsbeleid prioriteiten mogen worden gesteld. Deze prioritering kan bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften. Ook mag prioritering inhouden dat bij bepaalde, lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden. Beleid dat inhoudt dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit zal worden opgetreden, is niet toegestaan. Daarmee zou immers het te handhaven wettelijk voorschrift worden ondergraven. Het bestuursorgaan kan een verzoek om handhaving dus niet afwijzen met een enkele verwijzing naar het handhavingsbeleid waarin aan de desbetreffende overtreding een lage prioriteit is toegekend.

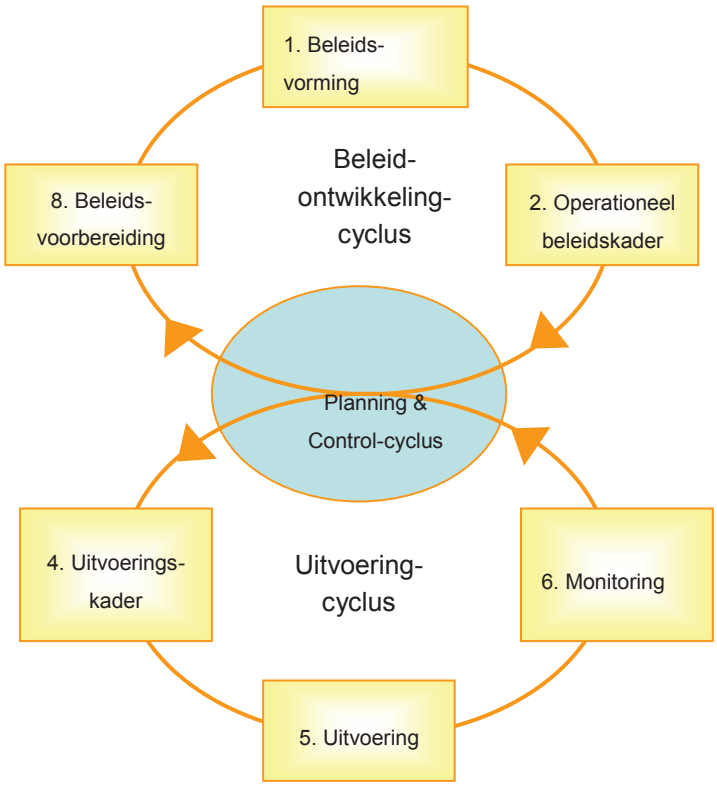
Handhaven is dus een wettelijke plicht, maar de gemeente kan binnen de wettelijke kaders doelen vastleggen, prioriteiten stellen en accenten aanbrengen. Om dat te doen, wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Dit houdt in dat de kans op en de eventuele (negatieve) gevolgen van het optreden van bepaalde situaties binnen Gouda worden geïnventariseerd. Indien de kans op en/of het negatieve

effect van een overtreding te groot worden geacht, wordt prioriteit gegeven aan het voorkomen of opheffen van die situatie.

5.3 Procesmatig en cyclisch handhaven

Uitgangspunt bij het opstellen van handhavingsbeleid is het voldoen aan de kwaliteitseisen zoals deze in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving zijn vastgesteld. Aangesloten wordt bij de aanbevelingen van de toenmalige Inspectie VROM[8] ten aanzien van de bouwregelgeving.

Professioneel handhaven wordt bereikt door het consequent uitvoeren van een aantal processtappen die met elkaar samenhangen. Het handhavingsbeleidsplan is immers geen eindproduct, maar een onderdeel van een beleidscyclus waarin beleidsontwikkeling, uitvoering, evaluatie en bijstelling doorlopend worden uitgevoerd. Deze beleidscyclus, de Bor-regelkring, wordt ook wel de ‘Big 8’ genoemd.



De cyclus houdt in dat via een inventarisatie van de handhavingstaken en een risicoanalyse de prioriteiten worden vastgesteld. De prioriteiten worden vertaald in een uitvoeringsprogramma. Na afloop van de periode waarop het uitvoeringsprogramma betrekking heeft, vinden monitoring en evaluatie plaats. De uitkomsten daarvan leiden tot aanpassing of bijstelling van het beleid, waarna, uiteraard, weer een nieuw uitvoeringsprogramma wordt opgesteld.

[8] Nu Inspectie Leefomgeving en Transport

6 Handhavingsstrategie

6.1 Landelijke Handhavingsstrategie voor BWT

Op 4 juni 2014 is (versie 1.7 van) de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) door het IPO en het Openbaar Ministerie aangeboden aan Wilma Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Daarbij spraken alle betrokken partijen zich uit voor implementatie van de LHS. Doel van de LHS is onder meer een eenduidig handhavend optreden door betrokken instanties bij gelijksoortige overtredingen.

De LHS is ontwikkeld vanuit het milieurecht, waarin een handhavingstekort is geconstateerd doordat de inrichting van de handhavingsorganisatie niet toegesneden bleek op de handhavingstaak. Met name waar het complexe bedrijfsprocessen betrof met hoge of middelhoge milieu- en veiligheidsrisico's was sprake van een gebrek aan deskundigheid bij de toezichthoudende instanties. Onder meer de fragmentatie en het gebrek aan informatie-uitwisseling werden als barrière gezien voor de aanpak van zware en georganiseerde milieucriminaliteit. Daarom worden in de LHS onder meer duidelijke afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen bestuur en OM, waarbij het strafrecht wordt toegepast bij (middel)zware criminaliteit.
Hoewel de LHS van toepassing is verklaard op het hele Wabo-pakket, dus inclusief kapvergunningen en toestemmingen voor reclame-uitingen, is al vastgesteld dat het niet volledig toepasbaar is op andere beleidsvelden dan milieu. Onder meer voor het domein 'bouwen en wonen' is in de LHS aangegeven dat het noodzakelijk kan zijn om een specifieke handhavingsstrategie te ontwikkelen, die natuurlijk wel moet passen binnen de kaders van de LHS. Zolang niet duidelijk is op welke termijn die specifieke landelijke strategie voor bouw- en woningtoezicht zal worden vormgegeven, hoe die strategie er uit zal zien, en bij welke organisatie het voortouw zal liggen, is de LHS echter onverkort van toepassing op bouw- en woningtoezicht (bijlage 2). Het stappenplan hebben wij vertaald naar een handhavingsstrategie voor bouw- en woningtoezicht. De uitgangspunten zijn hetzelfde gebleven: passend interveniëren bij iedere bevinding en in vergelijkbare situaties op vergelijkbare wijze reageren.

De term handhavingsstrategie omvat meer dan alleen het opleggen van sancties bij geconstateerde overtredingen. Het betreft ook aanspreken, informeren en voorlichten tijdens toezichtbezoeken. Ook gedogen kan een passende (handhavings)strategie zijn, mits op de juiste wijze afgewogen. Bij bouw- en woningtoezicht zal meer aandacht uitgaan naar het communicatieve spoor, waarin aanspreken en informeren van belang zijn, dan naar het strafrechtelijke spoor.

De kern van de LHS is een matrix (ze bijlage 2) waarin zowel de ernst van de overtreding als het gedrag van de overtreder worden gewogen. De indeling van de constatering, zijnde de eerste stap van het stappenplan, wordt gebaseerd op (mogelijke) gevolgen van de overtreding en op het gedrag van de overtreder. Grofweg ziet dat er als volgt uit:

In de matrix zijn vier categorieën voor de ernst van de overtreding geformuleerd, én vier categorieën voor het gedrag van de overtreder. Gevolgen kunnen vrijwel nihil zijn (categorie 1), maar ook zeer ernstig en onomkeerbaar (4). De overtreder kan goedwillend zijn en onbedoeld een overtreding hebben begaan (categorie A), maar ook calculerend of zelfs bewust en structureel fraude plegen (D). Voor de indeling in de interventiematrix is dus het gedrag van de overtreder op dat moment belangrijk. Ook de toezicht- en handhavingshistorie is een belangrijke informatiebron. Afhankelijk van de ernst

van de overtreding en de aard van de overtreder wordt gestart met lichtere of zwaardere instrumenten.

De handhaver bepaalt in welk segment de overtreding en de overtreder worden ingedeeld. De LHS gaat uit van het principe dat handhavers zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel, maar dat wel snel wordt overgestapt op zwaardere interventies als naleving uitblijft. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B, onverschillig/reactief, het vertrekpunt.

Bij de indeling wordt vervolgens gekeken of sprake is van verzwarende of verzachtende omstandigheden. Van verzwarende omstandigheden is (bijvoorbeeld) sprake als de overtreder financieel voordeel heeft behaald door de overtreding. Ook als een overtreder een voorbeeldfunctie heeft, kan dat een reden zijn om in te zetten op een zwaardere eerste stap. Datzelfde geldt voor overtredingen die gepaard gaan met andere delicten, zoals valsheid in geschrifte of witwassen. Een verzwaring van de in te zetten instrumenten is dan aan de orde. Bij recidive zal ook eerder gekozen worden voor een zwaarder instrument. Indien sprake is van (een of meerdere) verzwarende argumenten, wordt de bevinding één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven verplaatst.
Bij verzachtende omstandigheden, zoals vastgestelde onbekwaamheid of jeugdige leeftijd van de overtreder, vindt de omgekeerde beweging plaats. Een verzachtende omstandigheid gaat dus niet over de ernst van een feit, maar kijkt hoe iemand tot een strafbare handeling is gekomen. Verzachtende omstandigheden zijn altijd persoonlijk, en hebben nooit hun weerslag op eventuele mededaders.
Als de constatering is toegekend aan een vak in de matrix, is de volgende stap het vaststellen of overleg met de politie en het OM noodzakelijk is voor een strafrechtelijk optreden. Dit zal het geval zijn bij valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen. Ook als sprake is van situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals bij het weigeren van de toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping, en situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht door bijvoorbeeld sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie, kan strafrechtelijk optreden noodzakelijk zijn. Overeenkomstig de LHS wordt in die situaties altijd aangifte gedaan.
Is daar geen sprake van, dan wordt volstaan met bestuurlijk opgetreden.

De handhaver zet de interventie in totdat sprake is van naleving. Als naleving uitblijft binnen de door de handhaver gegeven termijn, wordt doorgepakt. Dan komt de eerstvolgende zwaardere (combinatie van) interventie(s) in beeld, door opzij en/of omhoog te bewegen in de interventiematrix.

De stappen en beslissingen worden helder en duidelijk vastgelegd in het administratiesysteem, zodanig dat duidelijk is hoe is omgegaan met het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

6.2 Preventiestrategie en communicatie

Gelet op de ervaringen met overtredingen in het domein ‘bouwen en wonen’ kan worden gesteld dat veelal sprake is van goedwillende of onverschillige overtreders (A en B) en van overtredingen die slechts beperkte gevolgen kennen of gevolgen die van belang kunnen zijn (score 2 of 3). Daarom wordt in het handhavingsbeleid veel ruimte geboden voor informatieve gesprekken en waarschuwingen. Pas als dit niet leidt tot herstel van de situatie, wordt overgegaan op het daadwerkelijk opstellen en versturen van handhavingsbesluiten (de aanschrijving of lastgeving). Hiermee wordt voldaan aan de doelen van de LHS, zoals het in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en passend interveniëren bij iedere bevinding.

Indien sprake is van bijzondere gevallen, bijvoorbeeld situaties waarin met gebruikmaking van de bestuurlijke afwegingsruimte een legaliseerbare situatie kan worden bereikt, dan kan altijd eerst de mogelijkheid geboden worden aan de overtreder om een vergunning aan te vragen. Dit kan onder meer het geval zijn bij afwijkingen die middels een binnenplanse of buitenplanse afwijkingsprocedure geformaliseerd kunnen worden.

Voor verdere uitleg wordt kortheidshalve verwezen naar het hoofdstuk over de procedurestappen.

6.3 Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete

In de LHS is veel ruimte geboden voor de zogeheten bestuurlijke strafbeschikking, die in het milieurecht vaak wordt toegepast. Deze Bsbm (Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten) is een relatief nieuw sanctie-instrument waarmee een strafbeschikking kan worden opgelegd door onder meer de Omgevingsdiensten op grond van artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering. De strafbeschikking berust op een schuldvaststelling (een daad van vervolging), in tegenstelling tot bijvoorbeeld een bestuurlijke boete (zie verderop) die juist het voorkómen van vervolging tot doel heeft.
Bij de BSBm is de directeur van de OMDH gemandateerd om een strafrechtelijke boete op te leggen bij overtredingen in Gouda. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het OM, al is de BOA in dienst van de ODMH.
De opbrengsten van de bestuurlijke strafbeschikking gaan naar het Rijk en het innen van de boete gebeurt door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

De overtredingen waarvoor de bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd, zijn opgenomen in het zogeheten ‘Feitenboekje’. Ten aanzien van bouw- en woningtoezicht is de bestuurlijke strafbeschikking onder meer mogelijk bij overtredingen van het Bouwbesluit, zoals slopen zonder sloopmelding indien bij die sloop asbest wordt verwijderd, slopen zonder startmelding sloop of bij een sanering die niet tijdig wordt gemeld. Ook voor het in gebruik nemen van een bouwwerk zonder gebruiksmelding of het niet hebben van een brandmeldinstallatie, rookmelders, noodverlichting, blustoestellen en dergelijke kan een bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd.
De bestuurlijke strafbeschikking is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. Omdat de Bsbm de overtreding niet opheft, is vaak ook nog een (op herstel gerichte) bestuursrechtelijke sanctie nodig om de overtreding ook echt ongedaan te laten maken. De bestuurlijke strafbeschikking kan los van of parallel aan deze op herstel gerichte interventies worden ingezet. Ook volgtijdelijke inzet is mogelijk.

Het is belangrijk om te weten dat voor de milieu- en keurfeiten die in aanmerking komen voor afhandeling door middel van een bestuurlijke strafbeschikking, de politie niet langer de bevoegdheid

heeft om op te treden (bijvoorbeeld in de vorm van het opmaken van een proces-verbaal). Als de bestuurlijke strafbeschikking niet wordt ingezet, zou de overtreding dus niet worden bestraft.

Sinds 2009 kunnen gemeenten ook zelf op grond van de 'Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' boetes opleggen voor het overtreden van gemeentelijke verboden en voorschriften die zijn vastgelegd in de APV. Het gaat daarbij om lichte overtredingen die voor veel overlast en verloedering zorgen. Zwaardere, gevaarzettende gedragingen en overtredingen die onderdeel uitmaken van de ordehandhavingsbevoegdheden van de politie (samenscholingen, ongeregeldheden, betogingen en demonstraties), en gedragingen die sterk aan het strafrecht zijn gerelateerd, zoals handel in drugs, heling en het meevoeren van inbrekerswerktuigen of steekwapens, vallen niet onder de reikwijdte van de bestuurlijke boete. Bij onrechtmatige bewoning en woonfraude kan de bestuurlijke boete wel worden ingezet.
Gemeenten dienen de keuze voor de bestuurlijke boete vast te leggen in de betreffende verordeningen middels een raadsbesluit om de bestuurlijke boete in de gemeente in te zetten, gevolgd door een raadsbesluit om de APV (en eventueel de afvalstoffenverordening) aan te passen.
Bij gemeenten die kiezen voor de bestuurlijke boete vloeien de ontvangsten naar de gemeentekas. Daar staat tegenover dat zij zelf zorg moeten dragen voor onder meer het innen van de boete en dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de bezwaar- en beroepsprocedure. Bezwaar tegen de bestuurlijke boeten dienen namelijk bij de gemeente zelf te worden aangetekend, in tegenstelling tot bezwaar tegen een bestuurlijke strafbeschikking.

Gouda hanteert het instrument van de bestuurlijke boete nog niet, maar overweegt dit wel. De bestuurlijke strafbeschikking wordt wel in Gouda gehanteerd.

6.4 Interventiematrix in relatie tot gemeentelijke prioriteiten

De LHS gaat uit van het principe dat zo licht mogelijk gestart wordt met interveniëren. Echter, als het gaat om aspecten en activiteiten die bij de gemeente de prioriteit ‘hoog’ krijgen, wordt de betreffende overtreding altijd in categorie 3 en 4 van de lijst met (mogelijke) gevolgen ingedeeld. Overtredingen met prioriteit ‘laag’ of ‘gemiddeld’ kunnen in alle vier de categorieën ingedeeld worden, dus ook in categorie 1 of 2.
Ten aanzien van het gedrag van de overtreder wordt, overeenkomstig het uitgangspunt van de LHS, in beginsel uitgegaan van categorie B.

7 Prioriteiten

7.1 Inleiding

Er zijn, helaas, meer overtredingen dan waarop de ODMH namens de gemeente Gouda, gezien de beschikbare capaciteit, kan handhaven. Daarom is het noodzakelijk om een prioritering aan te brengen in de handhavingstaken en -doelen: welke activiteiten krijgen voorrang boven andere, zodat op een goede manier wordt omgegaan met de uitdagingen waar de stad Gouda voor staat. Om te bepalen welke overtredingen prioriteit zouden moeten krijgen, is onder meer een risicoanalyse uitgevoerd. Hierbij is de methodiek uit de 'Handreiking handhaven bouwregelgeving' van het (toenmalige) ministerie van VROM gehanteerd. De risicoanalyse geeft een beeld van bij welke overtredingen op het gebied van bouw- en woningtoezicht zich de grootste negatieve effecten kunnen voordoen. Ook wordt gekeken in welke situaties of branches de kans op overtreding van de wet het grootst is (autonoom naleefgedrag). Onder 'risico' verstaan we dus de kans op overtreding vermenigvuldigd met de ernst van de negatieve effecten.
De gemeente Gouda heeft, samen met de ODMH, een inschatting gemaakt van de mate waarin bepalingen worden nageleefd en van de negatieve effecten die (kunnen) optreden als dit niet gebeurt. Het gaat hierbij niet om uitgebreide wetenschappelijke analyses, maar om inschattingen op basis van de kennis en ervaring die wij in huis hebben.

Voor de negatieve effecten zijn de thema's uit de 'Handreiking handhaven bouwregelgeving' aangepast en uitgebreid met een extra thema. De mogelijke overtredingen zijn daarom beoordeeld op de thema's fysieke veiligheid (letsel, al dan niet dodelijk), volksgezondheid (ziektes, aandoeningen, vermindering levensverwachting), natuurschoon en landschappelijke waarden, cultuurhistorische waarden en erfgoed, financieel-economische schade voor gemeenschap en/of gemeente, sociaal-maatschappelijke kwaliteit (zoals hinder, overlast en gevoel van onveiligheid) en bestuurlijk imago gemeente (politiek-bestuurlijke afbreuk, aantasting van het beeld ten aanzien van betrouwbaarheid en geloofwaardigheid).

Naast deze risicoanalyse zijn ook het 'Actieprogramma zakencoalitie Gouda 2016-2018', het coalitieakkoord 'Gouda daagt uit!' 2014-2018, de Kadernota, diverse strategische documenten en andere bestuurlijke beleidsdocumenten betrokken bij de vaststelling van de prioriteiten. Immers, ook beleidsmatige en politieke overwegingen kunnen ertoe leiden dat een bepaald onderwerp extra aandacht verdient. Zo is er de komende periode veel aandacht voor het feestjaar 2022, het jaar waarin het 750 jaar geleden is dat Gouda stadsrechten kreeg. Dat leidt tot extra inzet in het kernwinkelgebied van Gouda. Ook integrale handhaving is een belangrijk speerpunt in Gouda, omdat daarmee voorkomen wordt dat de handhaving van de verschillende regels (milieu, afval, water, bouwen, ruimtelijke ordening en natuurbeheer) gefragmenteerd, ongestructureerd en/of inconsequent wordt uitgevoerd.

7.2 Risicoanalyse en gemeentelijke prioriteiten

Op basis van risicoanalyse en de bestuurlijke standpunten zijn de volgende prioriteiten ten aanzien van toezicht en handhaving gesteld in Gouda:

- monumenten: sloop, (ver)bouw-, renovatie- of herstelwerkzaamheden zonder of in strijd met een vergunning en/of melding;
- bouwen zonder of in strijd met de vergunning indien sprake is van gevaar voor brandveiligheid en/of constructieve veiligheid;

- drank- en horecabedrijven indien sprake is van risico's voor brandveiligheid en/of constructieve veiligheid;
- sloop waarbij asbest aanwezig is, zonder of in strijd met vergunning of melding;
- gebruik van grond of bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan, met name waar het gaat om terrassen, schotten, luifels, inrichting horeca e.d. in de Goudse binnenstad;
- gebruik in strijd met een melding of vergunning brandveilig gebruik;
- integraal toezicht (de aanpak van illegale hennepteelt, controles van coffeeshops, motorclubs en dergelijke, vervallen en verloederde panden/achterstallig onderhoud, de aanpak van overlastpanden inclusief panden met zogenaamde MOE-landers);
- handhaving van woonwagens op woonwagenlocaties (reguliere handhavingsacties, jaarlijkse schouwmomenten met gemeenteambtenaren, politie, stadstoezicht, belastingdienst en nutsbedrijven om te zorgen voor normalisatie van de woonwagenlocaties);
- overige overtredingen in de Goudse binnenstad.. Deze zullen de komende periode extra aandacht gegeven worden in verband met cultuurhistorie, toerisme en het economische beleid en het thema ‘Gouda 750 jaar’ in 2022.

Overtredingen die hier niet genoemd worden (zie bijlage 3), kunnen wél gehandhaafd worden, bijvoorbeeld als hier een klacht of handhavingsverzoek voor ingediend wordt of als de gemeente ervoor kiest om bepaalde onderwerpen (soorten overtredingen, gebieden, doelgroepen) projectmatig aan te pakken.

6.6 Gevolgen (landelijke) ontwikkelingen

Naar verwachting treedt in 2018 de eerste fase van de private kwaliteitsborging in de bouw in werking (zie meer hierover in hoofdstuk 15, ‘toekomstige ontwikkelingen’). Als eerste zijn de bouwwerken aan de beurt die vallen onder gevolgklasse 1. Het gaat dan om het bouwen en verbouwen van vergunningplichtige bouwwerken met een laag risico op het gebied van constructieve veiligheid en brandveiligheid. Er mag voor het gebruik van die bouwwerken geen melding of vergunning brandveilig gebruik nodig zijn. De hoogte van de bouwwerken mag niet meer dan 20 meter zijn. Tevens mag geen sprake zijn van een ‘gelijkwaardige oplossing’ met betrekking tot constructieve veiligheid of brandveiligheid. Het gaat dus met name om grondgebonden woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen.
Drie jaar na de eerste fase van de privatisering vindt een evaluatie plaats, waarna het toezicht op winkels, bibliotheken, gemeentehuizen en (hoge) flats ook privaat uitgevoerd zou moeten (kunnen) worden. Uiteindelijk zou het stelsel ook moeten gaan gelden voor zeer complexe bouwwerken, zoals een metrostation, ziekenhuis of voetbalstadion.

Voor deze bouwprojecten zal dus op termijn geen toezicht meer gehouden worden op technische voorschriften van het Bouwbesluit. De (bestuursrechtelijke) handhaving blijft echter wel een taak van het bevoegd gezag. Dit zal onder meer aan de orde zijn als er niet (langer) wordt voldaan aan de eis dat een kwaliteitsborgingsinstrument wordt toegepast dat is toegelaten tot het stelsel voor de betreffende risicocategorie. Een kwaliteitsborgingsinstrument is een instrument dat is toegelaten door de landelijke Toelatingsorganisatie en dat een beoordelingsmethodiek bevat die gericht is op het bouwen van een bouwwerk. Doel van het instrument is om, middels risicoanalyse, toets- en toezichtplannen, vast te stellen of het bouwwerk voldoet aan de eisen die aan bouwwerken gesteld worden.
Ook kan handhaving nodig zijn indien de eindverantwoordelijke die is aangewezen voor de kwaliteitsborging niet (langer) gerechtigd is om te werken met het gekozen

kwaliteitsborgingsinstrument. Ook het bouwen zonder vergunning van een bouwwerk waarvoor wettelijk wel een vergunningplicht geldt, blijft een handhavingsgrond.

Overigens blijft het toezicht op en handhaving van de omgevingsveiligheid tijdens de bouw wel bij de OMDH, namens Gouda, evenals toezicht op en handhaving van bestaande bouw.

7.4 Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken

De ODMH dient, namens de gemeente Gouda, vlot en adequaat te reageren op klachten, meldingen en handhavingsverzoeken van derden. Deze kunnen betrekking hebben op onderwerpen die hoog op de prioriteitenlijst staan. Maar ook als de klachten, meldingen en handhavingsverzoeken betrekking hebben onderwerpen met een lagere prioriteit, zal er aandacht aan moeten worden besteed. Met name bij handhavingsverzoeken is van belang om te beseffen dat de beginselplicht tot handhaving ook geldt bij (vermeende) overtredingen met lage prioriteit en dat de lage prioriteit geen reden mag zijn om af te zien van handhaving.

8 Procedurestappen bij handhavingstrajecten

8.1 Minnelijk overleg

Bij handhaving wordt vaak direct aan het opleggen van een sanctie gedacht. Maar het daadwerkelijk opleggen van een sanctie is een uiterste middel, en is bovendien slechts een deel van het gehele handhavingsproces. Tussen het tijdstip waarop de bevindingen gedaan zijn en het tijdstip dat er daadwerkelijk een sanctiebesluit wordt genomen, ligt een periode waarin veelal wordt gepoogd de overtreder zover te krijgen dat deze uit zichzelf de overtreding ongedaan maakt. Dit is het zogeheten ‘minnelijke overleg’.
Via het minnelijk overleg met de overtreder wordt getracht aan de overtreding een einde te maken. In het kader van dit overleg kan ook worden onderzocht of legalisatie mogelijk is. Als legalisatie mogelijk is, wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld de overtreding te legaliseren. Maakt de overtreder geen gebruik van de mogelijkheid om de overtreding te legaliseren of is legalisatie van de overtreding niet mogelijk c.q. wenselijk, dan wordt een constateringsbrief of vooraankondiging verstuurd (zie de drie-stappen-procedure of de twee-stappen-procedure).

Het minnelijk overleg kan ook gebruikt worden bij klachten, meldingen en handhavingsverzoeken. Middels telefonisch contact of een overleg kan aan de verzoeker gevraagd worden wat de achterliggende gedachte is, op welk onderwerp de klacht of het verzoek zich richt, wat de klager of verzoeker hoopt te bereiken en wat de verzoeker eventueel zelf al ondernomen heeft om de overlast bij de overtreder onder de aandacht te brengen.

8.2 Drie-stappen-procedure ter voorbereiding op handhavingsacties

Bij de voorbereiding op handhavingsacties wordt in beginsel gekozen voor het drie-stappen-model. Dat houdt in dat de ODMH, namens Gouda, na een constatering van een overtreding als eerste stap een constateringsbrief stuurt voorafgaand aan de eventuele formele vooraanschrijving. Onder meer bij overtredingen ten aanzien van brandveilig gebruik van bouwwerken (Bouwbesluit) is veelal sprake van een gebruiksmelding waarbij nog niet voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. In die situatie kan een constateringsbrief al een belangrijke stimulans zijn om overtredingen op te heffen. Ook overtredingen waarbij afspraken gemaakt zijn met de overtreder over een legalisatie lenen zich ervoor om eerst de stap te zetten in de vorm van een afsprakenkader/constateringsbrief.
Een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van een constateringsbrief is dat deze brief niet mag leiden tot een impliciete gedoogsituatie.

Mocht de constateringsbrief niet leiden tot opheffing van de overtreding, dan stuurt de ODMH als tweede stap een vooraanschrijving waarin de overtreder op de hoogte gesteld wordt van het voorgenomen handhavingsbesluit. Dat handhavingsbesluit kan het opleggen van een last onder dwangsom zijn, of een last onder bestuursdwang. Een vooraanschrijving is overigens geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.
De overtreder en eventuele andere belanghebbenden worden vervolgens in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het voorgenomen handhavingsbesluit naar voren te brengen. De overtreder (of een eventuele andere belanghebbende) moet zijn visie kunnen geven op de vraag of daadwerkelijk sprake is van een overtreding, dan wel of er redenen zijn om de handhaving (tijdelijk) achterwege te laten. De zienswijze of visie kunnen zowel schriftelijk als mondeling gegeven worden, al naar gelang de belanghebbende(n) wens(t)(en).

Voorkomen moet worden dat er eindeloos gecorrespondeerd wordt naar aanleiding van een vooraanschrijving, omdat daarmee de besluitvorming uitgesteld wordt. Maar het (eenmalig) bieden van de mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen is een extra zorgvuldigheidsvereiste, dat duidelijk meerwaarde heeft als het gaat om het verifiëren van de deugdelijkheid van de informatie waarop het besluit wordt gebaseerd.
De door de overtreder of belanghebbenden naar voren gebrachte zienswijzen moeten door de gemeente worden afgewogen tegen de maatschappelijke belangen, zoals de ruimtelijke kwaliteit, de wens tot consequente en eenduidige handhaving, precedentwerking of belangen van derden. De zienswijzen kunnen eventueel leiden tot een heroverweging van het voorgenomen handhavingsbesluit.

Als derde stap wordt vervolgens het handhavingsbesluit (de aanschrijving of lastgeving) opgesteld en verstuurd aan de overtreder. Dit besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Tegen een dergelijk besluit staan de rechtsmiddelen zoals opgenomen in de Awb open.

Als uitgangspunt geldt dat de handhavingsbesluiten aangetekend worden verstuurd. Constateringsbrieven en vooraanschrijvingen worden niet aangetekend verstuurd.

Omdat handhavingsbesluiten (veelal) ook gelden voor eventuele rechtsopvolgers van de overtreders, worden handhavingsbesluiten ingeschreven in het Wkpb[9] -register.

8.3 Twee-stappen-procedure

In een beperkt aantal situaties wordt gekozen voor het twee-stappen-model. Indien uit het minnelijk overleg of op andere wijze reeds op voorhand geconcludeerd kan worden dat een constateringsbrief niet zal leiden tot het opheffen van een overtreding, zal direct gekozen worden voor het versturen van een vooraanschrijving, gevolgd door de zienswijzemogelijkheid en, waar nodig, het handhavingsbesluit.

8.4 Spoedeisende gevallen

In spoedeisende gevallen kan bovendien worden afgezien van het versturen van een vooraanschrijving. Dit moet altijd worden gemotiveerd. Indien mogelijk zal telefonisch of mondeling getracht worden om in ieder geval aan de hoorplicht te voldoen. Van dat gesprek wordt altijd een verslag gemaakt, dat aan het handhavingsdossier wordt toegevoegd.

8.5 Legalisatieonderzoek

In geval van overtreding van een wettelijk voorschrift is het bevoegd gezag in de regel verplicht om op te treden (beginselplicht tot handhaving). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag hiervan worden afgezien. Een van die bijzondere omstandigheden is dat er concreet zicht op legalisatie bestaat. Voordat een handhavingstraject gestart wordt, dient dan ook onderzocht te worden of daar sprake van is. Daarom wordt eerst legalisatieonderzoek uitgevoerd.

Een legalisatieonderzoek houdt in dat nagegaan wordt of datgene dat als een overtreding wordt aangemerkt, kan worden weggenomen door alsnog een vergunning te verlenen. Hierbij kunnen milieuaspecten, eisen uit het Bouwbesluit, ecologische aspecten van toepassing zijn. Ook planologische aspecten worden meegewogen, waarbij onder meer het overgangsrecht in

[9] WKPB = Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken

bestemmingsplannen van belang kan zijn. De overtreder mag overigens niet gedwongen worden tot het indienen van een aanvraag om omgevingsvergunning of andere toestemming om zodoende over meer gegevens te beschikken voor het legalisatieonderzoek.

Een legalisatieonderzoek kan drie mogelijke uitkomsten hebben:

1. De uitkomst van legalisatieonderzoek staat nog niet vast.
In de constateringsbrief aan de overtreder wordt dan vermeld dat nog een (nader) onderzoek naar legalisering plaatsvindt en op welke onderwerpen nadere gegevens benodigd zijn. Wat al bekend is, wordt in de brief vermeld, evenals een termijn waarbinnen de gemeente uitsluitsel geeft over de legalisatiemogelijkheden.

2. De overtreding is mogelijk te legaliseren.
In reactie op de geconstateerde overtreding wordt schriftelijk bericht dat deze mogelijk (gedeeltelijk) kan worden gelegaliseerd en op welke wijze dat kan gebeuren. Indien voor het legaliseren van de overtreding aanpassingen of maatregelen noodzakelijk zijn, wordt dat zo veel mogelijk in de brief aangegeven. De overtreder kan worden uitgenodigd voor een gesprek, waarin de aanpassingen of maatregelen worden toegelicht. In vervolg hierop wordt de overtreder een termijn gegund voor het indienen van een aanvraag om vergunning, het doen van een melding of het op een andere wijze mee te werken aan legalisatie. Hiervoor geldt in principe een standaardtermijn van vier weken. Deze termijn kan verkort of verlengd worden als de omstandigheden hiertoe aanleiding geven, bijvoorbeeld omdat de noodzakelijk geachte aanpassingen en maatregelen meer tijd vergen.
Na het verlopen van deze termijn zijn er twee mogelijkheden:

- Indien binnen de gestelde termijn géén ontvankelijke aanvraag is ingediend of op een andere wijze medewerking is verleend, wordt het handhavingstraject vervolgd. Indien er geen aanvraag is ingediend, is er immers geen concreet zicht op legalisatie.
- Indien wél een ontvankelijke aanvraag is ingediend of op een andere wijze is voldaan aan de eisen die nodig zijn voor legalisatie, zal vanwege concreet zicht op legalisatie (vooralsnog) worden afgezien van handhaving. Daarbij wordt opgemerkt dat het niet vanzelfsprekend is dat de aangevraagde activiteiten ook daadwerkelijk kunnen en zullen worden verleend, onder meer omdat in een aantal gevallen moet worden aangetoond dat de aangevraagde situatie voldoet aan de gestelde eisen. Indien de aangevraagde vergunning wordt geweigerd, krijgt de overtreder alsnog de standaardtermijn van vier weken om de overtreding te beëindigen. Deze termijn kan natuurlijk verkort of verlengd worden als de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Indien de overtreding daarna niet is beëindigd, wordt de handhaving voortgezet door middel van het verzenden van een voornemen tot handhaving en eventueel het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

3. De overtreding is naar verwachting niet te legaliseren.
Indien uit het legalisatieonderzoek blijkt dat de overtreding naar verwachting niet gelegaliseerd kan worden, wordt de overtreder hier schriftelijk van op de hoogte gesteld. Daarbij wordt gemotiveerd waarom legalisatie niet mogelijk is en zonodig ook waarom geen vrijstelling of ontheffing wordt verleend. Vermeld wordt dat een eventueel in te dienen aanvraag naar verwachting zal worden geweigerd. Er is dan geen sprake van concreet zicht op legalisatie, en het handhavingstraject wordt voortgezet.

8.6 Afronding van dossiers

Elk handhavingsdossier moet op correcte wijze worden afgerond.
Als de overtreding ongedaan is gemaakt, wordt altijd een kennisgeving aan de overtreder gestuurd. Daarmee kan het dossier worden gesloten. Daarnaast wordt de aanschrijving uitgeschreven uit het Wkpb-register.

Handhavingsdossiers inclusief rapportages worden tenminste bewaard totdat alle juridische procedures zijn afgerond. Vervolgens worden zij gearchiveerd conform de regels in de Archiefwet.

9 Gedogen en wraking

Gedogen is het door een overheidsinstantie, bij constatering van een overtreding, afzien van handhavend optreden, dan wel het door een overheidsinstantie vooraf verklaren of anderszins de verwachting wekken dat tegen een overtreding niet zal worden opgetreden. Dit gedogen kan actief gebeuren, middels een gedoogbesluit, of passief/impliciet.

9.1 Actief gedogen

Er is sprake van actief gedogen als het college van B&W expliciet te kennen geeft geen bestuursdwang of dwangsom toe te zullen passen.

Uitgangspunt is dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar wordt geacht, en dat overtredingen ongedaan worden gemaakt. Dat betekent dat in principe geen ruimte is voor permanente gedoogsituaties. De mate waarin wordt gedoogd moet zoveel mogelijk in omvang en/of tijdsduur moet worden beperkt. Beperking van de tijdsduur van gedogen is onder meer van belang om precedentwerking en daarmee een opwaartse druk tot verder gedogen te voorkomen. Als er gekozen wordt voor gedogen, betreft het dus altijd het tijdelijk afzien van optreden in afwachting van een definitieve oplossing.
In een aantal gevallen kan een redelijke afweging van belangen leiden tot de conclusie dat handhavend optreden op dat moment niet redelijk is. Bij deze afweging wordt aangesloten bij de criteria die hiervoor in landelijke beleidskaders voor gedogen zijn geformuleerd, en bij de zorgvuldigheidseisen zoals deze zijn neergelegd in de Awb.
In principe komen alleen de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

- Overmachtssituaties.
  Van overmachtssituaties is bijvoorbeeld sprake bij vergunningen die uitsluitend op formele gronden zijn vernietigd, maar ook bij werkzaamheden die direct voortvloeien uit calamiteiten. Vooruitlopend op legalisatie kan tijdelijk worden gedoogd.
- Situaties waarin nader onderzoek nodig is.
  Er kan eveneens gedoogd worden als nader onderzoek nodig is naar de oplossing van geconstateerde overtredingen, en de gemeente in afwachting is van de uitkomsten van dat onderzoek.
- Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.
  Hierbij gaat om situaties die strikt genomen in strijd zijn met de wet- en regelgeving, maar die in de praktijk geen inbreuk maken op enig publiek belang. Overigens wordt er naar gestreefd om gemeentelijke regelgeving zodanig op te stellen en aan te passen dat dergelijke situaties niet (meer) als overtreding (behoeven te) worden aangemerkt.
- Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.
  Dit doet zich voor als de overtreding op het moment van constateren weliswaar in strijd is met de regelgeving, maar er concreet zicht is op mogelijke legalisering als gevolg van regelgeving in voorbereiding of beleidsontwikkeling waarmee de strijdigheid wordt opgeheven.

Als gedogen aanvaardbaar wordt geacht, dient dat schriftelijk te worden bevestigd. Belanghebbenden hebben dan immers in ieder geval de mogelijkheid om het gedoogbesluit te laten toetsen door een rechter.

Een positieve gedoogbeschikking is een besluit in de zin van de Awb. Het college van B&W dient het gedoogbesluit vast te stellen, de ODMH is hiervoor niet gemandateerd. Het besluit moet inzicht geven in de belangenafweging en de andere overwegingen die tot het gedogen hebben geleid.

Bij de afweging om al dan niet tot handhaving over te gaan, spelen de beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol (motiveringsbeginsel, betrouwbare overheid, rechtsgelijkheid). Over de noodzaak tot gedogen, de tijdsduur, voorwaarden en de wijze van handhaving tijdens de gedoogperiode dient vooraf overleg te zijn gepleegd met de overtreder, belanghebbenden en andere handhavingspartners zoals politie en Openbaar Ministerie.

9.2 Passief gedogen

Van passief gedogen is sprake als het college van B&W wel op de hoogte is van de overtreding, maar geen actie onderneemt tegen de overtreding en evenmin expliciet te kennen geeft af te zien van handhavend optreden. Zodra overtredingen vastgelegd worden, bijvoorbeeld door het invullen van een controlerapport of het bijhouden van een lijst, maar ook bij het maken van foto's van de overtreding door een toezichthouder, is duidelijk dat de gemeente op de hoogte is de illegale situatie. Passief gedogen is in beginsel een ongewenste situatie en Gouda streeft er dan ook naar dergelijke situaties zo veel mogelijk te voorkomen

Als een illegale situatie meerdere jaren heeft bestaan zonder dat daartegen is opgetreden, kan de overtreder hier overigens géén rechten aan ontlenen. Dit ligt anders als aangetoond kan worden dat het college van B&W al geruime tijd op de hoogte was van de overtreding, aangezien dan sprake is van passief gedogen. Wanneer het college van B&W in zo'n situatie alsnog wil optreden, zal dit nadrukkelijk moeten worden gemotiveerd. Hiervan kan sprake zijn als de overtreding ten onrechte als ondergeschikt was aangemerkt of als het illegale handelen wordt geïntensiveerd.

9.3 Wraking

Wraking is niet zozeer gedogen maar een vorm van uitgestelde handhaving. Een wrakingsbrief is géén besluit in de zin van de Awb. Door middel van een wrakingsbrief geeft de gemeente de overtreder te kennen dat het college van B&W niet berust in de overtreding, maar zich het recht voorbehoudt om op een nader te bepalen tijdstip handhavend op te treden tegen de geconstateerde overtreding als de overtreder deze zelf niet opheft. Bij een verergering van de situatie, bij handhavingsverzoeken van derden en/of zodra de gemeente anderszins daartoe aanleiding ziet, kan alsnog handhavend worden opgetreden. Wraking wordt met name gehanteerd voor overtredingen die op het moment van constatering geen prioriteit hebben.
Indien wraking gecombineerd wordt met een verzoek om handhaving, dient in de wrakingsbrief en/of de afwijzing van het handhavingsverzoek aangegeven te worden hoe lang de uitgestelde handhaving zal duren en vanaf wanneer alsnog een handhavingstraject gestart wordt (een tijdschema voor de verdere behandeling van een verzoek om handhaving nadat tot wraking is besloten) .
Uit jurisprudentie blijkt dat het beleid waarin prioriteiten bij handhaving zijn gesteld, in beginsel niet onredelijk wordt acht. Op alle momenten handhavend optreden tegen alle mogelijke overtredingen van wettelijke voorschriften kan, gelet op de beschikbare capaciteit, niet van het college worden gevergd. Dat wil echter niet zeggen dat binnen de looptijd van het Handhavingsbeleidsplan volledig afgezien kan worden van handhavend optreden tegen overtredingen. Volgens de rechtbank dient het bestuursorgaan de verzoeker, gelet op de beginselplicht tot handhaving, ten minste een moment in het vooruitzicht te stellen waarop het verzoek om handhaving alsnog kan worden ingewilligd. Beleid dat inhoudt dat tegen overtredingen die in het handhavingsbeleid een lage prioriteit hebben in het

geheel niet handhavend zal worden opgetreden, is rechtens niet aanvaardbaar, omdat daarmee het te handhaven wettelijk voorschrift wordt ondergraven.
Dit geldt overigens niet voor wraking in combinatie met een klacht of melding. Bij een klacht/melding kan wél aan de melder en aan de overtreder worden aangegeven dat de (vermeende) overtreding een lage prioriteit heeft en daarom wordt gewraakt.

10 Sanctiemiddelen

Voor het opleggen van bestuurlijke sanctiemiddelen kan uit de volgende instrumenten worden gekozen:

- Opleggen van een last onder dwangsom (LOD);
- Opleggen van een last onder bestuursdwang (LOB);
- Geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning.

a. Opleggen van een last onder dwangsom (LOD)

Een last onder dwangsom is de sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt indien of zolang de overtreding voortduurt. De last onder dwangsom bevat een last om de overtreding te beëindigen, en om voortzetting en herhaling te voorkomen. In de last onder dwangsom wordt een begunstigingstermijn opgenomen waarbinnen de overtreding ongedaan gemaakt moet worden. Als de overtreding tijdig ongedaan gemaakt wordt, is geen dwangsom verschuldigd. Wanneer de overtreding niet, of niet tijdig wordt beëindigd, dan wel wordt voortgezet of herhaald, dan wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd.

De last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd aan de overtreder. Daarmee wordt diegene bedoeld die “het in zijn macht heeft” om de last uit te voeren of na te komen, en daarmee de overtreding te beëindigen. Meestal gaat het om de eigenaar van het perceel of bouwwerk, maar het kan ook de huurder/gebruiker zijn. Per geval moet worden beoordeeld wie als “overtreder” kan worden aangemerkt en aangeschreven.

Niet altijd kan een overtreding worden bestreden met een last onder dwangsom. Als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet, mag niet gekozen worden voor een last onder dwangsom. Hierbij kan gedacht worden aan ernstige milieuovertredingen of overtredingen met onomkeerbare gevolgen. Direct optreden om verdere schade te voorkomen, door middel van bestuursdwang, is dan noodzakelijk.

b. Opleggen van een last onder bestuursdwang (LOB)

Bestuursdwang houdt in dat het feitelijk beëindigen van een overtreding uitgevoerd wordt door het bevoegd gezag. Dit kan bij uitstek worden toegepast in de volgende situaties:

- Bij acuut dreigende calamiteiten en gevaarlijke situaties waarbij direct optreden noodzakelijk is. Dit geldt onder meer indien de overtreder niet bereikbaar is;
- Indien de overtreder niet genegen of (financieel) in staat is om de overtreding ongedaan te maken;
- Indien het opleggen van een last onder dwangsom niet tot het gewenste effect, te weten het ongedaan maken van de overtreding, heeft geleid.

De kosten van het uitvoeren van bestuursdwang kunnen verhaald worden op de overtreder. Het uitgangspunt is dat Gouda vervolgens ook daadwerkelijk tot het verhalen van de kosten overgaat.

Het tegelijk opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom voor één en dezelfde overtreding is niet mogelijk. Als er sprake is van twee of meer verschillende overtredingen, is een combinatie van een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang wel mogelijk. Een voorbeeld waarbij wel gelijktijdig een last onder bestuursdwang en last onder dwangsom opgelegd kan worden, is het opleggen van een bouwstop (= een last onder bestuursdwang) en het gelijktijdig opleggen van een last onder dwangsom om te voorkomen dat er verder wordt gegaan met bouwen (=

preventieve last onder dwangsom). Door de stillegging van de bouw is een op dat moment plaatsvindende overtreding met onmiddellijke ingang beëindigd. De last onder dwangsom is opgelegd om te voorkomen dat de overtreding opnieuw plaatsvindt.

c. Geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning

Een verleende vergunning kan eventueel geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken, indien niet overeenkomstig die vergunning is of wordt gehandeld. Ook kan een vergunning worden ingetrokken als de aan de vergunning verbonden voorschriften of regels niet worden nageleefd. Deze sanctie wordt ingezet bij 'onomkeerbare' overtredingen die niet legaliseerbaar zijn, bijvoorbeeld als het bouwwerk anders wordt uitgevoerd dan was aangevraagd en vergund.
Tot intrekking van de vergunning kan pas worden overgaan als de betrokkene in de gelegenheid is gesteld het bouwwerk (of de activiteit) alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning. Zodra de vergunning is ingetrokken, is de betrokkene direct in overtreding als de activiteit wordt voortgezet, en kunnen andere maatregelen worden toegepast, zoals een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

11 Dwangsommen

11.1 Inleiding

In het 'Handhavingsbeleid 2013 – 2016 Bouw- en Woningtoezicht gemeente Gouda' waren geen bedragen voor dwangsommen opgenomen. Per overtreding werd apart vastgesteld wat een redelijke en effectieve dwangsom zou zijn. De andere gemeenten waarvoor de ODMH in mandaat een last onder dwangsom oplegt, hanteerden wel vaste bedragen bij gelijke overtredingen. Deze bedragen waren echter niet gelijk aan elkaar. Omwille van de harmonisatie van de uitvoering is afgesproken om voor alle gemeenten, dus ook voor Gouda, bij eenzelfde soort overtreding op een eenduidige manier op te treden binnen de regio, en daarbij eenduidige dwangsommen opleggen. Daarom bevat deze nota een bijlage met de soort en de hoogte van de dwangsommen per type overtreding.

In beginsel is de hoogte van de dwangsom afhankelijk van de aard van de overtreding. Het college van B en W heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en van het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. De dwangsomhoogte moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid), en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van verschillende factoren, zoals:

- de dwangsom moet voldoende pressie voor de overtreder opleveren om de overtreding op te heffen of te beëindigen;
- de dwangsom moet in verhouding staan tot de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen;
- de dwangsom moet hoger zijn dan het door de overtreding behaalde (geschatte) financiële voordeel;
- de dwangsom moet zich richten op het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder kan behalen met de overtreding;
- de dwangsom dient te leiden tot het voorkomen van een herhaling, tot de beperking van schade en tot herstel in de oorspronkelijke toestand;
- de dwangsom dient als bevestiging van de normen die gesteld zijn in het belang van onder andere de bouwregelgeving en ruimtelijke ordening.

Dit beleid geeft richtlijnen voor de meest voorkomende gevallen/overtredingen, maar is niet uitputtend. De in de dwangsombeschikking gekozen hoogte van de dwangsom moet wel in overeenstemming zijn met dit beleid. Indien er wordt afgeweken van de dwangsomhoogte in de tabel, naar beneden of naar boven, wordt in de beschikking een aanvullende motivering opgenomen.

Afbakening

De dwangsommen voor de activiteit milieu zijn niet in dit beleid opgenomen, omdat voor deze activiteit reeds apart beleid is. Indien sprake is van overtredingen die betrekking hebben op RO, bouwregelgeving én milieu, zal de OMDH uiteraard zorgdragen voor afstemming tussen de verschillende werkvelden.

11.2 Soorten dwangsommen

Op grond van artikel 5:32b Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zijn er drie soorten dwangsommen:

1. een bedrag ineens;

Deze vorm wordt voornamelijk toegepast in situaties waarin een overtreder door het verrichten van een handeling de overtreding voor een bepaalde datum kan beëindigen. Bijvoorbeeld bij het zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning bouwen van een bouwwerk. Het voordeel is dat men slechts één controlemoment hoeft in te plannen om te constateren of de overtreding beëindigd is.

2. een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd;

Deze vorm wordt voornamelijk toegepast bij gedragingen waarbij sprake is van een continue c.q. langdurige niet afzonderlijk te constateren overtreding. De overtreder is constant in overtreding. Deze vorm is bij uitstek geschikt voor situaties waar in strijd met de bestemmingsplanvoorschriften opstallen of gronden worden gebruikt.

3. een bedrag per overtreding van de last.

Indien regelmatig overtredingen plaatsvinden, die elk op zichzelf geen continu karakter hebben en tot individuele op zichzelf staande gedragingen zijn terug te leiden, kan, bijvoorbeeld ter voorkoming van herhaling van die gedragingen, gekozen worden voor het opleggen van een dwangsom per individueel geconstateerde overtreding. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om overtredingen waarbij een stilleggingsbesluit wordt genegeerd.

Preventieve dwangsom

Het is niet altijd noodzakelijk dat er al sprake is van een feitelijke overtreding voordat een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Ook in situaties waar sprake is van een klaarblijkelijk gevaar van een overtreding in de toekomst (bijvoorbeeld bij het stilleggen van bouwwerkzaamheden zonder of in strijd met de vergunning of bij voorgenomen sloopwerkzaamheden zonder noodzakelijke asbestinventarisatie), kan ook vooraf een (preventieve) last onder dwangsom (of last onder bestuursdwang) worden opgelegd. Dit is geregeld in artikel 5:7 Awb .

Begunstigingstermijn

Een last onder dwangsom omvat, naast de te nemen herstelmaatregelen ook een termijn waarbinnen de overtreder de door het bestuursorgaan opgelegde lastgeving kan uitvoeren zonder dat deze het dwangsombedrag verbeurt (artikel 5:32a, lid 2 Awb). Dit is de begunstigingstermijn.

Volgens vaste rechtspraak geldt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn het uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding op te heffen (zie ABRS, 24 december 2013, 201302962/1/A1). De standaard begunstigingstermijn wordt in beginsel vastgesteld op 6 weken. Voor de handhaving op permanente bewoning van recreatiewoningen wordt in beginsel uitgegaan van een standaard begunstigingstermijn van 6 maanden. Bij overige onrechtmatige bewoning van een perceel/bouwwerk wordt een standaard begunstigingstermijn van 3 maanden gehanteerd.
De begunstigingstermijn kan op basis van feiten en omstandigheden worden aangepast (zowel korter als langer). In gevallen waar de (brand)veiligheid of volksgezondheid in het geding zijn, zal de termijn veelal korter zijn, gelet op de ernst van het overtreden voorschrift en de onomkeerbaarheid van de

eventuele gevolgen. In gevallen waar het aantoonbaar meer tijd kost om de overtreding te beëindigen zal er een langere termijn worden gegeven.
Indien er bezwaar of een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend tegen het besluit om een last onder dwangsom op te leggen, wordt de begunstigingstermijn in principe verlengd. De verlenging geldt dan in de regel tot 6 weken na de beslissing op bezwaar dan wel de uitspraak van de voorzieningenrechter.
Indien beroep wordt ingesteld, wordt de begunstigingstermijn in principe niet verlengd tot na de behandeling van het beroep.

Wanneer er sprake is van een spoedeisend acute situatie, wordt er geen last onder dwangsom opgelegd maar wordt direct (spoed)bestuursdwang toegepast. In dat geval wordt geen, respectievelijk een zeer korte begunstigingstermijn geboden. Verlenging van de termijn bij het indienen van bezwaarschrift of een verzoek om een voorlopige voorziening vindt dan evenmin plaats.

Er wordt evenmin een begunstigingstermijn opgelegd bij lastgevingen die strekken tot voorkoming van herhaling van een overtreding. Dit vloeit voort uit artikel 5:32a lid 2 van de Awb en jurisprudentie. Er kunnen zich echter toch bijzondere omstandigheden voordoen die ook bij een lastgeving ter voorkoming van herhaling een termijnstelling noodzakelijk maken (zie ABRS 24 oktober 2010, AB 2002, 147). Dit zal dan een uitzondering zijn. De hoofdregel is dat in dergelijke situaties geen termijn wordt geboden maar de last direct in werking treedt.

11.3 Hoogte dwangsommen

In de tabel in bijlage 1 zijn de soort en de hoogte van de dwangsommen per type overtreding opgenomen.

Er kunnen omstandigheden zijn waarbij de dwangsomrichtlijn wordt bijgesteld naar boven of naar beneden. Bijvoorbeeld

- als de overtreding zeer klein is. Dan kan de dwangsomhoogte naar beneden worden bijgesteld, met een minimum van € 250,=
- als sprake is van recidive. Dan zou het bedrag juist verhoogd moeten worden. Als richtlijn geldt het bedrag uit de tabel x2. Bovendien wordt na twee maal een last onder dwangsom te hebben opgelegd overgegaan op bestuursdwang (behoudens uitzonderingen).
- als de overtreding begaan wordt door een bedrijf in plaats van door een particulier. Dan kan het bedrag van de last met 50% worden verhoogd.
- indien een overtreding wordt begaan in een monumentaal pand of waar asbest een rol speelt. In dat geval zal de van toepassing zijnde dwangsom worden verhoogd met een bedrag dat recht doet aan de aanvullende feiten. De verhoging van de dwangsom wordt bepaald aan de hand van de feiten en omstandigheden binnen de aangegeven bandbreedtes, er wordt onder andere gekeken naar:
  - Asbest: is de asbestbesmetting binnen een pand of buiten een pand (in de openbare ruimte) geconstateerd.
  - Monument: is er sprake van een overtreding bij een monument waarbij sprake is van aantasting van waardevolle onderdelen van een monumentaal pand of van een pand met hoge cultuurhistorische waarde.

De tabel in bijlage 1 mag niet leiden tot calculerend gedrag van (mogelijk) overtreders (bedrijven of personen): aan de tabel kunnen géén rechten worden ontleend. Het college van B en W is gerechtigd

om in een concreet geval, in afwijking van de bedragen in de tabel, een lagere of hogere dwangsom op te leggen.

De dwangsom mag overigens geen punitief karakter krijgen, daar zijn andere wetten voor.

11.4 Invorderen dwangsommen

Net zoals er een beginselplicht tot handhaven is, is ook een beginselplicht tot invorderen van de verbeurde last onder dwangsom door de Raad van State geformuleerd. Indien een belanghebbende een aan hem door een bestuursorgaan opgelegde last onder dwangsom overtreedt, dan verbeurt hij de opgelegde dwangsom van rechtswege. Slechts in zeer bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. Deze bijzondere omstandigheden komen nagenoeg nooit voor, ondanks dat vrijwel elke overtreder meent dat er in zijn geval toch écht sprake is van bijzondere omstandigheden. Financiële problemen van de overtreder, vinden dat de dwangsom ‘onredelijk’ hoog is, gedeeltelijk hebben voldaan aan de last, alsmede het later alsnog voldoen aan de last zijn géén redenen om van invordering af te zien. In één geval gaf de rechter aan dat een deel van de dwangsom niet ingevorderd mocht worden, omdat de overtreder een betreffende asbestsanering wel op tijd en op de juiste wijze had uitgevoerd, maar alleen de sloopmelding in plaats van één week van te voren slechts twee dagen van te voren had gedaan. Volgens de rechter was dit aspect, ten opzichte van alle andere aspecten waarvoor de last onder dwangsom was opgelegd, niet zwaarwegend genoeg om alsnog de volledige dwangsom van € 25.000,- te verbeuren. De overtreder moest overigens wel € 10.000,- betalen voor de melding die vijf dagen te laat was ingediend.
Om te voorkomen dat de last onder dwangsom verwordt tot een papieren tijger, moeten verbeurde dwangsommen dus (vrijwel) altijd ingevorderd worden. De taak tot invordering ligt bij de gemeente.

12 Communicatie met inwoners

Communicatie is geen eenrichtingsverkeer. Het betreft de tweezijde informatievoorziening tussen de overheid en de inwoners over voorgenomen beleid en over de uitvoering. Door inwoners, maar ook instellingen, ondernemers, verenigingen en belangengroeperingen, tijdig te informeren en het overleg te zoeken worden gemeentelijke besluiten beter en ontstaat er meer draagvlak voor de keuzes van de gemeente. Dat heeft veelal positieve gevolgen voor het naleefgedrag van de inwoners en ondernemer.

12.1 Bekendmaking van besluiten

De omgevingsdienst informeert de inwoners namens de gemeente Gouda over meldingen en bekendmakingen via de website www.odmh.nl en via publicaties in de huis-aan-huisbladen, dan wel op een andere geschikte wijze.
Voor publicatie in de Staatscourant of op ruimtelijkeplannen.nl levert de ODMH de teksten aan, waarna de gemeente de feitelijke publicatie verzorgen.

Belanghebbenden kunnen via de lokale huis-aan-huisbladen en/of de gemeentelijke website vernemen dat er een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend en ter inzage ligt. In de loop van 2017 wordt aan de gemeenteraad voorgesteld om dit ook via de websites overheid.nl en officielebekendmakingen.nl mogelijk te maken.
Als van te voren bekend is dat belanghebbenden direct op de hoogte gehouden willen worden, dan kunnen nieuwe besluiten ook rechtstreeks worden toegezonden. Het gaat hier vaak om personen die klachten hebben ingediend over bedrijven, of personen die in het verleden bezwaar of beroep hebben aangetekend tegen besluiten met betrekking tot vergelijkbare activiteiten in hun omgeving.
Als een dossier gevoelig ligt in de omgeving kan ook worden besloten om mensen via een andere wijze te benaderen.

12.2 Communicatie in het kader van handhavingsbeleid

Communicatie in het kader van handhavingsbeleid zal zich voornamelijk op de volgende aspecten.

- kennis van de regels:

Door het verstrekken van informatie over de regelgeving wordt in ieder geval voorkomen dat er overtredingen worden begaan op basis van onwetendheid. Natuurlijk wordt een ieder geacht de wet te kennen, maar de overheid heeft wel de plicht om een ieder te informeren over het gemeentelijk beleid en de keuzes die daarin gemaakt worden. Actuele informatie over handhaving en bouwregelgeving hebben dan ook een duidelijk zichtbare plaats op de website van de ODMH en op de gemeentelijke internetsite, met doorverwijzingen naar bijvoorbeeld landelijke websites. Bovendien kan het verstrekken van folders, bijvoorbeeld van de rijksoverheid, over diverse onderwerpen die te maken hebben met de bouwregelgeving de kennis van de regels vergroten.

- acceptatie van het beleid:

Voorkomen moet worden dat voorschriften door de inwoners en ondernemer als lastig en onbegrijpelijk worden ervaren. Dergelijke gedachten kunnen immers leiden tot overtredingen. Het zal de inwoners en ondernemer duidelijk gemaakt moeten worden wat het nut en de meerwaarde van bepaalde voorschriften zijn, zoals het scheppen van waarborgen ten aanzien van de veiligheid van bouwwerken en de kwaliteit van de leefomgeving. Dit zijn immers onderwerpen die direct het belang van diezelfde inwoners en ondernemer raken. Door te motiveren waarom er gehandhaafd wordt en wat de risico's van overtreding zijn, wordt er meer draagvlak voor naleving gecreëerd.

Omdat communicatie in deze situatie deel uitmaakt van een handhavingstraject, zal dit in een aantal gevallen moeizaam verlopen. De belangen van de gemeente en de belangen van de inwoners en/of ondernemer staan dan immers haaks op elkaar. In deze situatie is het belangrijk dat de inwoners en/of de ondernemer duidelijk te horen krijgt wat niet is toegestaan, en waarom niet. Op een heldere, eenduidige wijze dient de inwoners en ondernemer op de hoogte worden gesteld van het standpunt van de gemeente. Daarbij is de toon van de communicatie belangrijk. Door met respect en inlevingsvermogen te communiceren, met oog voor de belangen van de inwoners en ondernemer, kan de acceptatie van het handhavingstraject vergroot. Niet alleen moet er verteld worden wat niet mag, maar ook wordt er gekeken naar wat wel kan. Dit komt onder meer tot uiting in de stap 'minnelijk overleg' voorafgaand aan de daadwerkelijke handhaving (zie aldaar).

- bekendheid van handhavingsacties:

Met de wijziging van de Woningwet per 1 april 2007 is de gemeente verplicht beleidsvoornemens ten aanzien van de handhaving van de bouwregelgeving kenbaar te maken en hierover jaarlijks verslag te doen. Door kennisgeving in de gemeenterubriek worden de inwoners geattendeerd op de speerpunten van het (nieuwe) handhavingsbeleid en op behaalde handhavingsresultaten. Hierdoor ziet de inwoners bovendien dat de gemeente daadwerkelijk uitvoering geeft aan haar handhavingstaken.

Dit geldt overigens ook voor melders, klagers, verzoekers om handhaving, (vermeende) overtreders en andere derden/belanghebbenden. Ook zij worden actief geïnformeerd over de handhavingsacties die hen aangaan.

12.3 Middelen

Afhankelijk van het doel en de doelgroep, kunnen de volgende middelen worden ingezet. Voorkeur gaat hierbij uit naar persoonlijke communicatie. Als de omgevingsdienst de geadresseerde of doelgroep kent, wordt de geadresseerde persoonlijk aangeschreven resp. de doelgroep aangeschreven.

Telefonisch contact
Bij een voorgenomen weigering van een gevraagde vergunning of bij de afwijzing van een handhavingsverzoek kan vooraf telefonisch contact worden gezocht met de belanghebbende. Ook als er zienswijzen zijn ingediend, vinden wij het vaak zinvol om telefonisch contact op te nemen met de indiener(s) van een zienswijze. Indien Gouda dat wenst, kan een prémediation ('minnelijk overleg') gestart worden.

Brief of mail
Brieven zijn persoonlijk en aan de initiatiefnemer gericht. Brieven kunnen gebruikt worden om acties aan te kondigen en om informatie te verstrekken over wet- en regelgeving.
Op projectmatige basis worden soms ook andere communicatiemiddelen ingezet. Bijvoorbeeld bij grote veranderingen in wetgeving. Dan wordt aan de desbetreffende branche voorlichting gegeven door middel van een mailing.

Websites
Op de website van de gemeente Gouda en die van de ODMH wordt informatie gegeven over wet- en regelgeving, beleidsnotitie, factsheets en wordt verwezen naar bekendmakingen en meldingen.

Informatie over beleid en wet- en regelgeving is ook terug te vinden op www.overheid.nl, www.wetten.nl en www.officielebekendmakingen.nl

Factsheets
In de factsheets wordt ten aanzien van verschillende onderwerpen, specifieke informatie verstrekt. Deze factsheets kunnen tijdens een controlebezoek of informatiebijeenkomst worden overhandigd, of bij de balie van de ODMH afgehaald worden. Daarnaast dient een factsheet voor aanvullende en verdiepende informatie bij korte websiteteksten

Persbericht
Persbericht in de lokale media: wanneer er specifieke acties zijn of wanneer er iets nieuws is op het gebied van de handhaving, kan een persbericht naar de lokale media verzonden worden.

Informatiebijeenkomsten
Voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld ondernemers van een specifieke bedrijfsbranche, kunnen informatieavonden georganiseerd worden.

Individuele gesprekken
Natuurlijkkunnen burgers ook altijd mondeling te woord gestaan worden, bij vragen of klachten.

13 Kwaliteit

13.1 ISO

ISO 9001 is een internationale norm voor kwaliteitsmanagement. ISO 9001 kan gebruikt worden om te beoordelen of de organisatie in staat is om te voldoen aan de eisen van klanten, de op het product van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de eisen van de organisatie zelf. Daarnaast vormen de eisen met elkaar goede aanknopingspunten voor het opzetten en inrichten van een kwaliteitsmanagementsysteem. Een certificatie instelling (CI) voert jaarlijks een audit uit om vast te stellen of het kwaliteitsmanagementsysteem van de organisatie aan alle normeisen voldoet.
De Afdeling BWT van de ODMH is sinds juni 2015 ISO-gecertificeerd, evenals de afdelingen Bedrijven (milieu) en Bedrijfsvoering.

13.2 Kennismanagement

Onder kennismanagement verstaan wij het beheren van de kennis die nodig is om de doelstellingen van de ODMH op het gebied van vergunningverlening te kunnen verwezenlijken.

Om de inhoudelijke kwaliteit blijvend op peil te houden is het van belang dat de vergunningverleners op de hoogte zijn van (veranderingen in) de wet- en regelgeving en van (veranderingen in) de stand van techniek in een bepaalde branche. Naast het regelmatig volgen van cursussen is kennismanagement daarom belangrijk. Jaarlijks worden de bezwaar- en beroepszaken voor vergunningverlening en maatwerk geëvalueerd. Hierbij wordt ook de jurisprudentie betrokken van/voor andere bevoegde gezagen, indien en voor zover die jurisprudentie betrekking heeft (of kan hebben) op activiteiten die zich binnen de regio Midden-Holland voordoen.

Voor het beheren en verkrijgen van informatie kan gebruik gemaakt worden van intern en extern aanwezige informatie. Intern vervullen de specialisten een belangrijke rol als het gaat om het leveren van informatie op het gebied van bijvoorbeeld bodem, lucht, geluid, externe veiligheid en duurzaamheid. Extern wordt gebruik gemaakt van informatie die beschikbaar gesteld is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu via het kenniscentrum Infomil, maar ook van informatie van de Vereniging BWT Nederland, de Stichting ERM en andere organisaties. Ook www.wetten.nl is een belangrijke website waarop altijd de laatste versie van wetgeving te vinden is. Kluwer Navigator en de website rechtspraak.nl worden gebruikt voor jurisprudentie.

Binnen de ODMH wordt ook kennis gedeeld via overleggen en cursussen. En er is een uitgebreid overlegnetwerk met medewerkers van de vier BWT-gemeenten, zowel informeel als gestructureerd via de Adviescommissies.

13.3 FMEA

Een methode die de ODMH gebruikt om de kwaliteit van de producten te verbeteren, is FMEA. Dit staat voor ‘Failure Mode and Effect Analysis’ en is een instrument om potentiële risico’s in een vergunningen- (of toezicht-)proces op te sporen en verbetermaatregelen te inventariseren. Eerst wordt via een brainstormsessie nagegaan welke fouten kunnen optreden bij elke processtap, gevolgd door een inventarisatie van de mogelijke gevolgen en van de ernst van elk gevolg. Hiermee worden de risico’s in het proces in kaart gebracht. Door vervolgens na te gaan wat de oorzaak van de fouten kan zijn, hoe groot de kans is dat de fout optreedt en welke opsporingsmethoden er mogelijk zijn, wordt duidelijk waar oplossingen gezocht kunnen worden. Vervolgens worden oplossingen bedacht waarmee de gevolgen van de eventuele fout worden verkleind, de kans op het optreden van de fouten wordt verkleind en/of de kans op tijdige detectie van de fout wordt vergroot. Dit leidt tot een lijst met verbetermaatregelen die vervolgens worden geïmplementeerd in de werkwijze.
Jaarlijks worden een of meerdere processen en producten van de ODMH aan een FMEA onderworpen.

13.4 LEAN

Om de werkzaamheden efficiënter uit te voeren en de werkprocessen efficiënter in te richten, maakt de ODMH gebruik van de LEAN-systematiek. Dit is een managementfilosofie die gebruikt kan worden om ‘verspillingen’ binnen de verschillende huidige werkprocessen in kaart brengen. Eerst worden de bestaande werkprocessen in kaart gebracht en wordt per processtap gemeten hoe lang eraan gewerkt wordt, en hoelang de wachttijd is tussen de verschillende processtappen. Daarna wordt aangegeven of deze processtappen waardevol of niet-waardevol zijn. Soms zijn stappen niet-waardevol maar wel noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat ze wettelijk voorgeschreven zijn. Stappen die niet-waardevol en niet-noodzakelijk zijn, zoals het dubbel invoeren van gegevens, het overtypen van informatie, of het moeten corrigeren van foute informatie, worden geschrapt. Vervolgens wordt gekeken waar in het proces sprake is van verspilling: vertraging in processen door diverse opeenvolgende wachttijden, onnodige handelingen, activiteiten om fouten te moeten herstellen. De grootste vertragingen worden zo veel mogelijk teruggebracht. De meetrapporten kunnen na voltooiing van het LEAN-proces ieder moment geraadpleegd worden om te analyseren hoe de huidige stand van zaken is binnen de werkprocessen.
Net als bij FMEA wordt ook LEAN jaarlijks gebruikt voor het doorlichten van een of meerdere werkprocessen.

13.5 Verseon en Squit XO

Om vergunningverlening, toezicht en handhaving goed en adequaat uit te voeren is een goede correct gevulde database een voorwaarde. Tot 1 januari 2014 werd hiervoor bij de ODMH Verseon gebruikt. Sindsdien wordt Verseon alleen nog gebruikt als archief (postregistratie en documentmanagement), en zijn de proceduregegevens inclusief inrichtings- en locatiegegevens overgezet in SQUIT XO. Alle relevante gegevens, zoals het van toepassing zijnde UBN-nummer, de Bor-categorie, meldings- en vergunningengegevens, gegevens over de controles en klachten worden hier geregistreerd. SQUIT-XO is ook goed toegerust voor informatie-uitwisseling met de gemeente en om de kwantitatieve gegevens te leveren voor de begrotingen en de jaarverslagen.

14 Registratie, monitoring en evaluatie

Hoofdstuk 7 van het Bor schrijft voor wie het handhavingsbeleid opstelt en waar het beleid aan moet voldoen. In dit hoofdstuk in ook de verplichting opgenomen om het handhavingsbeleid periodiek te evalueren. Om een uitspraak te kunnen doen over de mate waarin de gestelde doelen bereikt worden, is monitoring van de uitvoering noodzakelijk. Aan de hand van de evaluatie kan het handhavingsbeleid zo nodig bijgestuurd worden.
De evaluatie- en monitoringsstappen maken deel uit van de zogeheten dubbele regelkring, en wordt ook wel de 'Big Eight' genoemd. De dubbele regelkring sluit aan bij de filosofie met betrekking tot de planning & controlcyclus en is een hulpmiddel om tot een cyclisch en sluitend beleidsproces te komen. De stappen zorgen ervoor dat sprake is van een continue kwaliteitsverbetering van de handhaving.

14.1 Registratie

Registratie is een term voor de activiteit van het vastleggen van data, gegevens of onderwerpen die benodigd zijn voor formele of informele doeleinden. Op grond van artikel 7.6 van het Bor registreert de ODMH de activiteiten die samenhangen met de uitvoering van het uitvoeringsprogramma ten aanzien van (toezicht en) handhaving van de gemeente Gouda en het bereiken van de doelen die zijn vastgelegd in het Handhavingsbeleid.
De ODMH gebruikt hiervoor een geautomatiseerd systeem.

14.2 Monitoring

Onder monitoring verstaan we het bewaken van het beleid door bij te houden wat de resultaten van de uitvoering zijn, zoals de activiteiten die we hebben uitgevoerd en de overtredingen die we hebben geconstateerd. Om te kunnen monitoren, is het van belang dat de doelen van het handhavingsbeleidsplan meetbaar zijn opgesteld.

Volgens artikel 10.6 van de Mor moet ten behoeve van de monitoring tenminste gekeken worden naar:

- uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen;
- opgelegde bestuurlijke sancties;
- processen-verbaal;
- over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

Monitoring van handhavingsactiviteiten vindt daarom plaats op de volgende punten:

- Het aantal te controleren vergunningen
- Het aantal uitvoerde controles en hercontroles;
- Het aantal ingediende meldingen en handhavingsverzoeken;
- Het aantal bestuursrechtelijke trajecten (bestuursdwang/dwangsom/ ingetrokken vergunningen en andere sancties);
- Het aantal invorderingsbeschikkingen;
- Het aantal zaken bezwaar, beroep, hoger beroep en voorlopige voorzieningen;
- Het aantal ontvangen klachten ten aanzien van (vermeende) overtredingen.

Aan de hand van monitoringsinformatie wordt in de eerste plaats bepaald of de jaarlijkse doelstellingen uit het jaarlijkse uitvoeringsprogramma zijn behaald en of activiteiten bijdragen aan de meer strategische doelstellingen uit het beleid.

14.3 Evaluatie

Evaluatie is het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering ervan over een bepaalde periode. Monitoringsinformatie vormt één van de informatiebronnen voor evaluatie. Jaarlijks wordt geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen zijn behaald en welke activiteiten daarvoor zijn uitgevoerd in verhouding tot de prioriteitsstelling.
Door bovendien na te gaan of de doelstellingen en prioriteiten nog actueel zijn, kan een bijstelling van de prioriteiten plaatsvinden of aanpassing van het beleid.
De jaarrapportage wordt, overeenkomstig artikel 7.7 van het Bor, jaarlijks door burgemeester en wethouders bekend gemaakt aan de gemeenteraad.

15 Toekomstige ontwikkelingen

15.1 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en Omgevingswet

In de periode 2017 tot en met 2020, waarop deze Nota betrekking heeft, worden twee grote wijzigingen in het Omgevingsrecht verwacht. Ten eerste is dat het Wetvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen, dat op 22 februari 2017 is geaccordeerd door de Tweede Kamer. Als de wet in werking treedt, zullen kleine bouwwerken en verbouwingen Bouwbesluittoetsvrij worden, en wordt de toetsing aan het Bouwbesluit 2012 van nieuwbouw en verbouw bij de vergunningverlening door een private kwaliteitsborger uitgevoerd in plaats van door de overheid. Voordat deze wijzigingen doorgevoerd worden, dienen private partijen methodes te ontwikkelen voor kwaliteitsbewaking om te zorgen dat aannemers zich houden aan de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2012. Een onafhankelijke publieke toelatingsorganisatie oordeelt of een voorgestelde methode voor kwaliteitsbewaking voldoet aan de eisen.

Naar verwachting treedt de wet op 1 januari 2018 in werking voor zover het gaat om het instellen van de publieke toelatingsorganisatie en de toelating van instrumenten voor kwaliteitsbewaking. De overige onderdelen van de wet zullen naar verwachting in juli 2018 in werking treden.

De tweede wijziging is de nieuwe Omgevingswet. Op 26 april 2016 is de Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), gepubliceerd in het Staatsblad (Stb.2016,156).
Per 1 juli 2016 gingen de 4 AMvB's behorend bij de Omgevingswet in consultatie. Het gaat om de volgende AMvB's:

- Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), dat inhoudelijke normen bevat die gelden voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Deze normen gaan over het bereiken van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. Het Besluit geeft criteria voor instructieregels, omgevingswaarden, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en regels over monitoring en gegevensbeheer;
- het Omgevingsbesluit (Ob), dat zich richt tot burgers, bedrijven en overheden. Het geeft in aanvulling op de Omgevingswet onder meer aan welke procedures wanneer gelden en wie het bevoegde gezag is voor vergunningverlening. Ook de regels voor milieueffectrapportage, kostenverhaal en financiële zekerheidsstelling staan in deze AMvB;
- het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), dat algemene rijksregels stelt voor activiteiten. Denk aan zaken als het in stand houden, bouwen en slopen van bouwwerken. Deze regels zijn in de praktijk met name van belang voor burgers en bedrijven;
- het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), dat de rechtstreeks werkende regels bevat die het Rijk stelt aan activiteiten van burgers, bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving. Het gaat om activiteiten die het milieu (kunnen) belasten, activiteiten rondom wegen en waterstaatwerken en activiteiten die gaan over cultureel erfgoed. Het besluit beschrijft welke regels gelden, welke ruimte er is om af te wijken van de regels en wanneer een vergunning nodig is.

De einddatum van de consultatie was 16 september 2016. De Omgevingswet treedt op zijn vroegst in werking in het voorjaar van 2019.

15.2 Natuur

Op 1 januari 2017 treedt de nieuwe Wet natuurbescherming (Wnb) in werking.
Aanvankelijk was het de bedoeling dat natuuraspecten altijd betrokken moesten worden bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning (in de regel zou het hierbij gaan om omgevingsvergunningen voor bouwen). Deze verplichte vorm van aanhaken is door de wetgever alsnog losgelaten. Ook na 1 januari 2017 kan er dus gekozen worden voor een aparte aanvraag voor een ontheffing of vergunning die vereist is op grond van de Wnb.

Als er een aparte aanvraag voor een ontheffing of vergunning is ingediend, geldt voor de besluitvorming de reguliere voorbereidingsprocedure. Als de ontheffing of vergunning op grond van de Wnb is verleend, kan vervolgens de reguliere voorbereidingsprocedure worden doorlopen voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

Bij het aanhaken van de natuurtoets aan de omgevingsvergunning dient een verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) afgegeven te worden. Zonder deze Vvgb kan een omgevingsvergunning voor het bouwen niet worden verleend. De Vvgb wordt afgegeven door het bevoegd gezag, zijnde de provincie. De uitvoering van de Wnb heeft de provincie Zuid-Holland gemandateerd aan de Omgevingsdienst Haaglanden.

Begrippen- en afkortingenlijst

Bestuurlijk gesprek
Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of een bepaald voorschrift geldt, als aanvullende escalerende interventie op waarschuwen

LOB
Last onder bestuursdwang

LOD
Last onder dwangsom

Normadressaat
Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of een bepaald voorschrift geldt.

Proces-verbaal (PV)
BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Bijlage 1 Dwangsommen

Overtreding	Dwangsom	Modaliteit	Maximum	Begunstigings-termijn
Aanleggen en dempen van werken zonder vergunning:				
- aanleg verharding per 25 m²	- € 1.100,- (bestrating) - € 3.000,- (asfalt)	- ineens	-	- 6 weken
- aanleg in/uitrit	- € 1.500,- (bestrating) - € 2.500,- (asfalt)	- ineens	-	- 6 weken
- aanleg of dempen van een watergang tot 20 m²	- € 2.500,-	- ineens	-	- 6 weken
- aanleg of dempen van een watergang vanaf 20 m²	- € 5.000,-	- ineens	-	- 6 weken
- ophogen of afgraven grond per 25 m²	- € 800,-	- ineens	-	- 6 weken
Gebruik in strijd met bestemmingsplan:				
- permanente bewoning van een recreatieverblijf	- € 20.000,-	- ineens	-	- 6 maanden
- overige onrechtmatige bewoning perceel en/of bouwwerk	- € 20.000,-	- ineens	-	- 3 maanden
- strijdig gebruik perceel en/of bouwwerk	- € 7.500,- Minder ingrijpende overtredingen - € 25.000,- Ingrijpende overtredingen	- ineens	-	- 6 weken
Handelen in strijd met:				
- het Bouwbesluit[10]	- € 5.000,- Minder ingrijpende overtredingen	- ineens	-	- 6 weken

[10] Hieronder vallen tevens overtredingen die betrekking hebben op de brandveiligheid.

Overtreding	Dwangsom	Modaliteit	Maximum	Begunstigings-termijn
	€ 50.000,- ingrijpende overtredingen			
- de Bouwverordening	- € 3.000,- Minder ingrijpende overtredingen - € 15.000,- ingrijpende overtredingen	- ineens	-	- 6 weken
- voorwaarden van de vergunning	- € 3.000,- Minder ingrijpende overtredingen - € 30.000,- ingrijpende overtredingen	- ineens	-	- 6 weken
Slopen en/of bouwen zonder of in afwijking van de vergunning:				
- licht max. 50 m^3	- € 10.000,-	- ineens	-	- 6 weken
- matig max. 150 m^3	- € 15.000,-	- ineens	-	- 6 weken
- ernstig 150 - 600 m^3	- € 25.000,-	- ineens	-	- 6 weken
- buitencategorie > 600 m^3	- € 50.000,-	- ineens	-	- 6 weken
- indien bij een monument wordt de dwangsom **verhoogd** met	- € 5.000,- Minder ingrijpende overtredingen - € 50.000,- Ingrijpende overtredingen		-	
Negeren stilleggingsbevel bouwen				
- licht max. 50 m^3	- € 5.000,-	- per constatering	- € 30.000,-	-
- matig max. 150 m^3	- € 10.000,-	- per constatering	- € 60.000,-	-
- ernstig 150 – 600 m^3	- € 20.000,-	- per constatering	- € 120.000,-	-
- buitencategorie > 600 m^3	- € 30.000,-	- per constatering	- € 180.000,-	-

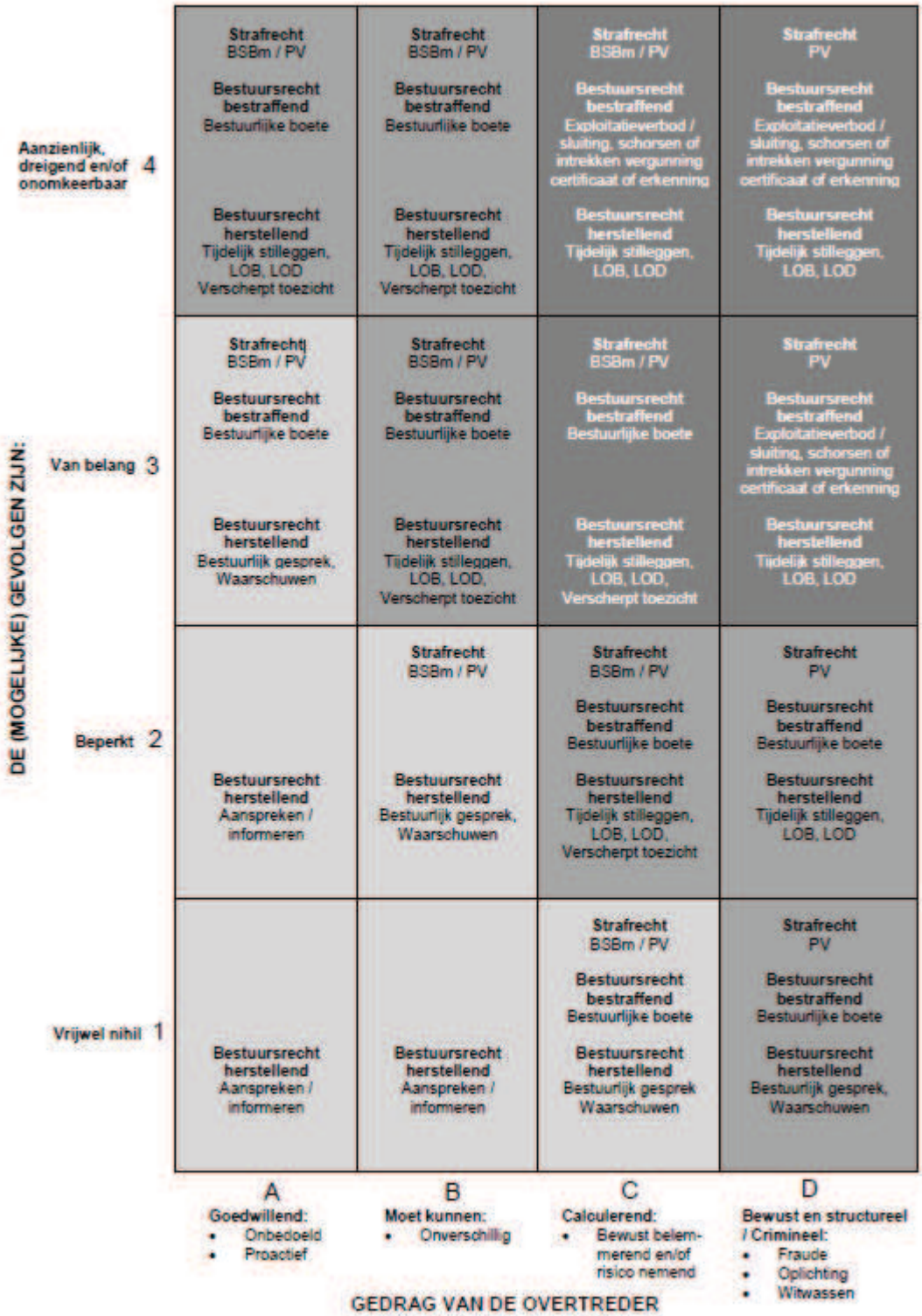
Overtreding	Dwangsom	Modaliteit	Maximum	Begunstigings-termijn
- indien bij een monument wordt de dwangsom **verhoogd** met	- € 5.000,- Minder ingrijpende overtredingen - € 50.000,- Ingrijpende overtredingen			
Negeren stilleggingsbevel slopen				
- tot 500 m^3	- € 15.000,-	- per constatering	- € 30.000,-	-
- vanaf 500 m^3	- € 30.000,-	- per constatering	- € 60.000,-	-
- indien er een asbestbesmetting is of er gesloopt wordt zonder vereist asbestinventarisatie-rapport wordt de dwangsom **verhoogd** met	- € 5.000,- Minder ingrijpende overtredingen - € 50.000,- Ingrijpende overtredingen			
- indien bij een monument wordt de dwangsom **verhoogd** met	- € 5.000,- Minder ingrijpende overtredingen - € 50.000,- Ingrijpende overtredingen			

Toelichting op de tabel:
Voor het bepalen van de dwangsomhoogte gelden de in de tabel genoemde indicatieve dwangsomhoogten per soort activiteit. De tabel vermeldt de meest voorkomende overtredingen, de indicatieve dwangsomhoogten, de daaraan verbonden maxima en de herstel- c.q. begunstigingstermijnen. De tabel vermeldt richtinggevende voorbeelden: in het concrete geval moet de geschikte hoogte van het dwangsombedrag worden bepaald aan de hand van de voorbeelden in de tabel.
Voor overtredingen die niet in de tabel zijn benoemd zal de hoogte van de dwangsom per geval bekeken worden. Uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte is dat er een voldoende financiële prikkel van moet uitgaan.

Omdat het bij sommige overtredingen vanwege de diversiteit in omvang, volumes en hoogtes lastig is om één dwangsom te bepalen en om daarbij zo objectief mogelijk te blijven, is er voor gekozen om de

hoogte van de dwangsom mede vast te stellen aan de hand van onder meer oppervlaktematen (m²) of aan de hand van kuubs (m³), de ruimtelijke impact, veiligheidsrisico's en gezondheidsrisico's. Daarnaast zijn er bij een aantal overtredingen bandbreedtes opgenomen. Als bij deze soort overtredingen de ruimtelijke impact groot is, en als er (tevens) sprake is van een groter veiligheidsrisico en/of gezondheidsrisico (ingrijpende overtredingen) dan wordt er een hogere dwangsom opgelegd dan bij overtredingen waarbij de impact en de risico's minder groot zijn (minder ingrijpende overtredingen). Het uitgangspunt voor de in de tabel genoemde dwangsommen is dat de dwangsom hoger is dan de (geschatte) kosten die een overtreder moet maken, dan wel hoger is dan de (geschatte) winst die de overtreder behaalt als de overtreding voortduurt. De geconstateerde feiten en omstandigheden zijn bepalend voor de individuele vaststelling van de hoogte en het maximaal te verbeuren bedrag. Afwijkingen naar boven/beneden van de standaard dwangsomhoogte in de tabel, waarvoor in het concrete geval een goede reden kan zijn, worden steeds goed onderbouwd en in de beschikking gemotiveerd.

Bijlage 2 Interventiematrix Landelijke Handhavingsstrategie



Bijlage 3 Overige activiteiten en overtredingen

- Huisvesting arbeidsmigranten/buitenlandse werknemers in strijd met het bestemmingsplan
- Het kappen van houtopstand zonder vergunning,
- Gebruik grond of bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan
  - m.b.t. uitstallingen, displays, etalages buiten de Goudse binnenstad
  - in strijd met het Bouwbesluit (overlast, hinder, gevaar)
  - t.a.v. kamerbewoning
  - in cultuurhistorische gebieden
  - na afloop van de toegestane termijn
  - bij volkstuincomplexen
  - overig
- Evenementen met risico's voor brandveiligheid en/of constructieve veiligheid
- Bouwen in strijd met of zonder de vergunning
  - binnen beschermd stadsgezicht
  - in strijd met de eisen welstand (excess)
  - overig
- Reclameuiting in strijd met of zonder vergunning
  - op of aan monumenten
  - in het kernwinkelgebied van de binnenstad
  - in de rest van de binnenstad
  - overig
- Slopen zonder vergunning of melding
  - binnen beschermd stadsgezicht
  - zonder asbest
- Slopen in strijd met de vergunning of melding
  - binnen beschermd stadsgezicht
  - zonder asbest
- Aanleg in afwijking van of zonder aanlegvergunning
- Aanleg en gebruik uitweg in afwijking van of zonder vergunning
- Tijdelijk bouwwerk (niet verwijderen na afloop toegestane termijn)
- Vergunningvrij bouwen in strijd met Bouwbesluit
- Vervallen en verloederde panden/achterstallig onderhoud (geen onderdeel uitmakend van een integrale aanpak)