

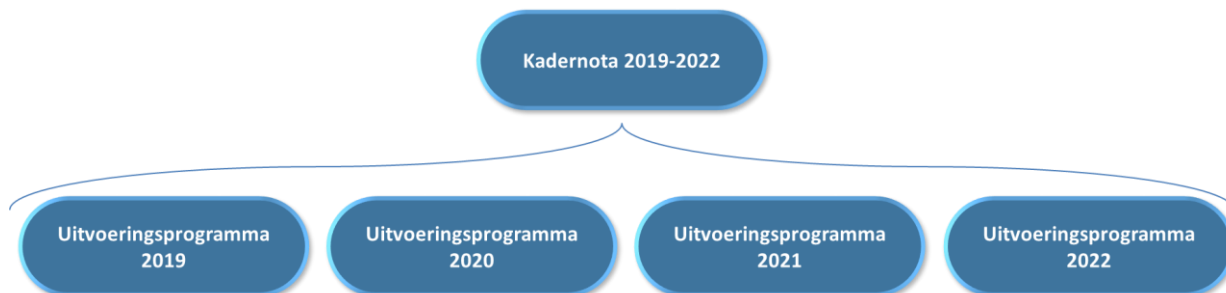
Kadernota VTH 2019-2022

Inhoud

Inleiding	3
Big-8 procescriteria	3
Strategie en kaders.....	4
Vergunningenstrategie.....	4
Nalevingsstrategie	4
Handhavingsstrategie.....	4
Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)	6
Prioriteren - Risicogericht labelen	7
Landelijke prioriteiten	7
Lokale wijze van prioriteren	8
1. Risicogericht	8
2. Hoofdonderwerpgericht.....	9
3. Perspectiefgericht.....	9
4. Effectgericht	9
Ruimte voor maatwerk.....	10
Eigen verantwoordelijkheid	10

Inleiding

Voor u ligt de Kadernota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019–2022 van de gemeente Hollands Kroon. Met dit document stelt de raad van gemeente Hollands Kroon kaders vast voor het college. Met kaderstelling worden de uitgangspunten ten aanzien van inhoud en procedure bepaald. De kaders uit deze nota worden door het college gebruikt om het jaarlijkse uitvoeringsprogramma op te stellen.



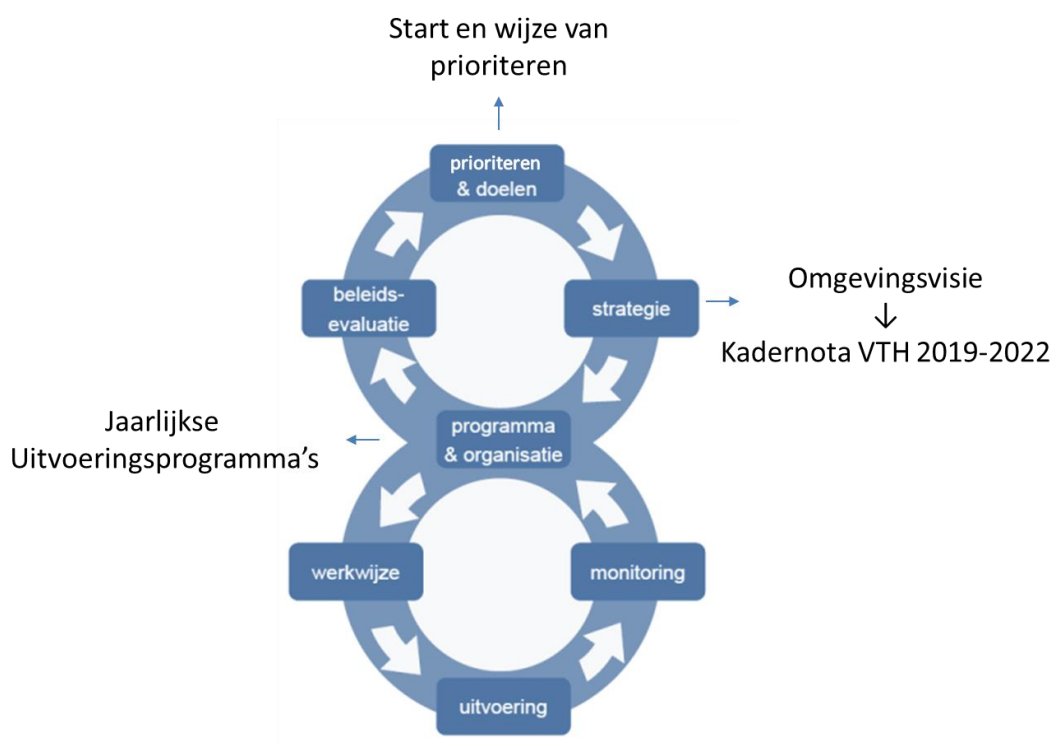
Waarom?

Diverse wet- en regelgeving ligt ten grondslag aan deze kadernota, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Besluit omgevingsrecht (Bor), Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten zoals de Drank- en Horecawet (DHW). Zie voor een overzicht van alle relevante wet- en regelgeving bijlage 1.

Big-8 procescriteria

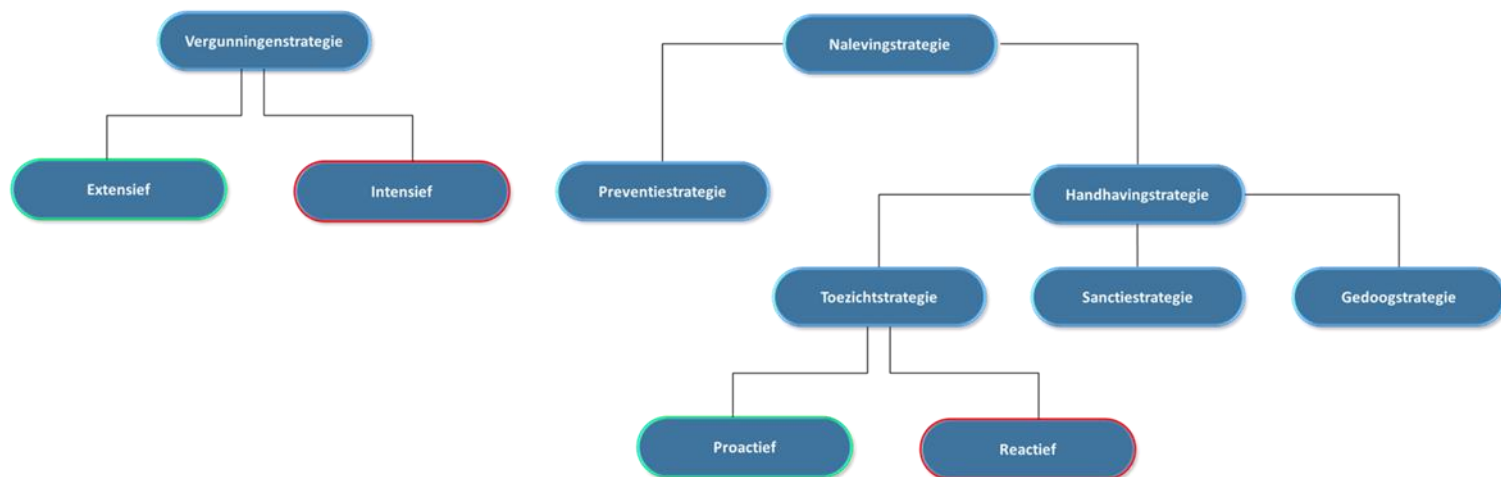
In het omgevingsrecht worden regels gesteld waar overheden zich aan moeten houden bij het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Deze regels zijn opgesteld om de risico's voor mens en natuur te beperken, zodat de veiligheid en gezondheid niet in het geding komt.

Eisen aan de inrichting van processen zijn wettelijk vastgelegd in de Wabo en de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur. Dit zijn de zogenaamde procescriteria. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus, de BIG-8. Zie voor een uitgebreidere toelichting over de Big 8 bijlage 2.



Strategie en kaders

Aan de hand van de in de omgevingsvisie benoemde visie, de strategische doelen (op visieniveau) en een risicoanalyse, legt de gemeente de wijze van prioriteren vast. Aanvullend worden de kaders bepaald, in het uitvoeringsprogramma wordt dat nader uitgewerkt. Met deze kaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt duidelijk welke strategie wordt toegepast om het nalevingsgedrag te verbeteren, om zodoende de gestelde doelen te behalen.



Vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie heeft betrekking op het proces horende bij aanvragen omgevingsvergunningen op grond van de Wabo en vergunningen, meldingen en ontheffingen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening en Drank- en Horecawet.

KADER: Wij maken onderscheid tussen intensief en extensief toetsen en beoordelen.

Op welke wijze aanvragen om vergunning of ontheffing en de behandeling van meldingen getoetst worden, wordt nader uitgewerkt in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, met dit kader als vertrekpunt.

Nalevingsstrategie

De nalevingstrategie omvat alles dat nodig is om te komen tot een verbetering van normconform gedrag.

De nalevingstrategie bestaat uit twee hoofdstrategieën: een preventiestrategie en een handhavingsstrategie waarbij deze laatste onderverdeeld wordt in drie deelstrategieën:

- Toezichtstrategie
- Sanctiestrategie
- Gedooagstrategie

Preventiestrategie

Hierbij is een goede communicatie over de wet- en regelgeving een belangrijk instrument. De preventieve werking van communicatie wordt vaak onderschat. Uit ervaring blijkt dat overtredingen of het in onvoldoende mate naleven van wet- en regelgeving vaak voortkomt uit onbekendheid met de betekenis van de regelgeving.

KADER: Bekendheid geven aan waar Hollands Kroon voor staat, om zo een verhoogd naleefgedrag te bewerkstelligen.

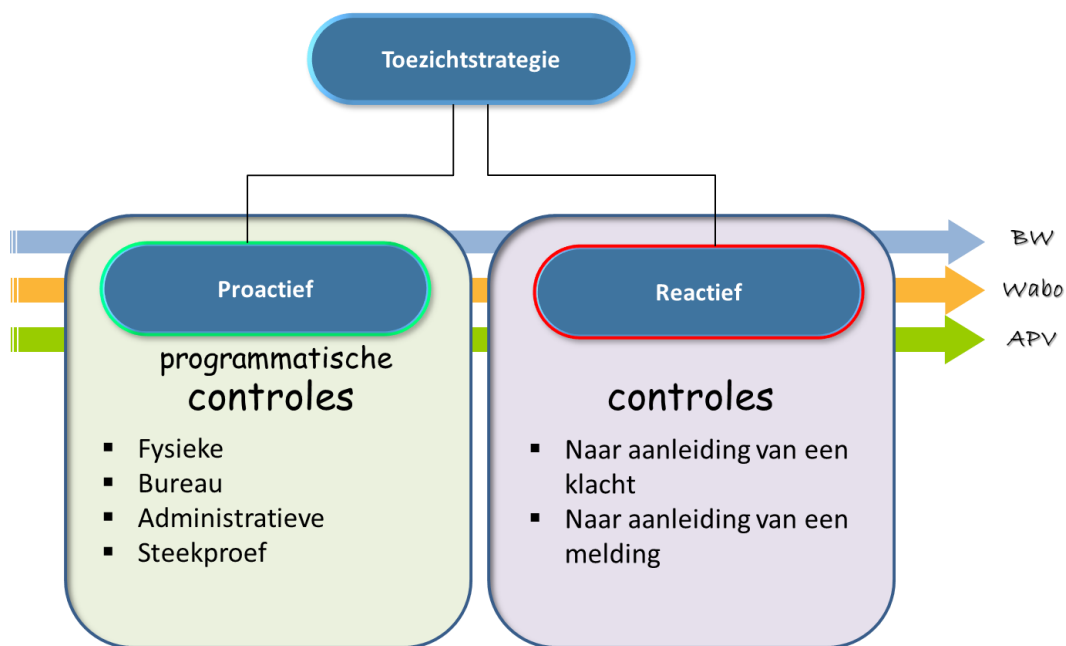
Handhavingsstrategie

De overheid heeft een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat de gemeente in principe handhavend optreedt als een overtreding wordt geconstateerd. De beginselplicht betekent echter niet

dat de verantwoordelijkheid voor het naleven van wet- en regelgeving bij de gemeente ligt. Die ligt bij de betrokkene zelf. De gemeente controleert op naleving, maar kan niet alles constateren. Wij stimuleren sociale controle, het aanspreken van elkaar op gedrag en een aanpak waarin inwoners problemen eerst onderling oplossen, al dan niet met behulp van buurtbemiddeling.

Toezichtstrategie: De bedoeling van toezicht is het toezien op wet- en regelgeving en het voorkomen van overtredingen (preventief karakter). Indien een overtreding toch aan de orde is, kan handhavend worden opgetreden (zie verder onder sanctiestrategie).

Om effectief en efficiënt te werk te gaan hanteert Hollands Kroon verschillende vormen van toezicht. Zo bestaan er fysieke, bureau- en administratieve controles, controles naar aanleiding van een klacht, melding of steekproef. Deze vormen van toezicht vinden zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. Door het verrassingsmoment wordt een reëel beeld verkregen en naleefgedrag gestimuleerd.



KADER: Hollands Kroon streeft waar mogelijk naar integraal toezicht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen proactief toezicht (programmatisch) en reactief toezicht (planmatig).

KADER: Met de controles wordt beoogd de naleving van wet- en regelgeving te verhogen.

Sanctiestrategie:

Op het moment dat eenmaal een overtreding is geconstateerd, komt de sanctiestrategie aan de orde. De sanctiestrategie geeft inzicht in de middelen waarmee wordt optreden door de gemeente. Op basis van deze strategie treedt de gemeente passend op door middel van het opleggen van een sanctie of het juist expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is.

KADER: Voor overlastfeiten heeft de gemeente gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking. Deze methode is snel, effectief en er is minder capaciteit nodig dan bij de bestuurlijke boete.

Bij overtredingen van het bepaalde in onder andere de Wabo of de dertien andere wetten waarop zij van toepassing is, treedt de gemeente op met bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen. Hollands Kroon heeft daarbij de keuze uit het opleggen van een last onder dwangsom of het opleggen van een last onder bestuursdwang.

- KADER:** De gemeente geeft in drie gevallen voorkeur aan het toepassen van bestuursdwang:
- als er sprake is van een spoedeisende situatie;
 - wanneer de redelijke kans bestaat dat dwangsom wordt afgekocht of wanneer er sprake zou kunnen zijn van calculerend gedrag;
 - als het vermoeden bestaat dat de overtreder financieel niet aan de dwangsom kan voldoen.

In de overige gevallen zal de gemeente een last onder dwangsom opleggen.

Er zijn wetten die het bestuur de bevoegdheid geven om een bestuurlijke boete op te leggen. De Wet kwaliteitseisen kinderopvang en peuterspeelzalen is er daar één van.

- KADER:** Bij overtredingen van wetten, niet zijnde overlastfeiten, die het bestuur de bevoegdheid geeft om een bestuurlijke boete op te leggen, maakt de gemeente hiervan gebruik.

Gedooogstrategie: Het bevoegd gezag heeft in principe de beginselplicht om te handhaven bij overtredingen van wet- en regelgeving. Gedogen is het niet optreden tegen overtredingen door een bestuursorgaan dat daartoe bevoegd is. Gedogen heeft niet de voorkeur. Er zijn echter situaties denkbaar waarbij een uitzondering verantwoord is en het inzetten van een handhavingstraject niet in alle redelijkheid kan plaatsvinden. Er zijn dan twee mogelijkheden, namelijk gedogen of afzien van handhaving.

- Een bestuursorgaan mag afzien van handhaving als er sprake is van een concreet zicht op legalisatie of uit de belangenafweging is gebleken dat handhaven zo onevenredig zwaar de belangen van de overtreder schaadt, in verhouding tot het te beschermen belang, dat redelijkerwijs niet meer mag worden gehandhaafd.
- Gedogen is aan de orde als een ander belang dan het te beschermen belang zwaarder weegt, hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn in geval van overgang, overmacht of onevenredigheid. Hieronder kan ook het voorkomen van precedentwerking vallen. In dat geval wordt (tijdelijk) bewust afgezien van handhavend optreden en wordt het gedogen schriftelijk vastgelegd in een gedooogbeschikking.

- KADER:** Hollands Kroon onderschrijft het in 1996 door de Minister van het toenmalige ministerie van VROM en het ministerie van V&W vastgestelde beleidskader “Grenzen aan gedogen” (TK 1996-1997, 25 085, nr. 2). Daar waar ruimte is voor een afweging volgt de gemeente dit beleidskader.

Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)

De Landelijke Handhavingsstrategie is een onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria. Het is een instrument dat de keuze ondersteunt om van een bevinding naar interventie te komen. De LHS is ontwikkeld voor het omgevingsrecht, maar is voldoende algemeen om voor de alle toezichts- en handhavingstaken te gebruiken. Voor de uitvoering is het van belang welke vorm van toezicht wordt gekozen om zo effectief en efficiënt mogelijk op te treden. De lokale afwegingsruimte zit in de keuze van prioriteiten en de wijze waarop toezicht wordt gehouden.

- KADER:** De gemeente onderschrijft en handelt naar de LHS.

Prioriteren - Risicogericht labelen

Landelijke prioriteiten

Voorheen werden ieder jaar in de landelijke overleggen voor handhavingssamenwerking meerjarige handhavingsprioriteiten vastgesteld, die de regionale partners verplicht dienden mee te nemen in provinciebrede samenwerkingsprogramma's. Na de landelijke herziening van het VTH-stelsel voor 2016 zijn er nog geen landelijke prioriteiten gesteld. De enige landelijke afspraak tussen het Rijk en koepelorganisaties is dat alle betrokken instanties in hun uitvoering van de VTH-taken ook uitvoering geven aan de afspraken uit het in 2013 afgesloten Energieakkoord. Dit betekent dat er aandacht is voor energie en duurzaamheid. In 2016 is een extra pakket maatregelen overeengekomen om de doelen uit het Energieakkoord te kunnen bereiken, zoals een verplichte energiebesparing voor de energie-intensieve industrie (per 1 januari 2018) en een pakket aan maatregelen voor energiebesparing in de gebouwde omgeving.

Andere landelijke prioriteiten waar organisaties bij de uitvoering van hun werkzaamheden aandacht aan kunnen besteden zijn de volgende:

- Asbest (milieu) → RUD
- Bodem (milieu) → RUD
- Risicovolle inrichtingen (milieu) → RUD
- Brandveiligheid opslag gevaarlijke stoffen (milieu) → RUD
- Indirecte lozingen (milieu) → RUD
- Brandveiligheid (bouwtoezicht, brandweer) → VRNHN
- Constructieve veiligheid (bouwtoezicht)
- Handhaving bestemmingsplannen (ruimtelijke ordening, bouwtoezicht)

Een aantal van deze prioriteiten heeft betrekking op (milieu)taken die zijn ondergebracht bij de RUD NHN. Dat geldt ook voor energiebesparing bij bedrijfsgebouwen. De hierboven genoemde opmerkingen hebben namelijk voor een belangrijk deel betrekking op de energie-intensieve industrie. Deze taken krijgen een plaats in het beleid dat de RUD NHN in samenwerking met de partners zal opstellen en vastgesteld zal worden door het college.

KADER: Hollands Kroon draagt is (eind)verantwoordelijk voor het vastleggen van het beleid dat de RUD NHN in samenwerking met de partners zal opstellen. De taken die volgen uit de landelijke milieuprioriteiten worden in dit beleid adequaat geborgd.

De overige landelijke prioriteiten, brand-, constructieve veiligheid, aandacht voor energie en duurzaamheid, en handhaving bestemmingsplannen worden nader beschreven in de lokale wijze van prioriteren.

Lokale wijze van prioriteren

De hoeveelheid VTH-taken en activiteiten wordt bepaald door de dynamiek van de leefomgeving. Zijn er veel vergunningsaanvragen en overtredingen dan vraagt dat automatisch meer capaciteit. Door onder andere deze dynamiek en doordat er sprake is van aanbodgericht acteren is het nodig om aan de voorkant duidelijk te maken wanneer er wat gedaan wordt. Dat noemen we prioriteren. Dit geeft enerzijds inzicht in of iets snel kan worden opgepakt of dat er gewacht wordt totdat er beschikbare capaciteit is. Maar hiermee wordt ook inzichtelijk gemaakt of iets heel intensief of juist extensief gedaan wordt, of reactief dan wel proactief wordt benaderd en wat we bijvoorbeeld wel of niet doen.

Aan de hand van de visie, de strategische doelen (*op visieniveau*) legt de gemeente haar prioriteiten vast. In deze kadernota worden nu de kaders voor de wijze van het prioriteren bepaald waarna bij de nog op te stellen uitvoeringsprogramma's, aan de hand hiervan, de prioriteiten daadwerkelijk vastgelegd worden. Vertrekpunt hierbij is een risicoanalyse. Zie voor een toelichting op de risicoanalyse en de risicoanalyse bijlage 4 en 4a.

1. Risicogericht

Zoals gesteld is de wet- en regelgeving op het gebied van VTH omvangrijk en is het onmogelijk om overal op in te zetten. Het doel is risico's voor de leefomgeving zoveel mogelijk te beperken. Daarom maken we onderbouwde keuzes ten aanzien van wat we doen en hoe we dat uitvoeren. Zo wordt de aanwezige capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk benut.

De risicoanalyse is voorzien van labels. Dit zijn laag, gemiddeld, hoog en zeer hoog en corresponderen met het risico (=effect x kans).



De gegevens van de dynamische risicoanalyse worden jaarlijks gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma.

KADER: De in te zetten capaciteit (activiteiten) op vergunningverlening, toezicht en handhaving vindt risicogericht plaats.

KADER: Deze activiteiten richten zich op onderwerpen waar de risico's het grootst zijn.

Dit ontslaat de gemeente er echter nooit van om in te gaan op individuele handavingsverzoeken.

2. Hoofdonderwerpgericht

Om ook op een abstracter niveau naar de onderwerpen te kunnen kijken zijn deze ondergebracht in tien Hoofdgroepen:

1. Ruimtelijke ordening
2. Bouwen
3. APV
4. Welstand en Monumenten
5. Brandveiligheid
6. Slopen
7. Afvalstoffen(verordening)
- 8 Water
9. Havens
10. Divers

KADER: De toezichtactiviteiten richten zich eerst op de onderwerpen in de te prioriteren hoofdgroepen.

3. Perspectiefgericht

Door een onderwerp te verrijken met een doelgroep die hier het meeste mee geconfronteerd wordt, kan vervolgens vanuit dit perspectief worden bekeken hoe voor die doelgroep de risicoanalyse eruit ziet. Je kijkt dus als het ware door de ogen van een doelgroep naar de risicoanalyse.

KADER: De toezichtactiviteiten richten zich eerst op de onderwerpen vanuit het perspectief dat wordt geprioriteerd.

4. Effectgericht

In een risicoanalyse wordt inzichtelijk gemaakt welke onderwerpen zich kunnen voordoen, wat voor de zes bepaalde Effecten (1. Veiligheid / 2. Leefomgeving / 3. Financieel-economisch / 4. Natuur, Milieu, Duurzaamheid / 5. Volksgezondheid / 6. Politiek-Bestuurlijk- imago) het (potentiële) negatieve gevolg is en hoe groot de Kans is dat dit zich zal voordoen.

KADER: Er kan na de actualisatie van de risicoanalyse overwogen worden bij een nieuw uitvoeringsprogramma een bepaald effect zwaarder te laten wegen. Dit zal direct gevolg hebben voor de risicoscore, daardoor ontstaat er een aangepast prioriteitslabel.

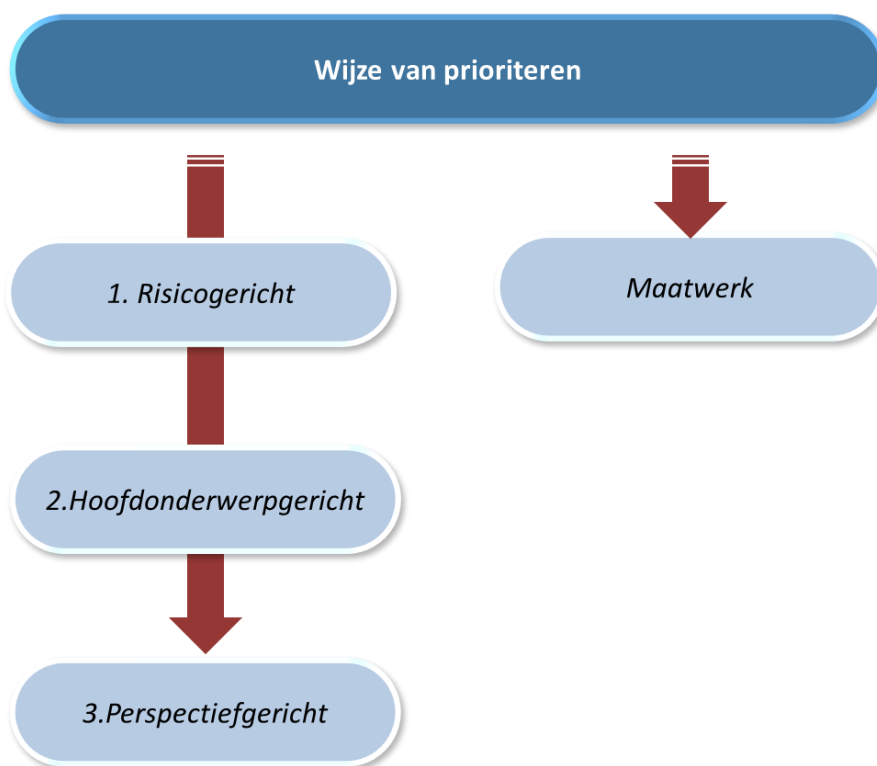
Ruimte voor maatwerk

Overigens betekent deze wijze van prioriteren niet dat er voor het bestuur geen keuzevrijheid meer bestaat, maar dat wordt onderkend dat het maken van andere keuzes gevolgen heeft voor de beschikbare capaciteit. Met andere woorden: daardoor kunnen andere, misschien risicovollere zaken, niet uitgevoerd worden.

KADER: Bij het op te stellen uitvoeringsprogramma kunnen er gemotiveerde en onderbouwde maatwerkkeuzes gemaakt worden.

De landelijke prioriteiten, brand-, constructieve veiligheid en handhaving bestemmingsplannen zijn onderwerpen die in de uitgevoerde risicoanalyse zijn meegenomen.

KADER: Deze onderwerpen worden conform de voorliggende wijze van prioriteren opgepakt, maar kennen hierbij wel een voorrangpositie ten opzichte van niet landelijk geprioriteerde onderwerpen.



KADER: Voor de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zijn de beleidsregels een vaststaand gegeven. Hierbij mag niet geprioriteerd worden er moet altijd worden gehandhaafd. Bij deze wet is er alleen beleidsvrijheid ten aanzien van de sanctiestrategie (op welke wijze wordt handhavend opgetreden tegen welke overtreding). Deze strategie wordt nader uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma.

Eigen verantwoordelijkheid

Naast de hierboven genoemde inzet door de gemeente ten aanzien van de VTH-taken blijft een initiatiefnemer altijd zelf verantwoordelijk voor zijn of haar project en de gevolgen daarvan. De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid voor uitvoering van haar taken, maar neemt daarmee niet de eindverantwoordelijkheid over van de initiatiefnemer. Bewoners, bedrijven en instellingen die initiatieven ontplooiën zijn zelf verantwoordelijk voor naleving van de regels. Dit kan soms op gespannen voet staan met de veranderende rol van de gemeente om initiatieven vanuit de samenleving mogelijk te maken. Hier is bij de uitvoering van de VTH-taken binnen de integrale belangenafweging die de gemeente daarbij moet maken oog voor.