

Bijlagen

VTH beleid 2020

Uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de
Wabo-taken bouwen, ruimtelijke ordening
en brandveiligheid

DCS 1965140
INT 1970107

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden	3
2. Toetsprotocol	6
3. Risicoanalyse en prioriteitenberekening toezicht bouwen en ruimtelijke ordening	9
4. VTH-strategieën.....	13
4.1 Preventiestrategie.....	13
4.2 Vergunningenstrategie.....	14
4.3 Toezichtstrategie	17
4.4 Landelijke handhavingsstrategie.....	20
4.5 Gedoogstrategie	32
5. Uitvoeringskader vergunningverlening	36
5.1 Basiswerkwijze	36
5.2 Toetsingskader bouwen en ruimtelijke ordening	36
5.3 Toetsingskader aanleggen van een werk.....	38
5.4 Toetsingskader slopen.....	38
5.5 Toetsingskader brandveiligheid	39
5.6 Toetsingskader Bibob	40
5.7 Leges	40
6 Uitvoeringskader toezicht en handhaving	41
6.1 Basiswerkwijze toezicht	41
6.2 Vormen van toezicht	41
6.3 Basis werkwijze handhaving	43

1. Beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden

Beleidsdoelen bepalen de richting van beleid en sturen de opmaak van operationele doelstellingen en de acties die hieraan worden verbonden. We maken onderscheid in algemene beleidsdoelen op basis van de kwaliteitsverordening en specifieke beleidsdoelen voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid.

Beleidsdoelen kwaliteitsverordening VTH

De verordening kwaliteit VTH benoemt de volgende algemene beleidsdoelen:

- Dienstverlening
- Uitvoeringskwaliteit
- Financiën

Deze beleidsdoelen zijn uitgewerkt in onderstaande tabel. De doelen zijn voorzien van een indicator¹ en een streefwaarde. Op basis hiervan beoordelen we of gestelde doelen zijn behaald. Per verslagjaar wordt hier verantwoording over afgelegd.

Algemeen doel	Beleidsdoel	Indicator	Streefwaarde
Uitvoeringskwaliteit	Beoordelen bouwaanvragen overeenkomstig het toetsprotocol.	% besluiten dat in overeenkomstig het toetsprotocol en met 'BRIS-toets' is beoordeeld en gearhiveerd.	95%
	In geval van instellen beroep is het bezwaar/beroep ongegrond.	% procedures van vergunning- besluiten waarbij bezwaar-/ beroepsschriften ongegrond zijn.	95%
		% procedures van handhavings- zaken / verzoeken om handhaving waarbij bezwaar- / beroepsschriften ongegrond zijn.	85%
	Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse).	- Aantal klachten. - Uitgevoerde klachtenanalyse.	Jaarlijkse klachtenanalyse.
	De Landelijke Handhavingsstrategie wordt gehanteerd.	- Aantal keren dat is afgeweken van de LHS. - Uitgevoerde analyse op deze afwijkingen.	Jaarlijkse analyse op afwijkingen van strategieën.
	Er is een hoog naleefgedrag (spontaan naleefgedrag).	In max. % van de 1 ^e controle is sprake van zware overtredingen van de wetgeving (als bedoeld in de LHS A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4).	5%
		In max. % van de 1 ^e controles is sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHS A1, A2, A3, B1, B2, C1).	40%
	Opvolging van 1 ^e controlebezoek is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding weer wordt geconstateerd.	< 40%
Dienstverlening (gedrag)	De organisatie is goed bereikbaar	Er is 24-uurs bereikbaarheid ingesteld: - Bouwcalamiteiten-telefoon - Klantvriendelijke informatie- verstrekking via website	100%
	Informeel verzoek om informatie	Aantal dagen na ontvangst verzenden van reactie (kan ook procesvoorstel zijn).	3 werkdagen
	Formeel verzoek op brief of mail	Aantal dagen na ontvangst verzenden reactie (kan ook procesvoorstel zijn)	20 werkdagen
	Klanten zijn tevreden	Klanttevredenheid op: Inhoud, proces, dienstverlening.	Eerste meting in 2021, daarna 3 jaarlijks
Dienstverlening (proces)	Besluiten op aanvragen worden tijdig afgehandeld	% buiten de termijn genomen beschikkingen.	2%
		Max. % gevallen waarin de beslistermijn wordt verlengd.	40%

¹ Indicatoren zijn getallen die de te meten prestaties aangeven, zoals het percentage ontvankelijke aanvragen. Indicatoren worden afgezet tegen de gestelde norm, in dit geval de streefwaarde. De streefwaarde is de waarde die we trachten te bereiken.

		Aantal keren verlenging beslistermijn. Uitgevoerde analyse op deze verlengingen	Jaarlijkse analyse
		% betaalde dwangsommen vanwege niet tijdig beslissen	0%
	Klachten worden behandeld.	% klachten in behandeling genomen.	100%
		Aantal dagen na indiening in contact treden over behandeling.	3 werkdagen
	Na aanzegging wordt een handhavingsbesluit genomen	% aanzeggingen waarop een handhavingsbesluit wordt genomen of schriftelijke reactie met beëindiging procedure.	100%
	Er is een optimale dienstverlening	Aantal klachten over dienstverlening	Vergelijkbaar met soortgelijke organisatie (benchmark)
Financiën	Heffen van kostendekkende leges indien mogelijk	Vastgestelde legesverordening	100%

Beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden

Beleidsdoelen bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid

Naast de algemene doelen worden specifieke beleidsdoelen onderscheiden voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Deze beleidsdoelen worden afgeleid uit de thema's voor regelgeving, onder meer op basis van de Wet ruimtelijke ordening, het Bouwbesluit en de welstandsnota:

Thema	Toelichting
1. Ruimtelijke inpassing	Bouw- en gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan
2. Esthetische inpassing	Redelijke eisen van welstand (welstandsnota)
3. Constructieve veiligheid	Algemene sterkte en stabiliteit van de constructie, sterkte bij brand, bijzondere belastingen (bijvoorbeeld explosie en aanrijding), kwaliteit van bouwputten, kwaliteit van kelders, vloeren, wanden, kolommen
4. Gebruiksveiligheid	Overbrugging van hoogteverschillen, trappen, elektriciteits- en noodstroomvoorziening, verlichting, gasvoorziening, draairichting van ramen en deuren, aansluiting elektriciteit en aardgas
5. Brandveiligheid	Ontstaan van brand, ontwikkeling en uitbreiding van brand, ontstaan en verspreiding van rook, vluchtroutes, ontruimingsalarm, brandmelding, bestrijding van brand, ontstaan en beperking van ongevallen
6. Sociale veiligheid	Toegang tot bouwwerk en inbraakpreventie
7. Geluid	Geluid van buiten, geluid van installaties, geluid tussen ruimten en galm
8. Vocht	Wering van vocht van buiten en binnen, gebrek aan hygiëne
9. Afvalwater, riolering	Afvoer van afvalwater, fecaliën en hemelwater, riolering en gebrek aan hygiëne.
10. Ventilatie	Luchtverversing, spuisvoorziening, afvoer van rook en toevoer van verbrandingslucht
11. Beperken invloed schadelijke stoffen/dieren	Toepassing schadelijke materialen en binnendringen schadelijke stoffen uit de grond. Bescherming tegen muizen en ratten.
12. Watervoorziening	Drinkwater en warmwatervoorziening, aansluiting waterleiding, gebrek aan hygiëne.
13. Daglichttoetreding	Toetreding van daglicht
14. Toegankelijkheid	Toegankelijkheid en bereikbaarheid voor rolstoelgebruikers, vrije doorgang, verkeersroutes, bereikbaarheid bouwwerken, bereikbaarheid gebouwen voor gehandicapten
15. Ruimten	Aanwezigheid en omvang van (gemeenschappelijke) ruimten in een gebouw
16. Opstelplaatsen	Aanwezigheid en plaats van aanrecht en waar (gemeenschappelijke) apparaten zoals kooktoestel en warmwatertoestel worden opgesteld.
17. Energiezuinigheid	Isolatie, luchtdoorlatendheid en andere (installatie)voorzieningen die de energieprestatie positief beïnvloeden
18. Monumentale waarden	Aangewezen rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten en beschermde stadsgezichten
19. Gezondheid	Aantasting van de gezondheid van mensen op de middellange en langere termijn.
20. Omgevingsveiligheid	Veiligheidssituatie in een gebied dat direct of indirect geraakt kan worden door het realiseren, onderhouden en slopen van publieke werken en gebouwen.

Beleidsdoelen op basis van thema's van regelgeving

Beleidsdoelen die kunnen worden afgeleid uit regelgeving kunnen als volgt worden samengevat:

- Veilige en bruikbare bouwwerken/gebouwen;
- Bouwwerken die geen gevaar opleveren voor de volksgezondheid;
- Een deugdelijke inrichting van de beschikbare ruimte;
- Hoge ruimtelijke kwaliteit (welstandsnota);
- Veilige wijze van bouwen en slopen;
- Bescherming van monumentale waarden.

Onze belangrijkste beleidsdoelen voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid zijn:

- *Beleidsdoelen taakveld bouwen: waarborgen constructieve veiligheid en bouwkundige brandveiligheid*

Beleidsdoelen zijn het waarborgen van constructieve veiligheid en het waarborgen van bouwkundige brandveiligheid. De focus ligt bij bouwwerken met veel gebruikers, dan wel minder zelfredzame gebruikers. Hier is de fysieke veiligheid van groot belang om letsel en slachtoffers te voorkomen. Daarnaast is de gezondheid van een bouwwerk, waarbij ventilatie een grote rol speelt, van belang voor jonge gebruikers. Daarom hebben kinderopvang en basisscholen de hoogste prioriteit.

- *Beleidsdoel taakveld ruimtelijke ordening: behoud kwaliteit leefomgeving*

Het taakveld ruimtelijke ordening raakt zelden (fysieke) veiligheid. Beleidsdoelen zijn gelegen in de kwaliteit van de leefomgeving. Bouw- en gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan moeten worden nageleefd. Hierbij gaat het vooral om grote strijdigheden met het bestemmingsplan en de bewoning van niet-woningen. Kleine strijdigheden op woonpercelen zijn vanaf buitenaf moeilijk waar te nemen en hebben minder prioriteit. Veelal gaat het hier om vergunningsvrije bouwwerken. Het toezicht op planologische strijdigheden gebeurt in de praktijk vaak op basis van klachten en handhavingverzoeken van derden en is daarmee reactief.

- *Beleidsdoel taakveld monumenten / beschermde stadsgezichten: behoud kwaliteit leefomgeving*

Het monumentenbestand van Almelo vraagt om actieve bescherming en is daarom als specifiek beleidsdoel opgenomen. Het belangrijkste effect van niet-naleving is dat monumentale waarden kunnen worden vernietigd of blijvend worden aangetast. Hiermee vermindert de kwaliteit van de leefomgeving. Bij monumenten wordt toezicht gehouden op basis van verleende vergunningen, eigen waarnemingen en signalen van derden.

- *Beleidsdoelen taakveld slopen: waarborgen gezondheid en omgevingsveiligheid*

Risico's bij sloop doen zich voor bij verwijdering van asbesthoudende toepassingen (risico voor de gezondheid) en bij grootschalige sloop (veiligheid voor de omgeving). Beleidsdoel is om deze gezondheidsrisico's van asbest en risico's voor de omgeving te voorkomen en maatschappelijke onrust zoveel mogelijk voor te zijn.

- *Beleidsdoelen brandveiligheid*

Binnen het taakveld brandveiligheid is het beleidsdoel het bevorderen van een efficiënte en effectieve naleving op het gebied van brandveiligheid. Op deze manier wordt met de beschikbare middelen getracht de veiligheid binnen Almelo te vergroten. Op het gebied van brandveiligheid wordt toezicht gehouden tijdens de gebruiksfase, realisatiefase, bij evenementen en themagericht. Het naleefgedrag onder zorginstellingen is laag. Dit gegeven in combinatie met de zelfredzaamheid zorgt ervoor dat deze sector prioriteit krijgt onder het toezicht in de gebruiksfase.

2. Toetsprotocol

De technische voorschriften uit het Bouwbesluit zijn niet naar zwaarte gedifferentieerd. Dit betekent in principe dat alle aanvragen volledig aan het Bouwbesluit getoetst moeten worden, ongeacht het type- of de grootte van het bouwwerk. Echter, in de praktijk hoeft niet elk type bouwwerk dezelfde controle. Daarom wordt in de Almelose toetsmatrix 2020 per onderdeel van het Bouwbesluit en per gebruiksfuncties een toetsniveau bepaald. In de linker kolom van de matrix worden horizontaal de hoofdstukken uit het Bouwbesluit weergegeven onderverdeeld in de verschillende afdelingen. In de bovenste kolom worden verticaal de gebruiksfuncties van de bouwwerken onderscheiden. Door de relevante horizontale afdeling/bepalingen te combineren met het relevante verticale gebruiksfunctie wordt het toetsingsniveau kenbaar. Hieronder worden de verschillende niveaus genormeerd.

De niveaus:

- *Niveau 0: Geen toets.*
- *Niveau 1: Snelle toets.* Bij de snelle beoordeling wordt er niet zozeer gekeken naar de inhoudelijke berekeningen, maar er wordt meer gelet op de aanwezigheid ervan.
- *Niveau 2: Visuele toets.* Bij het visueel beoordelen wordt er wel aandacht besteed aan de uitgangspunten van de berekening zonder deze inhoudelijk te controleren.
- *Niveau 3: Representatieve toets.* Bij het representatief toetsen wordt niet alles gecontroleerd, maar worden er per te toetsen object enkele representatieve onderdelen beoordeeld. Opzet is dat niet alle onderdelen van het te toetsen object gecontroleerd worden, maar dat er enkele belangrijke onderdelen uitgehaald worden die dan geheel getoetst worden.
- *Niveau 4: Integrale toets.* Bij het geheel toetsen is het de bedoeling dat vrijwel alles van het desbetreffende onderdeel gecontroleerd en nagerekend wordt.

Afwijkingen ten opzichte van de Landelijke toetsmatrix zijn gearceerd aangegeven:

Conform de Landelijke toetsmatrix
+1 niveau
-1 niveau
-2 niveaus

Legenda afwijkingen landelijke toetsmatrix

De niveaus zijn bepaald aan de hand van de mogelijk te lopen risico's alsmede de prioriteiten in Almelo. Constructieve veiligheid en brandveiligheid staan hoog in het vaandel in Almelo, met een focus op bouwwerken met veel gebruikers en/of minder zelfredzame gebruikers. In de matrix kan worden opgemerkt dat op deze onderdelen aan wordt gesloten bij het landelijke adviesniveau. Daarnaast kiest Almelo conform de beleidsprioriteiten voor een hoger niveau met betrekking tot het voorkomen van onveilige situaties en hinder bij het uitvoeren van sloopwerkzaamheden.

Almelose toetsmatrix 2020

	Woonfunctie (woongebouw)	Woonfunctie (woonwag)	Woonfunctie (overig)	Bijeenkomstfunctie (kinderopvang)	Bijeenkomstfunctie (overig)	Celfunctie	met bedgebed	andere gezondheidszorgfunctie	Industriefunctie	Kantoorfunctie	Logiesfunctie	Onderwijsfunctie	Sportfunctie	Winkelfunctie	voor het personenvervoer	voor het stallen van motorvoertuigen	andere overige gebruiksfunctie	Bouwwerk geen gebouw zijnde (wegtunnel)	Bouwwerk geen gebouw zijnde (overig)
Hoofdstuk 2. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid																			
Afdeling 2.1. Algemene sterkte van de bouwconstructie	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 2.2. Sterkte bij brand	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 2.3. Afscheiding van vloer, trap en hellingbaan	3	1	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 2.4. Overbrugging van hoogteverschillen	3	1	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
Afdeling 2.5. Trap	3	1	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
Afdeling 2.6. Hellingbaan	3	1	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
Afdeling 2.7. Beweegbare constructieonderdelen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Afdeling 2.8. Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Afdeling 2.9. Beperking van het ontwikkelen van brand en rook	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Afdeling 2.10. Beperking van uitbreiding van brand	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-
Afdeling 2.11. Verdere beperking van uitbreiding van brand en beperking van verspreiding van rook	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-
Afdeling 2.12. Vluchtroutes	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2
Afdeling 2.13. Hulpverlening bij brand	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-	-	-	2	-
Afdeling 2.14. Hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 2.15. Inbraakwerendheid, nieuwbouw	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 2.16. Veiligheidszone en plasbrandaandachtsgebied, nieuwbouw	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 2.17. Aanvullende regels tunnelveiligheid	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Hoofdstuk 3. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van gezondheid																			
Afdeling 3.1. Bescherming tegen geluid van buiten, nieuwbouw	3	2	3	3	-	-	3	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 3.2. Bescherming tegen geluid van installaties, nieuwbouw	2	2	2	3	1	1	3	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 3.3. Beperking van galm, nieuwbouw	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 3.4. Geluidwering tussen ruimten, nieuwbouw	1	-	1	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-
Afdeling 3.5. Wering van vocht	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Afdeling 3.6. Luchtverversing	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Afdeling 3.7. Spuivoorziening	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 3.8. Toevoer van verbrandingslucht en afvoer van rookgas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-
Afdeling 3.9. Beperking van de aanwezigheid van schadelijke stoffen en ioniserende straling	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 3.10. Bescherming tegen ratten en muizen	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Afdeling 3.11. Daglicht	2	2	2	2	-	2	2	2	-	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-

Hoofdstuk 4. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid

Afdeling 4.1. Verblijfsgebied en verblijfsruimte	2	1	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 4.2. Toiletruimte	2	1	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 4.3. Badruimte, nieuwbouw	2	1	2	-	-	2	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 4.4. Bereikbaarheid en toegankelijkheid, nieuwbouw	2	1	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 4.5. Buitenberging, nieuwbouw	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 4.6. Buitenruimte, nieuwbouw	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 4.7. Opstelplaatsen	2	1	2	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-

Hoofdstuk 5. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid en milieu

Afdeling 5.1. Energiezuinigheid, nieuwbouw	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 5.2. Milieu, nieuwbouw	1	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 5.3. Labelverplichting, bestaande bouw	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Hoofdstuk 6. Voorschriften inzake installaties

Afdeling 6.1. Verlichting, nieuwbouw en bestaande bouw	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 6.2. Voorziening voor het afnemen en gebruiken van energie, nieuwbouw en bestaande bouw	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 6.3. Watervoorziening, nieuwbouw en bestaande bouw	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 6.4. Afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater, nieuwbouw en bestaande bouw	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 6.5. Tijdig vaststellen van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	3	2	2	3	2	3	3	2	-	2	3	2	2	2	2	2	2	-	-
Afdeling 6.6. Vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande bouw	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 6.7. Bestrijden van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	2	2	2	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 6.8. Bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten, nieuwbouw en bestaande bouw	3	2	2	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 6.9. Aanvullende regels tunnelveiligheid, nieuwbouw en bestaande bouw	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Afdeling 6.10. Bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten, nieuwbouw en bestaande bouw	2	-	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 6.11. Tegengaan van veel voorkomende criminaliteit, nieuwbouw en bestaande bouw	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 6.12. Veilig onderhoud gebouwen, nieuwbouw	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-
Afdeling 6.13. Technische Bouwsystemen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
Afdeling 6.14. Elektronische communicatie, nieuwbouw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-

Hoofdstuk 7. Voorschriften inzake het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen

Afdeling 7.1. Voorkomen van brandgevaar en ontwikkeling van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 7.2. Veilig vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande bouw	3	1	2	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 7.3. Overige bepalingen veilig en gezond gebruik, nieuwbouw en bestaande bouw	2	1	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Hoofdstuk 8. Bouw- en sloopwerkzaamheden

Afdeling 8.1. Het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 8.2. Afvalscheiding	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Almelose toetsmatrix 2020

3. Risicoanalyse en prioriteitenberekening toezicht bouwen en ruimtelijke ordening

De basisgedachte van de risicoanalyse voor toezicht en handhaving is dat de beschikbare capaciteit het meest effectief wordt ingezet op de activiteiten/taken die in de risicoanalyse het hoogste scoren. Daarbij is de risicoanalyse geen wetenschappelijk bepaald instrument. Het is slechts een hulpmiddel om risico's te inventariseren om van daaruit de intensiteit van het toezicht te bepalen.

De risicoanalyse is uitgevoerd met behulp van een risicomatrix. De risicomatrix is een instrument dat de gemeente helpt om inzicht te krijgen in de risico's die spelen op de gebieden waar zij het bevoegd gezag is.

Risico. In deze opzet wordt onder risico verstaan:

Risico = negatief effect X de kans dat dit effect zich voordoet

Definitie van risico

Om de matrix te kunnen gebruiken, is het nodig dat allereerst de toezicht- en handhavingstaken worden bepaald. Hierbij is onderscheid gemaakt naar vergunningsgericht toezicht (toezicht bij realisatie, nadat hiervoor vergunning is verleend) en toezicht en handhaving vanwege overtredingen.

Negatieve effecten. Onder negatief effect worden de gevolgen verstaan die overtreding van de wettelijke voorschriften kan hebben. Oftewel, wat beogen de voorschriften te voorkomen. In de matrix worden de negatieve effecten onderverdeeld in zes categorieën:

Fysieke veiligheid	Levensbedreigende situaties; lichamelijk letsel, al dan niet dodelijk
Kwaliteit leefomgeving	Teruggang van de kwaliteit van de leefomgeving, deze worden onder ander beschermd door de voorschriften uit het ruimtelijke ordeningsbeleid, het welstandsbeleid en de gebruiksvoorschriften van het Bouwbesluit. Ook overlast en leefbaarheid in het algemeen valt hieronder.
Financieel-economische schade	Aantasting van de economische bedrijvigheid of extra uitgaven voor de gemeenschap, bijvoorbeeld vanwege een calamiteit. Hierbij kan gedacht worden aan inzet van hulpverlening, extra onderhoud aan bezittingen, onderzoekskosten, et cetera. De kosten kunnen zowel een collectief als individueel karakter hebben.
Natuur / duurzaamheid	Aantasting van de natuur of de belasting van het milieu. Hieronder valt onder meer aantasting van beschermde plant- en diersoorten, aantasting van bodem(ecologie), lucht- en waterverontreiniging, ontstaan van afvalstoffen en energieverstopping.
Schade aan volksgezondheid	Aantasting van de gezondheid van mensen op de middellange en langere termijn.
Bestuurlijk imago	Ondermijning rechtszekerheid; aantasting imago van de overheid als betrouwbare partner. Aantasting bestuurlijk-politiek imago, maatschappelijke onrust, geloofwaardigheid; negatieve publiciteit; stemmenverlies.

Definitie van negatieve effecten

Binnen een categorie kan een effect zich in vijf gradaties voordoen. De verdeling is als volgt:

Effect	1: Zeer klein	2: Klein	3: Duidelijk aanwezig	4: Groot	5: Zeer groot
Categorie					
Fysieke veiligheid	Pijn of letsel bij een individu	Pijn of letsel bij meerdere individuen	Zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	Dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	Meerdere doden
Kwaliteit leefomgeving	Nauwelijks afname	Enige afname	Gemiddelde afname	Grote afname	Zeer grote afname
Financieel-economische schade	€1 - €1K	€1K - €10K	€10K - €100K	€100K - €1mln	>€1mln
Natuur en duurzaamheid	Enige aantasting, herstelbaar	Omvangrijke aantasting, herstelbaar	Enige aantasting, niet herstelbaar	Omvangrijke aantasting, niet herstelbaar	Vernietiging leefomgeving
Schade aan (volks-) gezondheid	Gering gevaar (volks-) gezondheid	Gevaar (volks-) gezondheid	Groot gevaar (volks-) gezondheid e/o enkele ziektegevallen	Veel ziektegevallen e/o enkele sterfgevallen	Meerdere sterfgevallen
Bestuurlijk imago	Nauwelijks bestuurlijk belang	Klein bestuurlijk belang	Gemiddeld bestuurlijk belang	Groot bestuurlijk belang	Zeer groot bestuurlijk belang

Gradaties van effecten

Kans. Om het risico te kunnen bepalen is het nodig dat de score van negatieve effecten wordt vermenigvuldigd met de kans dat de effecten zullen optreden. De score bij 'kans' wordt ingevuld op grond van de verwachte overtredingskans van die regels bij de huidige handavingsinspanning. Wanneer we op deze wijze te werk gaan, wegen we onze opvatting over het belang dat de regel beschermt tegen de mate waarin wij verwachten dat mensen die regel overtreden.

Behalve door toezicht en handhaving kunnen mensen ook spontaan regels naleven. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met:

- *Kennis van de regels:* Hoe meer regels, hoe ingewikkelder en onduidelijker: hoe kleiner de kans op spontane naleving;
- *Kosten/baten:* Hoge kosten en weinig baten: kleine kans op spontane naleving. Lage kosten en veel baten: grotere kans op spontane naleving.
- *Mate van acceptatie bij de doelgroep:* Hoge acceptatie leidt tot een grotere kans op spontane naleving. Lage acceptatie leidt tot een kleinere kans op spontane naleving.
- *Gezagsgetrouwheid doelgroep:* Hoe meer vertrouwen in het gezag, hoe groter de kans op spontane naleving. Hoe minder vertrouwen, hoe kleiner de kans op spontane naleving.
- *Informele controle:* Hoe meer informele controle, hoe groter de kans op spontane naleving, mits er in het algemeen sprake is van acceptatie van de regels bij de doelgroep.

Ook de kans wordt uitgedrukt op een schaal van 1 tot 5:

Kans	1: Heel klein	2: Klein	3: Gemiddeld	4: Groot	5: Heel groot
------	---------------	----------	--------------	----------	---------------

Gradaties van de kans

Invullen van de matrix. De matrix is door bouwinspecteurs ingevuld, op basis van het principe 'best professional judgement'. Hiervoor is in de tabel op de volgende pagina wordt per activiteit het gemiddelde bepaald van de ernst van de gevolgen van overtreding. In het algemeen gaat het daarbij om het belang dat het voorschrift beschermt en in welke mate het die bescherming biedt. Bij het invullen van de matrix is steeds een concrete vraag voor ogen genomen, zoals:

- *Fysieke veiligheid:* In welke mate kan het overtreden van voorschriften leiden tot gewonden en/of dodelijke slachtoffers? Zo kunnen gewonden en dodelijke slachtoffers vallen in geval van instorting van een gebouw of bij brand.
- *Kwaliteit leefomgeving:* Welk gevolg kan overtreding van voorschriften hebben voor het aantasten van de kwaliteit van de leefomgeving?

- *Financieel-economisch*: Hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeenschap / voor de gemeente als voorschriften worden overtreden?
- *Natuur en duurzaamheid*: Welke gevolgen kan overtreding van de voorschriften hebben voor aantasting van de natuur; wat zijn de gevolgen voor het verminderen van duurzaamheid?
- *Volksgezondheid*: Welke gevolgen kan overtreding van de voorschriften hebben voor de aantasting van de volksgezondheid?
- *Imago*: Wordt de betrouwbaarheid, daadkracht, integriteit van de overheid wordt in twijfel getrokken; bijvoorbeeld wanneer incidenten of calamiteiten zich voordoen? Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd?

	Fysieke veiligheid	Kwaliteit leefomgeving	Financieel / economische schade	Natuur / duurzaamheid	Volksgezondheid	Bestuurlijk imago	Gemiddelde	Kans	Risico	Prioriteit score
Vergunningsgericht toezicht										
Omgevingsvergunning brandveilig gebruik (gerbuiksvergunning)	5	4	5	4	5	5	4,70	6	23,3	Hoog
Verbouwen en wijzigen van een monument	3	2	5	5	3	4	3,67	3	11,0	Hoog
Slopen met asbest	3	4	5	1	5	4	3,67	3	11,0	Hoog
Bouwen: Grote bouwwerken geen gebouwen zijnde, zoals bruggen, geluidsschermen en viaducten	5	2	5	1	5	4	3,67	3	11,0	Hoog
Bouwen: Hoofdgebouwen, geen woningen zijnde, zoals openbare gebouwen voor zorg, onderwijs, logies, sport, recreatiedoeleinden e.d., industrie-, bedrijfs- en kantoorgebouwen en horeca- en detailhandel gebouwen	4	4	3	3	3	4	3,50	3	10,5	Hoog
Planologisch strijdig gebruik uitgebreide procedure en bewoning in een niet-woning (zoals loodsen, bedrijfspanden, kantoren, en dergelijke).	2	4	4	4	3	3	3,33	3	10,0	Hoog
Bouwen: woningbouw	3	3	3	3	2	2	2,66	3	8,0	Gem
Slopen zonder asbest	3	3	3	1	3	3	2,67	3	8,0	Gem
Planologisch strijdig gebruik, reguliere procedure, overig	2	2	1	2	2	2	1,83	3	5,5	Laag
Melding brandveilig gebruik (Gebruiksmelding)	3	1	2	1	5	3	2,50	2	5,0	Laag
Overige bouwwerken (zoals bijbehorende bouwwerken, dakkapellen, gevelwijzigingen, dakopbouw, erfafscheiding, zeecontainers, e.d.) en overige bouwwerken geen gebouw zijnde	1	2	2	1	1	1	1,33	3	4,0	Laag
Toezicht en Handhaving bij overtredingen										
Kamergewijze verhuur	4	4	1	1	4	3	2,83	4	11,3	Hoog
Illegaal gebruik van panden	5	4	1	1	4	4	3,17	3	9,5	Hoog
Gebruik in strijd met het bestemmingsplan	5	4	1	1	4	4	3,17	3	9,5	Hoog
Niet naleven van voorwaardelijke verplichtingen o.a. landschappelijke inpassingen	1	3	1	3	3	2	2,17	4	8,7	Gem
Het uitvoeren van een werk zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning	2	3	1	4	3	1	2,33	3	7,0	Gem
Illegale sloop met asbest	2	4	2	4	5	4	3,5	2	7,0	Gem
Illegale sloop zonder asbest	2	4	2	4	5	4	3,5	2	7,0	Gem
Bouwen in afwijking van de vergunning	3	3	1	2	2	1	2,0	3	6,0	Laag
Illegale bouw (bouwen zonder vergunning)	4	4	2	3	2	3	3,0	2	6,0	Laag
Bouwen in strijd met het bestemmingsplan	4	4	2	3	2	3	3,0	2	6,0	Laag
Illegale permanente bewoning recreatiewoningen	4	4	2	1	3	2	2,7	2	5,4	Laag
Illegaal gebruik van gronden	2	3	1	4	3	2	2,5	2	5,0	Laag
Onomkeerbare beschadiging cultuurhistorische waarden	1	3	1	3	1	3	2,0	2	4,0	Laag
Bouwen zonder vereiste vergunning (kleine bouwwerken, dakkapellen, tuinhuisjes)	1	2	1	1	1	1	1,2	2	2,4	Laag
Aantasting uiterlijk aanzien	1	2	1	1	1	3	1,5	1	1,5	Laag

Risicoanalyse bouwtoezicht

4. VTH-strategieën

4.1 Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of het ontstaan van risico's, door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden.

Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zijn, belanghebbenden. Het vroegtijdig betrekken van en waar mogelijk samenwerken met partners en stakeholders is belangrijk. Het vraagt ook van onze organisatie om aanvragen, klachten, overtredingen en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en ook oog te hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht of overtreding betrekking op heeft.

We zetten expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting, communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via de gemeentelijke website, klantcontacten en waar nodig in aansluiting daarop met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met belangrijke stakeholders, zoals het bedrijfsleven, agrariërs, horeca en tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. Partijen die als intermediair een bijdrage kunnen leveren rond deze voorlichting en zo het realiseren van een reëel verwachtingspatroon bij de gebruikers van de leefomgeving, worden daarin gefaciliteerd. Dit vraagt tegelijkertijd binnen onze gemeente om een goede afstemming tussen de verschillende beleidsvelden.

In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als beperking: voor zover dat dit binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de geldende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie op de website en vanuit het Klantcontactcentrum niet uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelende medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantvriendelijke dienstverlening. Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes op basis van de Omgevingswet: Snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent.

Tijdens een eventueel vooroverleg of contact wordt gestreefd om al direct tot een zo goed mogelijke inschatting over de haalbaarheid van een initiatief of aanvraag te komen. Ook na het constateren van een overtreding van de regels wordt geprobeerd waar dat mogelijk is eerst in overleg met partijen of via bemiddeling tussen partijen tot een werkbare oplossing te komen. Zo mogelijk kan dit ertoe leiden om zaken alsnog te legaliseren.

Bij preventie is ook de term naleefgedrag belangrijk. Dat gaat over het nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook in te zetten op voorlichting en het doel van regels uit te leggen. De meeste inwoners en bedrijven blijken dan bereid de voor hen geldende regels na te leven. Een belangrijk onderdeel van de preventiestrategie.

4.2 Vergunningenstrategie

Risicoanalyse. De uitvoering van vergunningverlening is voor een groot deel markt gestuurd: daar worden de Wabo-initiatieven immers geboren. Voor wat betreft bouwaanvragen is deze sterk conjunctuurgevoelig. Als er door economische omstandigheden minder wordt gebouwd, komen er minder bouwaanvragen binnen. Dit heeft dan gevolgen voor de legesinkomsten. Omgekeerd geldt dit ook.

De analyse voor vergunningverlening en meldingen bestaat uit het inschatten van de ontwikkelingen, die van invloed zijn op het aantal en typen te verwachten aanvragen. Daarnaast wordt geanalyseerd, voor zover het om vergunningen/meldingen in de gebruiksfase gaat, met welke frequentie een actualisering daarvan nodig is. Uit deze analyse vloeit voort of er voldoende capaciteit en deskundigheid in huis is om deze stroom van aanvragen en meldingen te kunnen afhandelen. Ook wordt beoordeeld of legestarieven voldoende zijn om de bijkomende kosten te dekken over een periode van meerdere jaren. Bij onvoldoende capaciteit of deskundigheid ontstaan risico's doordat een aanvraag niet of onvoldoende wordt getoetst en bijsturing ontbreekt in de aanvraagfase.

Om enig beeld te hebben volgt hieronder een globaal overzicht van de jaarlijkse vergunningsopgave bij het huidige economische klimaat. Deze is niet volledig en de genoemde aantallen zijn een 'om en nabij' getal.

Vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening			
Categorie	Aanvragen (aantal)	Vakinhoudelijke toets (uren)	Casemanagement (uren)
Aanvraag bouwen cat. 3 [Wonen, Bedrijven, Publiek] <i>Bouwkosten > €1.000.000</i>	10	390	220
Aanvraag bouwen cat. 2 [Wonen, Bedrijven, Publiek] <i>Bouwkosten €100.000 t/m €1.000.000</i>	100	1100	800
Aanvraag bouwen cat. 1 [Wonen, Bedrijven, Publiek] <i>Bouwkosten < €100.000</i>	180	1800	1080
Aanvraag afwijken bestemmingsplan (met combinatie bouw)	85	638	255
Aanvraag afwijken bestemmingsplan	20	150	60
Aanvraag monumenten	10	100	140
Totaal	405	4178	2555

Jaarlijkse vergunning opgave

Met het VTH-uitvoeringsprogramma vindt er jaarlijks een confrontatie plaats tussen werkvoorraad en beschikbare capaciteit.

Prioriteiten en werkwijze. Aan de hand van de in hoofdstuk 4 beschreven risicoanalyse en andere beschikbare informatie wordt in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's prioriteiten voor vergunningverlening vastgesteld. Vergunningaanvragen en meldingen waarbij het niet naleven de voorschriften leidt (of kan leiden) tot grote schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur worden intensiever behandeld dan vergunningaanvragen waarbij dit minder aan de orde is.

De werkwijze van behandeling van aanvragen en meldingen staat beschreven in het uitvoeringskader vergunningverlening.

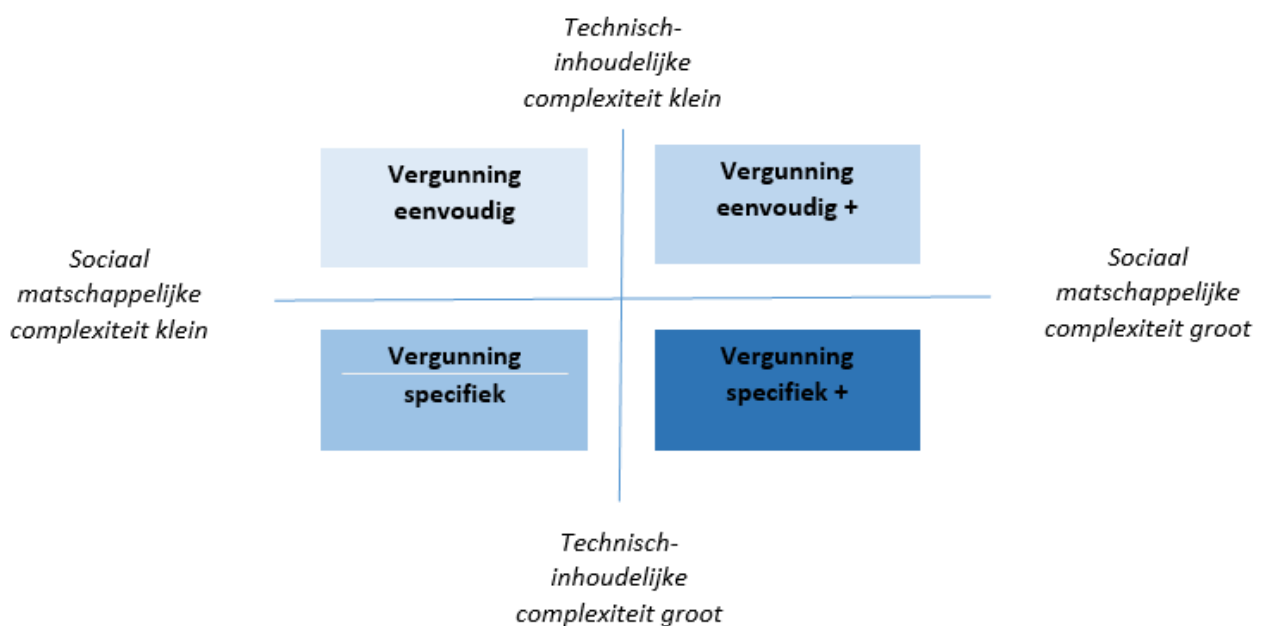
Uitvoeren vergunningenstrategie: technisch inhoudelijke complexiteit en sociaal-maatschappelijke complexiteit. Bij het uitvoeren van de vergunningenstrategie wordt onderscheid gemaakt tussen technisch-inhoudelijke complexiteit van de activiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de activiteit.

Technisch-inhoudelijke complexiteit. In geval de aanvraag een technisch-inhoudelijke complexe situatie betreft en/of de activiteit binnen een gebied ligt of komt te liggen dat een grote dynamiek kent en/of gevoelige functies herbergt, zullen bij de beoordeling van de vergunningaanvraag veel criteria worden beoordeeld: past de aanvraag binnen het bestemmingsplan, voldoet het initiatief aan landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid, veiligheidsklasse, kwaliteit van de aanvraag, betreft het

nieuwbouw of verbouw, zijn er mogelijk gevolgen voor flora & fauna, natuurbescherming, stikstof, redelijke eisen van welstand, publiek toegankelijk, veel personen, Bouwbesluit, brandveiligheid, innovatieve bouw, gelijkwaardigheid, et cetera.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit. Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerd. Bijvoorbeeld vanwege actiebereidheid, locatie van de aanvraag, bestuurlijke aandacht, gevoeligheid van de functie, media, handhavingszaak, voorgeschiedenis. In dat geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en bevoegd gezag is noodzakelijk (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer en belanghebbenden derden.

Het speelveld van de vergunningenstrategie kan worden gevisualiseerd door vier kwadranten en twee assen. Deze assen zijn de technisch-inhoudelijke complexiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie, die klein of groot kunnen zijn. De kwadranten vormen de vier typen vergunningen.



Vergunningenstrategie

In de afbeelding is de kleur van het type vergunning donkerder naarmate de inspanning om het type vergunning te leveren en het aantal betrokkenen over het algemeen groter is.

Toelichting op de vier typen vergunningen

Vergunning eenvoudig. De vergunning is technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De vergunning kan zelfstandig door de specialist worden voorbereid.

Voorbeeld: Het realiseren van een woning die past binnen wet- en regelgeving.

Vergunning specifiek. De situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. De vergunning kan zelfstandig door de specialist worden voorbereid. De relatief grote technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat de vergunning vooral bestaat uit specifieke voorschriften.

Voorbeeld: het verbouwen van een ziekenhuis.

Vergunning eenvoudig +. De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex, maar de sociaal-maatschappelijke impact is groot. Vanwege de relatief kleine technische-inhoudelijke complexiteit kan er een vergunning worden voorbereid die hoofdzakelijk bestaat uit standaardvoorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit gebiedt dat dit gebeurt met extra

aandacht voor zorgvuldige afstemming overleg en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer en belanghebbende derden.

Voorbeeld: Het oprichten van een AZC.

Vergunning specifiek +. De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. De technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat er een vergunning moet worden voorbereid die vooral bestaat uit specifieke voorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit verlangt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg, en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

Voorbeeld: Het oprichten van een intensieve veehouderij (bouwen + milieu) met veel verzet uit de buurt.

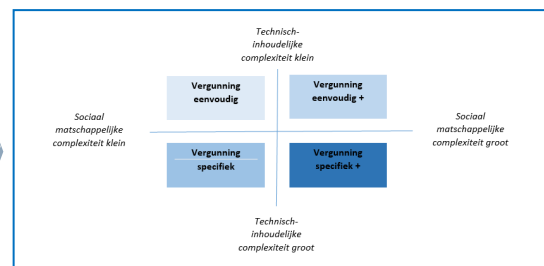
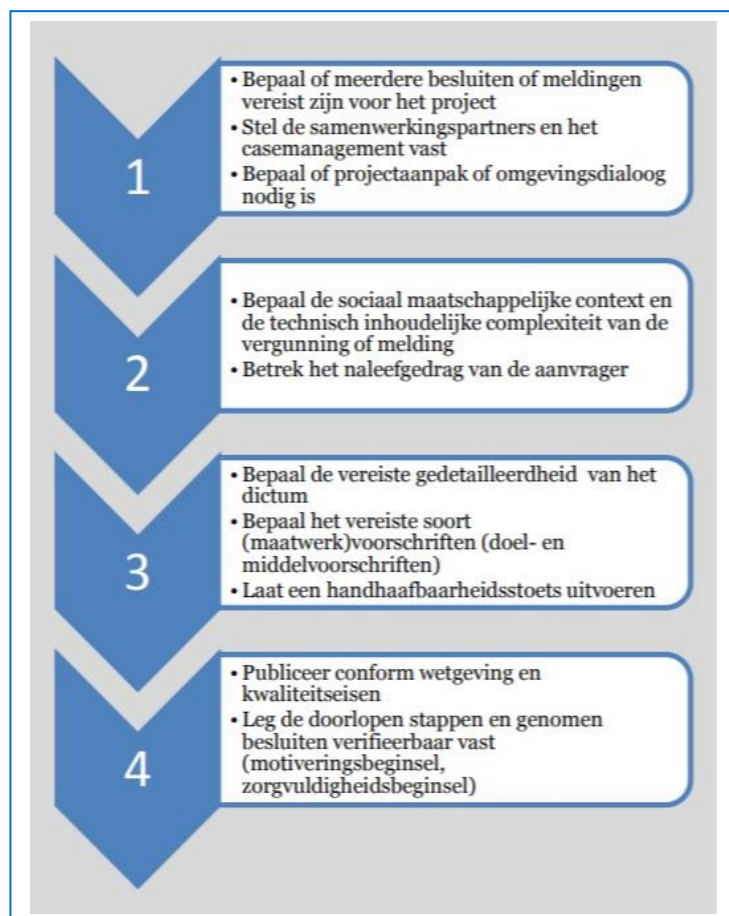
Gevolgen op basis van kwadranten

Als een aanvraag technisch-inhoudelijk en/of maatschappelijk-complex is, dan leidt dit tot:

- Meer aandachtspunten bij de behandeling van de aanvraag;
- Meer externe communicatie; gericht contact met de omgeving;
- Meer interne afstemming;
- Uitgebreide motivering;
- Bestuurlijke afstemming;
- Minimaal de toepassing van het vier-ogen principe.

Behandelen van vergunningaanvragen op basis van de vergunningenstrategie

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een vergunningaanvraag de volgende werkwijze gevolgd:



Zie afbeelding vorige pagina

Werkwijze vergunningenstrategie

Doorontwikkelen vergunningenstrategie. Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet. Een belangrijk fundament voor de prioritering op basis van de strategie is de risicoanalyse. Deze wordt de komende jaren ontwikkeld. Op basis hiervan kan de strategie verder worden doorontwikkeld.

4.3 Toezichtstrategie

Vormen en werkwijzen van toezicht

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er gepland toezicht plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (risicoanalyse). De planning wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Echter, niet alles is vooraf te plannen. Ongewone voorvallen of klachten kunnen toezicht noodzakelijk maken. Dit niet geplande toezicht is over het algemeen niet goed voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In het uitvoeringsprogramma worden, op basis van kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. We zetten verschillende vormen van toezicht in.

Wat is toezicht?

Onder het houden van toezicht wordt hier verstaan alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften van verordeningen, vergunningen, ontheffingen of meldingen² worden nageleefd. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders. Een toezichthouder is een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Van dit toezicht houden gaat een belangrijk preventief effect uit.

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een activiteit, een bedrijf of een bouwwerk te brengen. Dit kan ook een 'ongepland' bezoek zijn naar aanleiding van wat er tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een incident. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

De eventuele overtredingen van de regels en voorschriften worden tijdens het uitoefenen van toezicht gesignaleerd en daarop worden dan eventuele acties ondernomen. Er zijn twee hoofdvormen van toezicht te onderscheiden: preventief en repressief toezicht.

Preventief toezicht is het controleren van wettelijke bepalingen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving van de wettelijke bepalingen. Preventief toezicht heeft dan het karakter van regulier toezicht.

Er wordt van *repressief toezicht* gesproken als het toezichtbezoek gebaseerd is op aanwijzing van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld een klacht, een incident of een hercontrole. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd.

Doel van toezicht en deze strategie

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze maatschappij geen vanzelfsprekendheid. Gezien de risico's van bepaalde maatschappelijke activiteiten in de fysieke omgeving, die in het verleden tot incidenten en rampen hebben geleid en die dat nu en in de toekomst nog steeds kunnen doen, is naleving van regels, die risico's trachten te beheersen, van cruciaal belang.

Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's. Voorwaarde daarbij is wel dat de regels eenduidig, correct en duidelijk zijn gesteld en toepasbaar zijn op de betreffende situatie. De druk op de controles op activiteiten van vergunningen, ontheffingen en meldingen, waarmee wordt toegezien op

² Het betreft alle besluiten die gelden als een algemeen geldend voorschrift (wet en verordening) of een beschikking (vergunning en alle voor individuele gevallen geldende voorschriften die met een vergunning kunnen worden gelijkgesteld, zoals een melding en een ontheffing). Een bestuursorgaan geeft een vergunning, waarbij aan een bedrijf, een particulier of een overheidsinstantie toestemming wordt verleend om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd) toch voor een bepaalde periode onder voorschriften uit te voeren (Wabo, art. 2.1).

de naleving van gestelde regels, is groot. Daarom worden er eisen gesteld aan de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd. De mate waarin regels worden nageleefd is afhankelijk van de spontane naleving maar ook van controle en sancties. In deze strategie wordt aangegeven welke vormen van toezicht worden ingezet.

De toezichtstrategie is een beslissingsondersteunend systeem dat gericht is op het op eenzelfde wijze uitvoeren van toezichtwerkzaamheden in overeenkomstige gevallen. De doelen hiervan zijn het bereiken van transparantie, professionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor diegenen waarop het toezicht zich richt en het voorzien in een hoge mate van effectiviteit en efficiency voor de uitvoerende diensten, zodanig dat de zo hoogst mogelijke maatschappelijke effecten tegen de zo laagst mogelijke inspanningen en kosten worden bereikt. De strategie heeft betrekking op de werkwijze die wordt gevolgd voor dat deel van het traject dat loopt van het toezichtprogramma tot en met het al dan niet constateren van een overtreding en het waar nodig bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd wordt overgegaan op een andere strategie. Dit zal over het algemeen de sanctiestrategie zijn. In uitzonderlijke gevallen kan worden besloten de gedoogstrategie te volgen.

Vormen van toezicht

Het toezicht wordt opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het vaak nodig om verschillende vormen van toezicht naast elkaar te hanteren.

We onderscheiden de volgende vormen van toezicht.

1. Toezicht bij oplevering
2. Periodiek toezicht
3. Thematisch toezicht
4. Gebiedsgericht toezicht
5. Administratief toezicht
6. Toezicht vanwege klachten en incidenten
7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingprocedures

1. Toezicht bij oplevering

Deze vorm van toezicht is verbonden aan het afgeven van een omgevingsvergunning of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Het gaat hier om een zogenaamde oplevercontrole, waarbij wordt nagegaan of aan de voorschriften en eisen wordt voldaan, zoals opgenomen in de vergunning en/of regelgeving. Omdat er sprake is van een nieuwe of andere situatie, is extra aandacht vereist voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen en de bekendheid met de geldende regels. Deze oplevercontrole levert een goed beeld op hoe het is gesteld met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarmee in de toekomst toezicht wordt uitgeoefend.

2. Periodiek toezicht

Reeds bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van een risicoanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belangrijk hierbij is het risico voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid.

3. Thematisch toezicht

Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo wordt in een korte tijd inzicht verkregen in het naleefgedrag voor dat thema. Aanleiding kan zijn het vermoeden dat op dit punt de regels niet in acht worden genomen. Vaak vallen dit soort controles binnen een project waarvoor een projectplan wordt geschreven. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van breedplaatvloeren in gebouwen.

4. Gebiedsgericht toezicht

In dit geval spreken we van toezicht in het vrije veld of op basis van bijvoorbeeld een beheerplan of het bedrijvenbestand. Deze vorm van toezicht is meer gericht op het preventief aanwezig zijn in een stadsdeel, op een industrieterrein of in het buitengebied. Het is belangrijk dat bij het toezicht rekening wordt gehouden met de kans dat niet naleving van de regels zich zal voordoen en activiteiten die niet bij ons bekend zijn, terwijl men dit wel had moeten melden (zicht krijgen op illegale activiteiten).

5. Administratief toezicht

Deze vorm wordt ook wel de controle 'van achter het bureau' genoemd. Een administratieve controle richt zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen, zoals een controle of aan keurings- of certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien daartoe aanleiding bestaat zal er een controle ter plaatse worden uitgevoerd.

6. Toezicht vanwege klachten en incidenten

Reden voor deze controle is een binnengekomen klacht of melding van een incident of calamiteit, of mogelijk illegale situatie.

7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingsprocedures

Als vervolg op de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtvormen kan het zijn dat dat een handhavingsprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraanschrijving, een opgelegde dwangsom- of bestuursdwangbeschikking of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. Van de controle wordt een verslag gemaakt.

Toezicht tijdens de verschillende fasen

Toezicht vindt op verschillende momenten plaats. De toezichtstrategie biedt hiervoor een aantal richtlijnen om een uniforme aanpak van controles van bedrijven, instellingen en objecten te bereiken. Dit mede omdat toezicht op de verschillende aspecten door verschillende toezichthouders plaatsvindt, eventueel al dan niet gezamenlijk in het kader van het integrale aspect. Daarin worden verschillende fasen onderscheiden.

De realisatiefase heeft voornamelijk te maken met de activiteiten slopen, inrichten, aanleggen en bouwen. Het toezicht kan plaatsvinden op onderdelen (op basis van prioriteitsstelling), maar kan ook een controle van alle geldende regelgeving en vergunde voorschriften betekenen.

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde objectcontroles. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Beide zijn visuele controles. Een deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerder of alle thema's of onderwerpen. Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Per bedrijf of gebied, per thema of onderwerp, zoals:

- specifieke aspecten;
- branchegericht;
- ketencontrole;
- geveltoezicht.

Tot slot bestaat nog de sloopfase. Tijdens deze fase worden betreffende bouwwerken gesloopt en wordt een controle uitgevoerd van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften.

4.4 Landelijke handhavingsstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

De landelijke handhavingsstrategie is integraal overgenomen in dit VTH-beleid. De LHS is in 2016 als beleidsregel vastgesteld.

LANDELIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE

VERSIE 1.7

24 april 2014

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
- 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)³ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving⁴;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁵. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven⁶.

Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁷. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door*

³ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

⁴ De Tijd is Rijp, juli 2008.

⁵ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

⁶ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

⁷ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

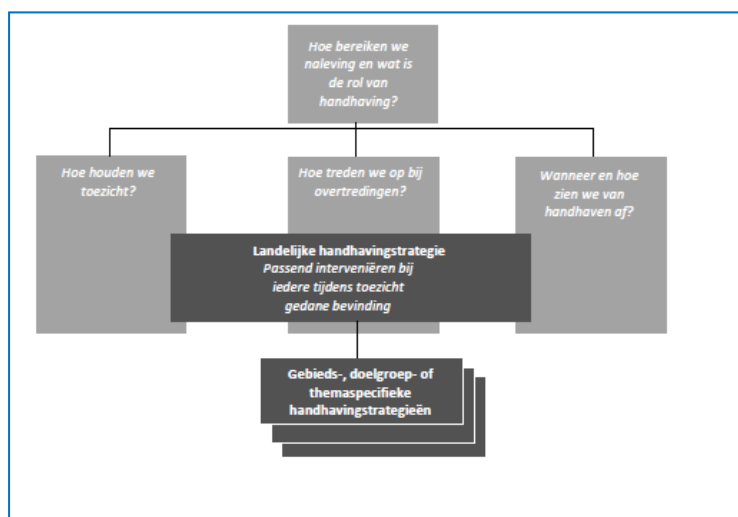
Positionering

Handhavingsinstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet⁸.

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhavingstrategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Positionering landelijke handhavingsstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁹ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden¹⁰. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

⁸ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

⁹ Vooral nog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

¹⁰ Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties

Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhaving-instanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste¹¹, kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavingsinstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavingsinstanties hebben een beginselplicht tot handhaven¹². Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

¹¹ Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

¹² Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1. Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2. De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingsprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingsprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹³. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingsprogramma's onontbeerlijk.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

De (mogelijke) gevolgen zijn:	Aanzienlijk, ontoelaatbaar 4	Last onder dwangsom (LOD)	Last onder dwangsom (LOD)	Overtreding meewegen bij volgende aanvraag + LOD	Overtreding meewegen bij volgende aanvraag + LOD
	Van belang 3	Waarschuwen	Last onder dwangsom (LOD)	Last onder dwangsom (LOD)	Overtreding meewegen bij volgende aanvraag + LOD
	Beperkt 2	Aanspreken/informeren	Waarschuwen	Last onder dwangsom (LOD)	Last onder dwangsom (LOD)
	Vrijwel nihil 1	Aanspreken/informeren	Aanspreken/informeren	Waarschuwen	Waarschuwen
		A	B	C	D
		Goedwillend	Moet kunnen	Calculerend	Bewust en structureel
		Gedrag van de overtreder			

De interventiematrix

¹³ Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

	Lichte segmenten. Bestuurlijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

De interventiematrix - Legenda

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert¹⁴ door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2 De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'¹⁵ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de

¹⁴ Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

¹⁵ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997. Versie 1.7, 24 april 2014

verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. *Verkregen financieel voordeel (winst of besparing)*. De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. *Status verdachte / voorbeeldfunctie*. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. *Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect*. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs-)kosten ingecalculeerd.
4. *Combinatie met andere relevante delicten*. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. *Medewerking van deskundige derden*. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. *Normbevestiging*. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. *Waarheidsvinding*. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavingsinstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavingsinstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	B Moet kunnen: • Onverschillig	C Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

Figuur 1 De interventiematrix voor het bepalen van interventies - zie ook bijlage 2.

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage 1 – Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselflicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselflicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingsoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhaving-partners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingsprioriteiten de regionale / lokale handhavingsprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van I en M, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedooagstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingsprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.

Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke redenen om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke redenen om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheids-gronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Begrippen

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren. Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn. Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen

(LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek. Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht. Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD. Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. *Bestuurlijke waarschuwing*, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. *Sanctiebeschikking*, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. *Verbeuren en innen dwangsom*.

Last onder bestuursdwang – LOB. Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. *Bestuurlijke waarschuwing*, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. *Sanctiebeschikking*, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. *Uitvoeren bestuursdwang*. In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavingsinstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen.

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning. Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting. Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm. De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

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.

4.5 Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. 'Slechts onder omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee gediende belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.' In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen opgesteld door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: 'Handhaven is goed, maar preventie is beter.' Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie. Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): 'een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheden van een bestuursorgaan.' De Awb bepaalt ook het volgende: 'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou kunnen hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'

Wat is gedogen. De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- Tijdelijk karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb).

Definitie van gedogen:

Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.

Verschillende vormen:

- stilzwijgend (achteraf)
- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf)
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwaliceerd gedogen)

Grensvlak tussen handhaven en gedogen. De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats. Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wanneer voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan net onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen, maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg van verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder, wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt. Wanneer de gedoofttermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedooftbeslissing worden niet nageleefd, kan er alsnog handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar? Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- Duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedooft;
- Hoelang zal worden gedooft;
- Wiens overtreding wordt gedooft;
- En onder welke condities wordt gedooft.

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar en onder de voorwaarde dat de situatie is beperkt in omvang en/of tijd.

Gedogen dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, en aan controle te zijn onderworpen.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat of er sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggende belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Overmacht situatie Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit het oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen.

Overgangssituatie In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn. Bij een overgangssituatie kan het bijvoorbeeld gaan om:

- De situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd;
- Situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteiten redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moeten worden geacht.

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen som rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.

Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen worden weggenomen door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een duidelijke eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdspanne waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging Gedogen moet altijd in de vorm van een schriftelijke beslissing. Een gedoogbeslissing dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Alleen als gedoogbeslissingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. De beslissing zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beslissing een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beslissing vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen Wil de overheid geloofwaardig zijn, dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogbeslissingen niet moeten worden verward met echte vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt, riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedragsvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Welk kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat voorafgaand aan de inzet van bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging wordt gemaakt. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheids¹⁶ kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijk medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en – in een uitzonderlijk geval – door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgedane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investering heeft verricht).

Afstemming met handhavingspartners

- *Interne afstemming:* Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeslissing goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op andere gebieden niet mogelijk is.
- *Externe afstemming:* Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeslissingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de Inspectie Leefomgeving en Transport voorafgaand aan de beslissing om te gedogen om een reactie op de concept gedoogbeslissing gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien gedoogbeslissingen alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers, de gedoogbeslissing laat de mogelijkheid voor strafrechtelijke handhaving onverlet. Het

¹⁶ Zie art. 3:4, lid 2 Awb

bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeslissing is ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen, dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van gedoogvoorwaarden. Hiervan dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeslissing.

Een afschrift van de gedoogbeslissing wordt gezonden aan: het Openbaar Ministerie, de politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport en zonodig andere betrokken instanties.

Nieuwe jurisprudentie over gedogen

Uit de Algemene wet bestuursrecht en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt ondubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moeten berusten op een verzoek van inrichtinghouder.

Motivering De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zicht op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar'), onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee in te dienen belangen, andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Beslissing tot gedogen is geen beschikking

Een gedoogbeslissing is geen besluit in de zin van de Awb en wordt niet met een Awb-besluit gelijk gesteld. En daarom kunnen tegen een gedoogbeslissing geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen (meer) worden aangewend. Dit blijkt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 24 april 2019.

Gedoogvoorwaarden Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmacht situaties worden aan de beslissing om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beslissing kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeslissing kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de beslissing tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de handhavingstrategie.

Beslistermijn en opschorten beslistermijn Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst worden beslist (art. 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of onvoldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen om een aanvraag om te gedogen bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb).

5. Uitvoeringskader vergunningverlening

5.1 Basiswerkwijze

Waar nodig moet voorafgaand aan bouwactiviteiten vergunning worden gevraagd voor het bouwen en/of het afwijken van het bestemmingsplan. Bij het realiseren van bouwwerken is het van belang dat deze constructief en brandveilig, bruikbaar en energiezuinig worden gebouwd en voldoen aan de bouwtechnische eisen en waar nodig aan de welstandseisen. Wat betreft realiseren en het gebruiken van bouwwerken, is het van belang dat dit past in het bestemmingsplan.

Als bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen zorgen wij ervoor dat de werkwijze (processen) van het behandelen van vergunningaanvragen volgens een geborgd proces verloopt. De formele juridische basis is vastgelegd in wetgeving. We onderscheiden de volgende vormen van vergunningverlening:

- Reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Uitgebreide procedure (26 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Gefaseerde aanvraag (eerste en tweede fase; verschillende termijncombinaties zijn mogelijk);
- Aanvraag van deelactiviteiten (langste termijn van ieder van de deelactiviteiten);
- Opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu) of nadere voorwaarden (brandveilig gebruik).

Als een aanvrager een vergund initiatief niet realiseert, versturen we een verzoek tot intrekking. Deze toets voeren we jaarlijks uit. Dit om te voorkomen dat we activiteiten realiseren op basis van verouderde regels. Voor het intrekken van omgevingsvergunningen hebben wij beleidsregels vastgesteld.

We hanteren een scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De scheiding ligt vast in functiebeschrijvingen. Er is geen scheiding aangebracht tussen vooroverleg en vergunningverlening. We vinden het juist belangrijk dat de klant een vast aanspreekpunt heeft gedurende het hele vergunningetraject (vooroverleg en aanvraagfase). Hiervoor zijn Wabo-regisseurs aangewezen. Zij regisseren de behandeling van de aanvraag van het eerste klantcontact tot de afgifte van de beschikking op de aanvraag. Waar nodig vragen zij andere vakdisciplines om advies over volledigheid en de beoordeling van de aanvraag en bewaken de voortgang van het gehele traject. Tijdens het vergunningenproces blijft één Wabo-regisseur verantwoordelijk voor het project. Dit geeft duidelijkheid naar de klant. Na het verlenen van de vergunning wordt de zaak overgedragen aan een bouwinspecteur (bouwen) en eventueel een toezichthouder (milieu) voor het toezicht tijdens de realisatie en ingebruikneming. In hoofdstuk 10 bevat een nadere toelichting van onze VTH-organisatie.

5.2 Toetsingskader bouwen en ruimtelijke ordening

Toets volledigheid Na ontvangst van een aanvraag wordt deze getoetst op volledigheid. Als de aanvrager onvolledig is, wordt een overzicht gegeven van ontbrekende gegevens. Aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld om binnen een redelijke termijn (doorgaans vier weken) zijn aanvraag aan te vullen. Er wordt eenmalig een verzoek om aanvulling verstuurd. Doorgaans neemt de bouwplantoetser eerst contact op met aanvrager om te horen waarom geen aanvullende gegevens zijn ingediend. Als ontbrekende gegevens niet (volledig) binnen de gestelde termijn zijn aangeleverd, kan de vergunningaanvraag buiten behandeling worden gelaten.

Als binnen de gestelde termijn de aanvullende gegevens zijn ontvangen, wordt de aanvraagprocedure vervolgd. De beslistermijn wordt opgeschort met de termijn die de aanvrager heeft gebruikt om de aanvulling in te dienen.

Toets ruimtelijke ordening Elke aanvraag om omgevingsvergunning (inclusief een schetsplan / conceptaanvraag) wordt voor de activiteiten '(ver)bouwen van een bouwwerk', 'handelen in strijd met regels Ruimtelijke Ordening' en 'het uitvoeren van werk of werkzaamheden (aanleg)' getoetst aan het geldende bestemmingsplan.

Overeenkomstig het bestemmingsplan

Aanvragen worden getoetst aan het bestemmingsplan. Indien de aanvraag past binnen de regels van het bestemmingsplan kan de volgende toets plaatsvinden. Als blijkt dat de aanvraag niet voldoet aan de geldende bestemmingsplan regels, wordt beoordeeld of een afwijkingsprocedure gevolgd kan worden. De mogelijkheden voor een afwijking staan omschreven in artikel 2.12 van de Wabo.

Niet overeenkomstig het bestemmingsplan

Als een aanvraag niet past binnen de in het bestemmingsplan opgenomen bouw- en/of gebruiksregels, dan wordt de aanvraag door de bouwplantoetser ingepland voor de 'Groep van Drie' waarvoor een vaste overlegstructuur en format beschikbaar is. Tijdens dit overleg, waarbij in ieder geval een bouwtechnisch adviseur, een juridisch adviseur vergunningverlening en een juridisch adviseur ruimtelijke ordening aanwezig zijn, worden de geconstateerde afwijkingen besproken en wordt beoordeeld of meewerken met een afwijking bestemmingsplan wenselijk is. De conclusie wordt vastgelegd en toegevoegd aan het dossier van de aanvraag. Het kan gaan om de volgende afwijkingen:

- Buitenplanse afwijkingen op grond van artikel 4 bijlage II Bor;
- Buitenplanse afwijkingen – uitgebreide procedure (projectafwijkingsbesluiten);
- Afwijkingen van voorbereidingsbesluiten.

Een uitzondering op bespreking in de 'Groep van Drie' vormen de binnenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan. Deze worden door de bouwplantoetser zelf beoordeeld en gemotiveerd.

Toets welstand In onze welstandsnota is bepaald hoe bebouwing eruit moet zien, om de ruimtelijke kwaliteit te borgen. Alle aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, die vallen in een welstandsplichtig gebied, worden voorgelegd aan de stadsbouwmeester. De vergadering en de adviezen van de stadsbouwmeester zijn openbaar. De stadsbouwmeester houdt één keer per twee weken spreekuur in Almelo. Dat gaat op afspraak. Aanvragers kunnen op dat moment met de stadsbouwmeester van gedachten wisselen over het bouwplan. Er wordt gelegenheid geboden om ontwerpen voor te bespreken, of om een toelichting te vragen omtrent een advies, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag. Daarbij wordt meegedacht en worden praktische tips gegeven. Ook wordt meegedacht over de oplossingsrichtingen. Daarnaast is de stadsbouwmeester elke week aanwezig om bouwplannen formeel te beoordelen. Ook de gemeente zelf dient haar plannen voor te leggen aan de stadsbouwmeester. Bij de beoordeling van aanvragen geeft de stadsbouwmeester een welstandsadvies aan het college van burgemeester en wethouders.

De stadsbouwmeester maakt één keer per jaar een verslag voor de gemeenteraad waarin wordt uitgelegd op welke manier de criteria uit de welstandsnota zijn toegepast. Een stadsbouwmeester is een onafhankelijk persoon en wordt door de gemeenteraad benoemd voor een periode van drie jaar, die eenmalig met drie jaar kan worden verlengd.

Toets rijksmonument Aanvragen die betrekking hebben op rijksmonumenten worden voor advies voorgelegd aan de monumentencommissie en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. De monumentencommissie is ondergebracht bij de stichting Het Oversticht. Het Oversticht faciliteert de afstemming met de Rijksdienst door middel van het steunpuntoverleg.

Voor rijksmonumenten die zijn gelegen buiten de bebouwde kom, wordt advies gevraagd aan de provinciale monumentencommissie. Ook deze commissie is ondergebracht bij Het Oversticht.

Toets gemeentelijk monument Aanvragen die betrekking hebben op gemeentelijke monumenten worden voor advies voorgelegd aan de monumentencommissie. In het merendeel van de gevallen wordt de aanvraag toegelicht door aanvrager in de vergadering van de monumentencommissie. Hierbij is over het algemeen een ambtenaar van onze gemeente aanwezig.

Toets Bouwbesluit 2012 Het Bouwbesluit 2012 geeft landelijk geldende regels voor de technische eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen. De gemeente controleert of een bouwplan voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit. De technische voorschriften uit het Bouwbesluit zijn niet naar zwaarte gedifferentieerd. Dit betekent in principe dat alle aanvragen volledig aan het Bouwbesluit getoetst dienen te worden, ongeacht

het type- of de grote van het bouwwerk. Echter, in de praktijk benodigd niet elk type bouwwerk dezelfde controle. In de *Landelijke Toetsmatrix Bouwbesluit 2012* wordt een adviesniveau opgenomen.

De ambtelijke organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit om alle aanvragen volledig en op hetzelfde niveau te toetsen. Vandaar dat er vanuit praktisch oogpunt keuzes zijn gemaakt over de mate van toetsing. Het niveau van toetsing wordt vastgelegd in een toetsmatrix. Voor 2020 heeft Almelo de Almelse toetsmatrix 2020, welke is toegevoegd als bijlage F.

De matrix moet gebaseerd zijn op een risicoanalyse. Het niveau van toetsing is daarmee risicogestuurd. Met het vaststellen van de toetsniveaus op de verschillende onderdelen maken wij de intensiteit van toetsing transparant. De bouwplantoetsers zullen allen op dezelfde wijze toetsen waardoor alle aanvragen op gelijke wijze behandeld worden. Bovendien worden prioriteiten en keuzes bestuurlijk vastgelegd. Door het (BRIS)rapport in de zaak op te slaan kan inzichtelijk worden gemaakt aan welke voorschriften uit het Bouwbesluit is getoetst, met welke intensiteit de toetsing is uitgevoerd en wat de bevindingen zijn geweest.

Toets bouwverordening Almelo Aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen worden aan de gemeentelijke bouwverordening getoetst. Dit gebeurt voornamelijk op het gebied van bodemgesteldheid en welstand.

Toets brandveiligheid en gebruik Alle aanvragen met en activiteit brandveilig gebruik (voormalige gebruiksvergunning) worden door de gemeente voor advies op brandveiligheidsaspecten doorgestuurd naar Brandweer Twente. De gemeente verwerkt dit advies in de beslissing op de aanvraag. Er zijn werkafspraken gemaakt over de taakverdeling bij de beoordeling van aanvragen. Belangrijke afspraken zijn:

- Bouwplannen voor relatief eenvoudige bouwwerken (waaronder woningen en kleine bedrijfshallen) worden door de gemeente beoordeeld. Grotere bouwwerken (zoals appartementen, instellingen en industrie) worden voor advies voorgelegd aan Brandweer Twente.
- Bij de plannen die voor advies worden voorgelegd aan de Brandweer, voert de gemeente de ontvankelijkheidstoets uit. Vervolgens geeft Brandweer Twente een inhoudelijke beoordeling.

Toets energie en duurzaamheid De Milieu Prestatie Gebouwen (MPG) is verplicht bij bouw aanvragen die betrekking hebben op nieuwbouwwoningen of kantoorgebouwen die groter zijn dan 100m². De MPG geeft aan wat de milieubelasting is van materialen die in een gebouw worden toegepast. Daarnaast beoordeelt de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) integraal de energiezuinigheid van een woning/woongebouw of een utiliteitsgebouw. Bij de toetsing van een aanvraag voor de activiteit bouwen moet rekening worden gehouden met de MPG en EPC. Bij de aanvraag moeten gegevens worden ingediend waaruit blijkt hoe aan de EPN wordt voldaan. Dit maakt onderdeel uit van de bouwtechnische beoordeling van de aanvraag.

5.3 Toetsingskader aanleggen van een werk

Een omgevingsvergunning voor de activiteit 'werk of werkzaamheden uitvoeren' (voorheen aanlegvergunning) is opgenomen in het bestemmingsplan en geeft toestemming om in gebieden met landschappelijke, archeologische of cultuurhistorische waarde onder andere wegen aan te leggen, sloten te graven of te dempen, bomen te planten of te rooien of sloten af te graven of te dempen. De bedoeling is het aangewezen gebied te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. In het bestemmingsplan staat wanneer een vergunning nodig is en wat daarvoor de toetsingscriteria zijn.

5.4 Toetsingskader slopen

Voor het slopen van bouwwerken wordt onderscheid gemaakt tussen de sloopmelding en de omgevingsvergunning voor het slopen. Een sloopmelding ziet toe op bescherming van de gezondheid en milieubescherming. Een omgevingsvergunning voor het slopen beschermt de leefbaarheid en de cultuurhistorie. Het is mogelijk dat bij sloopwerkzaamheden zowel een sloopmelding als een omgevingsvergunning voor het slopen noodzakelijk is.

▪ *Sloopmelding*

Een sloopmelding is overeenkomstig artikel 1.26 van het Bouwbesluit 2012 in twee gevallen nodig:

- als asbesthoudend materiaal verwijderd wordt en/of
- als het sloopafval 10m³ of meer bedraagt.

In lid 2 van dit artikel zijn de uitzonderingen voor een sloopmelding opgesomd.

Een sloopmelding wordt na ontvangst getoetst op volledigheid en inhoudelijk beoordeeld. Als een sloopmelding niet volledig is, wordt de melding niet geaccepteerd. De melder (c.q. de gemachtigde) wordt hiervan schriftelijk binnen de behandeltermijn op de hoogte gesteld. Een sloopmelding die niet volledig is ingediend, wordt per definitie beschouwd als zijnde niet ingediend. Van een niet geaccepteerde melding kan en mag geen gebruik worden gemaakt; immers deze bestaat niet. Initiatiefnemer moet een geheel nieuwe en volledige melding indienen, waarbij de behandeltermijn opnieuw start.

Het behandelen van een sloopmelding met asbest en het toezicht op asbestsanering wordt uitgevoerd door de omgevingsdienst. Dit tenzij de asbestsanering in een bouwwerk of een object wordt uitgevoerd bij en door een particulier en het te saneren oppervlak niet meer dan 35m² bedraagt. Een particuliere saneerder die zelfstandig saneert moet melding doen bij de gemeente. De gemeente is dan verantwoordelijk voor het toezicht, tenzij deze taak als 'plustaak' is ondergebracht bij de omgevingsdienst.

▪ *Omgevingsvergunning voor het slopen*

Een omgevingsvergunning voor het slopen is in drie gevallen noodzakelijk:

- Het bouwwerk is een monument.
- Het bouwwerk ligt in een beschermd stadsgezicht.
- In het bestemmingsplan staat dat een omgevingsvergunning voor het slopen noodzakelijk is.

De plicht voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de activiteit slopen in geval van een monument of een beschermd stadsgezicht is genoemd in artikel 2.1 en 2.2 van de Wabo. De basis voor een omgevingsvergunning op grond van het bestemmingsplan staat in artikel 3.3 WRO. Dit artikel stelt dat het zonder omgevingsvergunning verboden is om bouwwerken te slopen.

Bij een aanvraag voor slopen op basis van het bestemmingsplan vindt toetsing plaats aan de voorschriften van het geldende bestemmingsplan. Bij een aanvraag om slopen van een gemeentelijk monument wordt advies ingewonnen bij de monumentencommissie. Betreft het een rijksmonument, dan wordt ook advies gevraagd bij de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

5.5 Toetsingskader brandveiligheid

Voor de realisatie van een veilige fysieke leefomgeving moet er adequaat brandveiligheidsbeleid zijn. Het document *Toezicht op Brandveiligheid* is bijgevoegd. Het document is opgesteld door Brandweer Twente en bevat integraal beleid voor een effectieve en efficiënte naleving op brandveiligheid.

Het brandveiligheidsbeleid kent een aantal speerpunten:

Vernieuwend toezichtmodel. Door het vernieuwen van het toezichtmodel worden de (rest)risico's van alle typen gebouwen beter inzichtelijk gemaakt. Het model staat garant voor een evenwichtiger en doelmatigere capaciteitsverdeling in relatie tot het daadwerkelijke (brand) risico binnen de gemeente Almelo.

Aansluiten Landelijke Handhavingsstrategie. De toezichtstrategie sluit aan bij de Landelijke Handhavingsstrategie. Dit zorgt voor uniformiteit in de uitvoering en is onderdeel van de kwaliteitscriteria waar de wet VTH naar verwijst. Daarnaast bevordert het nieuwe model naleving binnen het brandveiligheidsdomein en biedt het opties om harder op te treden tegen structurele overtreders.

Business Intelligence. Informatie over de hoofddoelen van brandveiligheid (van het voorkomen tot veilig en effectief repressief optreden bij de branden) worden per bouwcategorie en individu verzameld. Deze

informatie stelt Brandweer Twente in staat het toekomstige toezicht op brandveiligheid telkens te optimaliseren en voor de juiste toezichtvorm/methode te kiezen.

Risicogerichte benadering. In lijn met de Omgevingswet vormt niet alleen de regelgeving, maar vooral de daarmee gepaard gaande doelen een belangrijk onderdeel van de benadering. In de risicogerichte benadering is er naast een oordelend karakter ruimte voor een overtuigend/adviserend karakter aan de gebruikers en eigenaren.

Uitbreiden toezichtsinstrumenten. Er wordt een breed scala aan toezichtsinstrumenten ingezet van overtuigen tot beoordelen. Hiermee wordt beoogd het naleefgedrag te vergroten.

Flexibele inzet. Het brandveiligheidsbeleid kent mogelijkheden tot flexibele inzet. In de VTH-uitvoeringsprogramma's kunnen jaarlijks brandveiligheidsthema's worden opgenomen. De inzet zal naar de behoefte van Almelo worden afgestemd.

5.6 Toetsingskader Bibob

De wet Bibob¹⁷ geeft de gemeente de mogelijkheid de achtergrond van een bedrijf of persoon te laten onderzoeken. Dit om te voorkomen dat de gemeente ongewenste (criminele) activiteiten faciliteert. Als er ernstig gevaar dreigt dat de vergunning, vastgoed of subsidie wordt misbruikt, kan de gemeente de aanvraag weigeren, de verkooptransactie vastgoed staken of de afgegeven vergunning of subsidie intrekken. De gemeente Almelo heeft een beleidslijn Bibob opgesteld. In 2020 wordt deze beleidsregel geëvalueerd en waar nodig herzien.

5.7 Leges

De gemeente brengt leges in rekening voor de behandeling van aanvragen en ontheffingen. De hoogte van de leges en de berekening ervan is opgenomen in de gemeentelijke legesverordening. Deze verordening wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. Tegen de hoogte en de wijze van totstandkoming van de opgelegde leges kan bezwaar gemaakt worden.

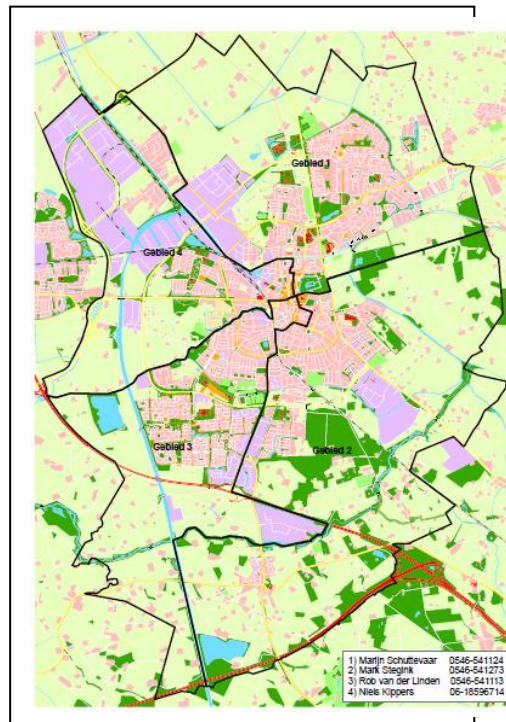
¹⁷ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

6 Uitvoeringskader toezicht en handhaving

6.1 Basiswerkwijze toezicht

Het bestuursorgaan is belast met het houden van toezicht op onder andere bouwactiviteiten, het gebruik conform bestemmingsplannen, sloopwerkzaamheden en brandveiligheid. Hier wordt controle gehouden of de activiteiten worden verricht conform de wet- en regelgeving en of de voorschriften van verordeningen, vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. Een toezichthouder is een persoon bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Almelo is met betrekking tot toezicht opgedeeld in een viertal rayons. Ieder rayon heeft een bouwinspecteur die over het gehele spectrum toezicht uitvoert binnen het rayon. Per 1 januari 2020 zal er een roulatie van de bouwinspecteurs plaatsvinden. Op deze wijze zijn de bouwinspecteurs in staat met een frisse blik naar de omgeving te kijken.



Almelo streeft naar een efficiënte en effectieve inzet van de beschikbare capaciteit. Prioriteiten en inzet worden weloverwogen gemaakt aan de hand van een toezichtprotocol welke is gebaseerd op de risicoanalyse; het toezichtprotocol is toegevoegd als bijlage G. De keuzes en prioriteiten worden jaarlijks uitgewerkt en gemotiveerd in het uitvoeringsprogramma.

6.2 Vormen van toezicht

We onderscheiden de volgende vormen van toezicht:

Vergunningsgericht toezicht Bij vergunningsgericht toezicht wordt toezicht gehouden naar aanleiding van een verleende omgevingsvergunning. De verleende vergunning kan allerlei activiteiten bevatten zoals

uitvoerig besproken in het voorgaande hoofdstuk. Bij vergunningsgericht toezicht worden twee typen controles onderscheiden, namelijk de voortgangscontroles en de opleveringscontrole.

Voortgangscontroles worden uitgevoerd gedurende de uitvoering van de werkzaamheden. Er wordt gecontroleerd of er wordt gebouwd conform de vergunning, tekening en/of berekening, of de brandscheiding correct wordt uitgevoerd en of de wapening en overige constructieve aspecten in orde zijn.

Een opleveringscontrole wordt uitgevoerd als de werkzaamheden gereed zijn. Dit is de laatste controle voor de in gebruik name, hierin wordt vooral gekeken of de laatste openstaande punten van de voortgangscontroles zijn verholpen.

Thematisch toezicht Bij thematisch toezicht wordt voor een bepaalde periode toezicht gehouden op een bepaald thema uit de regelgeving of binnen een bepaald gebied. Dergelijke toezicht acties worden voornamelijk projectmatig uitgevoerd. Deze projecten kunnen landelijk getriggerd worden vanuit het ministerie, zoals het project breedplaatvloeren. Daarnaast kunnen projecten lokaal geïnitieerd worden vanuit signalen van mogelijke overtredingen, zoals detailhandel op bedrijventerreinen.

Gebiedsgericht toezicht Deze vorm van toezicht is gerelateerd aan geografische gebieden. Het betreft toezicht op algemene wet- en regelgeving en niet op objectgebonden beschikkingen in de realisatiefase. Overtredingen kunnen worden geconstateerd door actieve controle of vanwege signaleringen. Er gaat een belangrijke preventieve werking uit van gebiedsgericht toezicht. Overtredingen waarvan geen signalen worden ontvangen worden op deze manier kenbaar. Het actief signaleren en oppakken van overtredingen heeft een positief effect op het naleefgedrag.

Bouwinspecteurs geven vanwege capaciteitsredenen slechts beperkt uitvoering aan gebiedstoezicht. Concreet houdt dit in dat kleine overtredingen niet worden opgepakt. Voor overtredingen waaraan hogere risico's gebonden zijn met betrekking tot veiligheid en leefomgeving en overtredingen met een hoog afbreuk risico worden wel handhavingstrajecten opgestart.

Administratief toezicht Administratief toezicht houdt in dat er geen controle bezoek wordt verricht, maar dat de voortgang of realisatie slechts administratief wordt bijgehouden. Dit kan zich voordoen bij bijvoorbeeld particuliere sloopmeldingen met asbest. In deze gevallen wordt er een melding ingediend die door het bevoegd gezag wordt goedgekeurd. De daadwerkelijke uitvoering gebeurt echter veelal in de avonden en in het weekend, waardoor geen toezichthouder ter plaatste is. In een dergelijke situatie wordt de melding administratief verwerkt.

Toezicht naar aanleiding van klachten en ongewone voorvallen Deze vorm van toezicht wordt uitgevoerd naar aanleiding van een klacht of melding van inwoners. Klachten gaan veelal over mogelijke overtredingen op een ander perceel. Ongewone voorvallen doen zich voor bij bijvoorbeeld een ongeval; een auto die in een gevel rijdt of een vrachtwagen die olie lekt.

Toezicht binnen handhavingstrajecten Controles binnen handhavingstrajecten worden uitgevoerd naar aanleiding van een handhavingsverzoek of een geconstateerde overtreding. Tijdens het handhavingstraject zal aan de hand van termijnen gecontroleerd worden of de overtreding is beëindigd. Deze controles worden uitgevoerd na het verzenden van een handhavingswaarschuwing, vooraankondiging of na het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang.

Toezicht handhaving brandveiligheid in samenwerking met Brandweer Twente Brandweer Twente houdt toezicht op de brandveiligheid in Almelo. Zij geven bij het constateren van een overtreding een waarschuwing aan de overtreder inclusief een termijn waarbinnen de overtreding ongedaan gemaakt dient te zijn. Mocht Brandweer Twente bij een hercontrole, na het verlopen van de begunstigingstermijn, constateren dat de overtreding niet is beëindigd, dan verstuurd het bevoegd gezag een vooraankondiging last onder dwangsom of bestuursdwang. Alle controles na het verzenden van een vooraankondiging worden gezamenlijk uitgevoerd door het bevoegd gezag en Brandweer Twente.

GUSTOS GUSTOS is een vorm van integrale handhaving waar vanuit verschillende disciplines gezamenlijk toezicht wordt gehouden en handhavend wordt opgetreden. Dit is een samenwerken tussen de gemeente, brandweer, sociale recherche, politie en vreemdelingen politie. Vanuit iedere discipline kunnen adressen worden doorgegeven waar een controle uitgevoerd dient te worden. Het gaat hierbij om constructieve veiligheid, brandveiligheid en illegaal wonen.

6.3 Basis werkwijze handhaving

Met handhaving wil Almelo toezien op de naleving van wet- en regelgeving. Vast staat dat er een algemeen belang wordt gediend met handhaving en het bevoegd gezag een beginselplicht heeft tot het handhaven van wet- en regelgeving. Handhaving is echter maatwerk. Elk traject kent verschillende belangen die tegen elkaar afgewogen dienen te worden. In deze nota omvat handhaving zowel bouwen en ruimtelijke ordening als brandveiligheid. Hoewel handhaving een sterk repressief karakter heeft; optreden vindt immers plaats naar aanleiding van een overtreding, gaat er ook een belangrijke preventieve werking uit van handhaving. Een gemeente die sterk optreedt tegen overtredingen van wet- en regelgeving heeft een positief effect het naleefgedrag.

Een handhavingstraject kan verschillende aanleidingen hebben. Een traject kan geïnitieerd worden door een burger, wanneer er een klacht of handhavingsverzoek wordt ingediend. Daarnaast kan een traject ambtshalve worden opgestart naar aanleiding van een constatering van een toezichthouder.

Handhavingstraject

Bij het constateren van een overtreding van wet- en regelgeving wordt de overtreder in de meeste gevallen geïnformeerd over de geconstateerde overtreding en gewaarschuwd voor een mogelijk handhavingstraject. De overtreder wordt verzocht de overtreding te beëindigen. Hiervoor wordt een termijn gegeven.

Wanneer de overtreding na het verlopen van de gegeven termijn niet is beëindigd, zal er een vooraankondiging worden verstuurd. In de vooraankondiging wordt aangegeven dat het bevoegd gezag van plan is een herstelsanctie op te leggen. Dit kan zowel een last onder dwangsom als een last onder bestuursdwang zijn. Alvorens de definitieve last wordt opgelegd, wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. De zienswijze wordt meegenomen in de afweging over het toepassen van handhavingsinstrument.

Met het opleggen van een last onder dwangsom tracht het bevoegd gezag de overtreder te bewegen de overtreding te beëindigen. Hiervoor wordt een redelijke begunstigingstermijn gegeven waarin de overtreder de overtreding zal kunnen beëindigen. Wanneer de overtreding na het eindigen van de begunstigingstermijn voort duurt, verbeurt de overtreder van rechtswege de opgelegde dwangsommen. Via een invorderingsbeschikking wordt de dwangsom geïnd. In gevallen waar een overtreding klaarblijkelijk dreigt kan een preventieve last onder dwangsom worden opgelegd. In dit geval wordt de last niet voortijdig aangekondigd.

Sommige situaties lenen zich niet voor het opleggen van een last onder dwangsom. In deze gevallen kan er gekozen worden een last onder bestuursdwang op te leggen. Het opleggen van een last onder bestuursdwang kent hetzelfde voortraject als bij de last onder dwangsom. Het verschil met de last onder dwangsom is dat de gemeente bij een last onder bestuursdwang zelf fysiek ingrijpt en de herstelmaatregelen treft. De gemaakte kosten worden vervolgens via een kostenbeschikking op de overtreder verhaald. Een last onder bestuursdwang is het meest ingrijpende bestuursrechtelijke middel dat de gemeente ter beschikking staat. In spoedeisende gevallen kan acute bestuursdwang worden toegepast. Op deze manier kan het college onveilige situaties voorkomen of weer veilig maken door onmiddellijk herstelmaatregelen te treffen. Het proces wordt in dit geval na afloop doorlopen en op schrift gesteld; het formele besluit wordt achteraf genomen.

Handhaving is uitermate casuïstisch en ieder traject is maatwerk, daarmee zijn afwijkingen van de basiswerkwijze altijd mogelijk. De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is leidend in het bepalen hoe hoog de gemeente inzet. De LHS staat in paragraaf 4.4 van dit document.

Stilleggen activiteiten (bouw- of sloopstop)

Dit instrument wordt ingezet bij bouwen of slopen zonder de daartoe vereiste vergunning. Om te voorkomen dat verder wordt gegaan met bouwen of slopen, en daarmee de overtreding wordt vergroot, wordt bij constatering van de overtreding door de toezichthouder gevraagd om de werkzaamheden uit eigen beweging te staken. Doen ze dit niet volgt een formele bouwstop. Indien voor de activiteit vergunning kan worden verleend zal de overtreder worden geïnformeerd om alsnog een vergunning aan te vragen. Indien geen vergunning kan worden verleend zal de situatie, voor zover mogelijk, naar de oude situatie moeten worden hersteld. Daarbij kan de procedure van last onder dwangsom of bestuursdwang worden gevolgd.