

Gemeente Landerd

VTH Beleidsplan 2020-2023

OMGEVINGSRECHT

AFDELING RUIMTE



Team vergunningverlening, toezicht en handhaving

Ruimtelijke ordening - Bouwen/slopen - Milieu - Brandveiligheid – Evenementen - Horeca -
Openbare ruimte

VASTSTELLINGSBESLUIT

Zaaknummer: 5007-2020

Agendapunt:

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Landerd;

B E S L U I T E N:

1. Het VTH beleidsplan 2020-2023 vast te stellen;
2. Het VTH beleidsplan 2020-2023, met terugwerkende kracht, in werking te laten treden per 01 januari 2020;
3. De raadsinformatiebrief (rib) vast te stellen.

Aldus besloten in de vergadering
van het college van de gemeente Landerd
van 28 april 2020 te Zeeland.

de secretaris,

C.C. Boode

de burgemeester,

M.C. Bakermans

Inhoud

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en doel.....	1
1.2	Afbakening	1
1.3	Leeswijzer	2
2.	Omgevingsanalyse	3
2.1	Organisatie, partners en partijen	3
2.1.1	Organisatie structuur.....	3
2.1.2	Afdeling Ruimte en team VTH.....	3
2.1.3	Partners en externe partijen	4
2.2	Ontwikkelingen	4
2.2.1	Gemeente overstijgende ontwikkelingen	4
2.2.2	Lokale ontwikkelingen	5
2.3	Wettelijk kader.....	6
2.4	Doelstellingen.....	7
2.5	Uitgangspunten	8
3.	Kwaliteitscriteria.....	9
4.	Strategieën	10
4.1	Handhavingsstrategie	11
4.2	Stappenplan handhaving.....	12
4.3	Toezichtstrategie	13
4.4	Gedoogstrategie.....	14
4.5	Sanctiestrategie.....	15
4.6	Bestaande illegale situaties.....	16
4.7	Strafrechtelijk optreden	16
4.8	Handhavend optreden tegen de eigen organisatie en tegen andere overheden	17
4.9	Protocollen en mandaat	17
5.	Instrumenten	18
5.1	Instrumenten vergunningverlening	18
5.1.1	formele instrumenten vergunningverlening	18
5.1.2	Informele instrumenten vergunningverlening	18
5.2	Instrumenten handhaving.....	20
5.2.1	Handhavingspiramide	20
5.2.2	Voorlichting en communicatie	21

5.2.3	Toezicht, controle en opsporing	21
5.2.4	Actie: onderzoek en overleg	23
5.2.5	Mediation.....	23
5.2.6	Repressieve Instrumenten	23
6.	PROBLEEM/RISICOANALYSE.....	25
6.1	Risicoanalyse en prioriteitstelling	25
6.1.1	Stellen van prioriteiten.....	25
6.1.2	Risicoanalyse.....	26
6.2	Uitkomsten risicoanalyse.....	27
7.	Vertaling naar uitvoeringsprogramma en evaluatie	29
7.1	Jaarlijks uitvoeringsprogramma.....	29
7.2	Afspraken met handhavingpartners.....	30
7.3	Beleids evaluatie en monitoren	31
7.4	Tot slot.....	31
7.4.1	Inwerkingtreding.....	31
7.4.2	Bekendmaking	31

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn taken van de gemeente. Het zijn taken en onderwerpen waar in Nederland veel aandacht voor bestaat. Mede door de grote impact en gevolgen die deze taken hebben op de fysieke leefomgeving.

De gemeente heeft de taak om op de naleving van de wetten en regels toe te zien. Dit doet de gemeente bij vergunningverlening door het toetsen van de aanvragen en bij handhaven en toezicht door fysiek toezicht en daar waar nodig het inzetten van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen om naleving van wet- regelgeving te verzekeren.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), vraagt om een integrale aanpak en stelt, via het Besluit omgevingsrecht (Bor) kwaliteitseisen aan de VTH taken van de gemeente. Hiermee dient een professioneel niveau gewaarborgd te worden. Voor een adequate uitvoering van de VTH taken is een structurele en integrale aanpak noodzakelijk. Hierover gaat het VTH beleidsplan.

Voor toezicht en handhaving heeft Landerd in 2011 is een handhavingsbeleidsplan vastgesteld. Dit beleidsplan is in 2014 herzien en op 04 november 2014 is het plan “Handhavingsbeleid, fysieke leefomgeving gemeente Landerd 2015-2018” vastgesteld. Voorliggend beleidsplan bevat een herziening van het handhavingsbeleid en is uitgebreid met het onderdeel vergunningverlening.

Voorliggend VTH-beleidsplan treedt, met terugwerkende kracht, inwerking op 01 januari 2020 en is vastgesteld voor een periode van 4 jaar. Dit betekent dat de looptijd van het beleidsplan per 31-12-2023 eindigt. Echter valt een herziening van het plan eerder te verwachten, door bijvoorbeeld de te verwachte herindeling van de gemeenten Landerd en Uden of andere ontwikkelingen die worden verwacht (zie paragraaf 2.2).

1.2 Afbakening

Het beleidsplan omvat de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen in elk geval de taken en wettelijke kaders die de Wabo stelt maar daarnaast geven ook andere wetten en regelingen taken en kaders. Het accent ligt op de volgende taakvelden:

- ruimtelijke ordening
- bouwen en slopen
- brandveiligheid
- milieu
- evenementen
- horeca
- openbare ruimte (algemene plaatselijke verordening (Apv))

Het beleidsplan gaat niet in op onderwerpen zoals:

- inning van belastingen;
- toezicht op basis van de sociale wetgeving (bijstandswetgeving, Leerplichtwet, kinderopvang e.d.);
- privaatrechtelijke aangelegenheden/eigendomsrecht;
- toezicht op de naleving van (onder voorwaarden) verstrekte subsidies.

Deze afbakening betekent niet dat samenwerking tussen de verschillende vakdisciplines is uitgesloten. Over de volledige breedte van de organisatie mag van medewerkers worden verwacht dat zij ogen en oren goed openhouden en voor elkaar een signaalfunctie hebben. Integraal werken tussen vakdisciplines is een vanzelfsprekendheid en in Landerd daarom ook dagelijkse praktijk.

1.3 Leeswijzer

Het inhoudelijk deel van dit beleidsplan start met een omgevingsanalyse (hoofdstuk 2). Hier zoomen we in op de omgeving van het VTH team. Hiervoor kijken we naar de organisatie, wet- en regelgeving en ontwikkelingen op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau. Het eerste hoofdstuk eindigt met de formulering van de doelstellingen.

In de hoofdstukken 3 en 4 gaan we in op de handavingsstrategieën en de beschikbare middelen voor de uitvoering van de VTH taken.

In hoofdstuk 5 staat beschreven op welke wijze de risicoanalyse en prioriteiten worden vastgesteld om op een planmatige en juridisch verantwoordelijke manier de VTH taken uit te voeren. Dit hoofdstuk vormt de basis/ uitgangspunt voor het uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks opnieuw gemaakt en vastgesteld.

Zoals in deze inleiding al kort benoemd is gelden er kwaliteitseisen voor de uitvoering van de VTH taken op basis van het Bor. De kwaliteit wordt in hoofdstuk 6 van het beleidsplan behandeld.

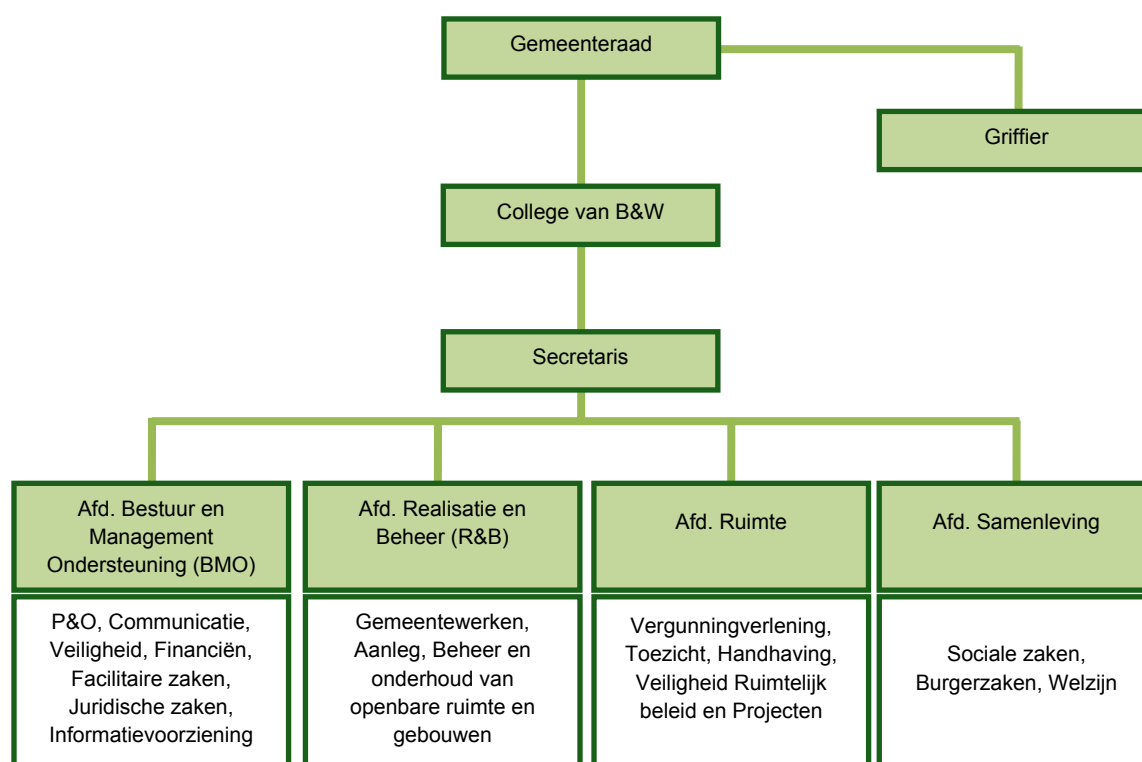
2. Omgevingsanalyse

In de eerste paragraaf van de omgevingsanalyse wordt kort een beeld geschetst van de organisatie zodat de positie van het VTH team duidelijk in beeld wordt gebracht. Om het speelveld van VTH scherp te krijgen is het ook noodzakelijk om naar de figuurlijke omgeving van het team te kijken. In de tweede en derde paragraaf worden daarom de ontwikkelingen (lokaal, regionaal en landelijk) en het wettelijk kader weergegeven.

2.1 Organisatie, partners en partijen

2.1.1 Organisatie structuur

De gemeente is als volgt opgebouwd.



Het bestuur heeft een coalitieprogramma 2018-2022. Dit programma geeft richting aan de bestuursperiode 2018-2022 van deze coalitie (Maashorst Vooruit, Progressief Landerd, RPP Landerd en VVD Landerd). Het programma geeft de belangrijkste thema's weer die we als gemeente zijnde in deze periode willen oppakken/ uitvoeren.

Uit dit programma volgen meerdere bestuurlijke doelstellingen die voor het team VTH van invloed (kunnen) zijn op de uitvoering van de werkzaamheden. De doelstellingen worden in paragraaf 2.4 besproken.

2.1.2 Afdeling Ruimte en team VTH

De afdeling ruimte bestaat uit verschillende teams. Te weten het team vergunningen, toezicht, handhaving en veiligheid en het team beleid en projecten.

In tegenstelling tot 2018 en de eerste helft van 2019 heeft het team VTH weer een volledige bezetting.

Het team bestaat uit vergunningverleners Wabo & Apv, toezichthouders, handhavers, frontoffice, administratieve ondersteuning, VTH bedrijfskundig medewerker- en procesvoering en teamleider. Een aantal teamleden verricht werkzaamheden voor zowel team VTH als team beleid.

In totaal is er, in 2020, voor de VTH taken 12,4 fte beschikbaar. Jaarlijks wordt er een uitvoeringsprogramma op- en vastgesteld waarin onder andere de capaciteit nader wordt uitgewerkt.

2.1.3 Partners en externe partijen

Voor de uitvoering van onze taken werken wij samen met verschillende partners en externe partijen. Zo is de Omgevingsdienst Brabant-Noord (ODBN) een samenwerkingspartner waar wij veel en nauw mee samenwerken. Ook de veiligheidsregio is een voorbeeld van een belangrijke samenwerkingspartner. Het gaat hier om partijen waar wij samen mee optrekken om de VTH taken uit te voeren, of partijen die namens ons een volledige VTH taak uitvoeren.

Externe partijen zetten wij vooral in bij vergunningverlening. Zo besteden wij de technische toetsing uit aan marktpartijen. Bij de externe partijen wordt een klein onderdeel van een VTH taak uitgezet.

De samenwerking met partners en externe (markt) partijen wordt in het uitvoeringsprogramma nader uitgewerkt.

2.2 Ontwikkelingen

Wij als VTH'ers hebben te maken met verschillende ontwikkelingen van buitenaf die invloed hebben op ons takenpakket en werkwijze. Hierbij maken wij onderscheid ontwikkelingen die zich in de regio of op landelijk niveau zich voordoen en ontwikkelingen die binnen onze gemeente spelen. Het beleidsplan is voor vier jaar vastgesteld. In deze periode zullen zich ongetwijfeld nieuwe ontwikkelingen voordoen. Nieuwe ontwikkelingen zullen jaarlijks in het uitvoeringsprogramma worden opgenomen.

2.2.1 Gemeente overstijgende ontwikkelingen

Nieuwe wetgeving

Onze voornaamste VTH taken zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Verandering van deze wet- en regelgeving is van invloed op ons werk. Met de komst van de Omgevingswet betekent dat de grondslag van onze werkzaamheden zal veranderen. De nieuwe wet vraagt om een andere houding van de overheid en wij zullen daarom onze werkwijze en werkhouding hierop moeten aanpassen. Het rijk ontwikkelt een nieuw digitaal stelsel om uitvoering aan de omgevingswet te geven. Dit wordt het DSO genoemd. Een nieuw zaakstelsel is nodig om aan te kunnen sluiten op het DSO.

Onze reguliere VTH taken zullen niet zo zeer wijzigen onder de omgevingswet maar de wijze waarop wij onze taken uitvoeren zal door de tijd heen wel veranderen.

Parallel aan het traject voor de invoering van de Omgevingswet loopt het traject voor de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Ook deze wet zal om de nodige aanpassing in werkwijze en werkhouding vragen. De wet zal tevens een verschuiving van taken met zich meebrengen. Een voorbeeld: momenteel moet men voordat een omgevingsvergunning wordt afgegeven aantonen dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit of bouwtechnische eisen wordt voldaan. In de toekomst zal dit pas bij de oplevering van het bouwwerk aangetoond moeten worden. De kwaliteitsborging van een bouwwerk verschuift

dus naar een latere fase. Dit betekent dat de toezichthouder bij oplevering van bouwwerken zijn controle/toetsing anders en uitgebreider moeten uitvoeren.

Extra taken die deze nieuwe wetten met zich meebrengen zijn de werkzaamheden die nodig zijn om volgens de nieuwe wetgeving onze werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Naast het inrichten van werkprocessen moeten we ook invulling gaan geven aan de nieuwe instrumenten die de wetten ons geven. Hierbij kan gedacht worden aan een visie of omgevingsplan zoals onder de omgevingswet wordt bedoeld.

Asbest

De eerste Kamer heeft begin juni 2019 tegen het voorstel gestemd om per 1 januari 2025 asbestdaken te verbieden. Hierdoor is er geen concrete datum dat asbestdaken moeten zijn gesaneerd. Echter wanneer er alsnog een dergelijk verbod wordt ingesteld zal dit de zorgen voor een grotere werkdruk door/ extra taken.

Bodemkwaliteit

Schadelijke chemische stoffen in de bodem onder de naam Pfas kunnen tot extra handhavingsinspanningen leiden. Dit zal dan zijn in de vorm van extra toezicht op de grondstromen. Grond die is vervuild mag niet worden verplaatst. Het “Tijdelijk handelingskader voor Pfas houdende grond en baggerspecie” zal in 2020 via een wijziging van de Regeling bodemkwaliteit juridisch worden verankerd. De voortgang hiervan zullen wij in de gaten houden.

Ondermijnde criminaliteit

Binnen de gemeente komt er steeds meer aandacht voor dit onderwerp. Hierdoor is het een ontwikkeling die van invloed is op onze werkzaamheden. Er is een werkgroep opgericht die zich met dit onderwerp bezighoudt. De uitkomst kan leiden tot extra werkzaamheden voor onze toezichthouders en handhavers.

Energie transitie

De energietransitie brengt extra aandachtspunten, en daarmee werkzaamheden, voor ons met zich mee. Zo zal bijvoorbeeld de toezichthouder aandacht moeten geven aan het nakomen van de verplichte maatregelen m.b.t. energiebesparing bij bedrijven.

Vrijkomende agrarische bebouwing (VAB)

Vrijkomende agrarische bebouwing is een onderwerp dat al een tijd speelt en wat naar verwachting de komende jaren nog wel zal doorzetten. Eigenaren/ initiatiefnemers zijn, vaak al voordat ze het eigenbedrijf beëindigen, opzoek naar mogelijkheden voor de vrijkomende bebouwing. Dit leidt tot een toename in het aantal aanvragen.

De gemeente wil beleid opstellen om op een goede geschikte wijze om te gaan met vrijkomende bebouwing. Het is hierbij van belang om dit beleid goed af te stemmen met het VTH team. Wij zullen immers in een later stadium uitvoering geven aan het beleid.

2.2.2 Lokale ontwikkelingen

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaarbestuur (Bibob)

Per 2020 hebben wij een eigen Bibob beleid. Aan de hand van dit beleid kunnen wij vaker, beter en op juiste wijze een Bibob-toets toepassen. Het beleid geeft aan bij welke aanvragen wij dit toepassen. Een deel van deze toets wordt in samenwerking met gemeente Uden opgepakt. Het nieuwe beleid is van invloed op de werkwijze van de vergunningverlener. Ook

zal dit beleid van invloed zijn op het aantal informatie aanvragen bij bijvoorbeeld de politie en veiligheidsregio.

Herindeling

Gemeente Uden en gemeente Landerd zullen, naar verwachting per 01 januari 2022, fuseren tot één nieuwe gemeente. Het samengaan van twee gemeenten vraagt om een geheel nieuwe indeling van de organisatie, functies, werkprocessen, huisvesting en niet te vergeten afstemming van beleid/ inhoudelijke documenten die onze kaders vormen voor de uitvoering van ons werk. Hier starten wij in 2020 al mee maar de meeste werkzaamheden omtrent de herindeling zullen voor ons in 2021 en 2022 plaats vinden.

Huisvesting arbeidsmigranten

Momenteel speelt het thema van huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente. Geconstateerd is dat op meerdere locaties arbeidsmigranten worden gehuisvest zonder omgevingsvergunning hiervoor. Daarnaast ligt het huisvesten van een groep arbeidsmigranten gevoelig in de omgeving. Het huisvestingsbeleid is verouderd en wordt daarom herzien. Het beleid zal naar verwachting halverwege 2020 worden vastgesteld.

Vitale en toekomstbestendige recreatieparken Landerd

Dit project wordt opgepakt in samenwerking met de eigenaren van de recreatieparken. Op dit moment zijn we de problematieken aan het inventariseren. Daarna gaan wij kijken welke oplossingen hiervoor zijn. Dit kan ook gevolgen hebben voor het beleid. Het college is positief en de raad steunen dit project.

Binnen dit project gaan wij in samenwerking met de provincie een pilotproject starten. Momenteel zijn wij aan het onderzoeken hoe we invulling kunnen geven aan deze pilot. Dit project valt buiten de reguliere taken en vraagt dus om extra capaciteit.

Huisvesting veehouderijen

De huisvesting van veehouderijen moeten gaan voldoen aan het Besluit emissiearme huisvesting. In het besluit is rekening gehouden met een overgangperiode van ongeveer 5 jaar. De deadline voor het indienen van een vergunning voor een aangepast stalsysteem verschuift in het voorstel van 1 april 2020 naar 1 januari 2021. Het besluit tot uitstel is medio februari 2020 genomen door Gedeputeerde Staten. Dit betekent voor 2020 extra aanvragen en in 2021 extra controle zaken die kunnen leiden tot extra inzet van handhavingsmiddelen/ instrumenten. Dit toezicht wordt in samenwerking met het ODBN gedaan.

2.3 Wettelijk kader

Wij zijn bij de uitvoering van onze taken gebonden aan de wetgeving en daaronder hangende besluiten en regelingen. De belangrijkste wetten worden hier kort benoemd.

- Algemene wet bestuursrecht (Awb) reguleert het verkeer tussen een bestuursorgaan en (individuele) burgers of partijen/ publiekrechtelijke rechtspersonen. Het geeft dus algemene regels over wat wij al bestuursorgaan moeten en wat we mogen doen t.o.v. inwoners.
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) geeft regels die gaan over de omgevingsvergunning. Een dergelijke vergunning heb je vaak nodig voor het uitvoeren van een project in de fysieke leefomgeving. Hier staan onder ander (algemene) regels over de omgevingsvergunning, procedures, en handhaving. Onder

deze wet hangen het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de regeling omgevingsrecht (Mor) waar nadere regels van de algemene regels zijn opgenomen.

- Wet vergunningverlening toezicht en handhaving bevat regels die zien op een juiste uitvoering van de VTH taken. Het is een waarborg voor de kwaliteit van de uitvoering.

Andere voorbeelden waarin taken en bevoegdheden voor VTH zijn opgenomen zijn de Gemeentewet, Drank en horecawet en Wet natuurbescherming.

2.4 Doelstellingen

De gemeente kan vergunningverlening en handhaving als instrument inzetten om de doelen die het zelf heeft gesteld of die voortvloeien uit wet- en regelgeving te bereiken. Immers, de regels hebben tot doel het publiek belang te dienen. Deze regels zijn er om er voor te zorgen dat de leefomgeving van burgers in de gemeente zo optimaal mogelijk wordt vormgegeven en behouden blijft. Burgers en bedrijven hebben daarbij de verantwoordelijkheid om de regels in acht te nemen, terwijl de gemeente op haar beurt de verantwoordelijkheid heeft om erop toe zien dat de regels daadwerkelijk worden nageleefd.

Bestuurlijke doelen zijn belangrijk omdat zij de koers bepalen voor de bestuursperiode 2018-2022.

Een algemeen doel voor de gemeente is om op een goede en fijne manier één nieuwe gemeente te vormen samen met gemeente Uden. De bestuurlijke doelstellingen volgen uit het coalitieprogramma 2018-2022. Er zijn zes thema's door het bestuur geformuleerd.

- Krachtige kernen
- Zorg voor elkaar
- Economisch sterk
- Toeristisch aantrekkelijk
- Samen in de regio
- Financieel gezond

Deze thema's geven al een eerste blik op de onderwerpen waar het bestuur zich dagelijks hard voor maakt. Aan deze thema's zijn speerpunten verbonden. Wanneer we naar de speerpunten kijken kunnen we hier een aantal doestellingen aan koppelen die van belang of van invloed zijn op ons werk. De doelstellingen worden in het coalitieprogramma behandeld. Enkele belangrijke punten behandelen we hieronder. In Bijlage 1 is een meer volledig overzicht van de bestuurlijke doelstellingen opgenomen.

Landerd wil als gemeente een prettige, aantrekkelijke en gezonde leef-, woon- en verblijfsomgeving bieden waarin onder alle betrokkenen een gevoel van veiligheid heerst. Daarom worden de volgende ambities nagestreefd.

Het behoud en verbeteren van veiligheid, gezondheid en ruimtelijke kwaliteit

Bij veiligheid kan gedacht worden aan constructieve veiligheid, bouw- en brandveiligheid. Onder gezondheid valt de drank- en horecawet, asbest en luchtemissies. Bij ruimtelijke kwaliteit kan gedacht worden aan inrichting van het landschap, verstening buitengebied, reclameborden, illegale afvalstort etc.

Het behouden en verbeteren van het naleefgedrag

Het voorkomen van ongewenst gedrag is belangrijk. 'Voorkomen is beter dan genezen', is

letterlijk van toepassing op handhaving in Nederland en dit wordt dan ook door de Rijksoverheid uitgedragen. Door preventief te handhaven moet het aantal overtredingen afnemen en het naleefgedrag verbeteren.

Doeltreffend en efficiënt handhaven

Door het vaststellen van prioriteiten en blijvende aandacht voor ontwikkelen en verbeteren van de (handhavings)organisatie wil Landerd doeltreffend en efficiënt handhaven en de kwaliteit van de handhaving verbeteren.

2.5 Uitgangspunten

Om de leefbaarheid te waarborgen voor zowel bewoners als bedrijven is het noodzakelijk dat regels worden nageleefd. Afspraken en vergunningen moeten worden gehandhaafd, anders vervagen zij en bieden zij geen houvast meer. Ook de geloofwaardigheid van het bestuur komt dan in het geding.

Een vergunning geeft iemand een bevoegdheid om op een bepaalde plek iets te mogen doen of laten. Door deze bevoegdheid in een vergunning te waarborgen wordt duidelijk wat iemand wel of niet mag. Het geeft handvatten om handhavend in te grijpen wanneer de verkregen bevoegdheid anders wordt ingezet dan volgens de vergunning is toegestaan. Handhaving is daarbij niet alleen een zaak van toezicht, controle en sancties.

Neveneffecten van de uitvoering van de VTH taken zijn:

- er ontstaat duidelijkheid bij alle betrokkenen (wat mag wel of juist niet en wat zijn de gevolgen als je je niet houdt aan de regels);
- het versterkt de geloofwaardigheid van het bevoegd gezag door eenduidig te handelen en te handhaven volgens protocol;
- en vergroot het gevoel van veiligheid van de burger en de leefbaarheid van de gemeente.

Handhaving van afspraken en regels geeft duidelijkheid over waar de grens ligt. Zolang er sprake is van een doorzichtig, consequent en solide werkwijze laten burgers en bedrijven zich ook aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid.

De gemeente Landerd hanteert de volgende uitgangspunten voor het VTH beleidsplan:

Initiatiefnemer is verantwoordelijk voor een volledige en eenduidige aanvraag

Dit uitgangspunt is overgenomen vanuit het gedachtegoed van de Wabo. Om een goede aanvraag te ontvangen geven wij bij informatieverzoeken verzoeken om principebesluit zo volledig mogelijk en op eenduidige wijze of en op welke manier wij medewerking kunnen verlenen.

Aanvragen om omgevingsvergunning worden volgens wet- en regelgeving behandeld

Wanneer een formele aanvraag wordt ingediend bepaalt de wet welke procedure van toepassing is. Wanneer een initiatief met een reguliere procedure behandeld kan worden zal deze procedure toegepast moeten worden.

Verantwoordelijkheid voor zowel de overheid als de burger/ondernemer

De gemeente Landerd vindt dat zij als gemeente zelf een duidelijke verantwoordelijkheid heeft in haar handhavingstaak, maar de gemeente vindt ook dat burgers en ondernemers er in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor zijn dat zij zich aan de regels houden.

Integraal en programmatisch handhaven

De gemeente Landerd wil zoveel mogelijk integraal en programmatisch handhaven en voldoet daarmee aan de wettelijke eisen die vanuit de Wabo (en de toekomstige Omgevingswet) worden gesteld. Programmatisch Handhaven is een structurele en integrale aanpak van de handhaving, gebaseerd op een integraal handhavingsprogramma.

Toezicht op basis van risico's

Bij het vaststellen van de prioriteit van het toezicht is primair het risico bepalend. De beschikbare personele capaciteit wordt daarbij ingezet op situaties met de grootste risico's.

Duidelijkheid voor de burgers, bedrijven en bestuur

Duidelijkheid kan worden verkregen door een uniforme, consequente aanpak van overtredingen, heldere prioriteitenstelling met bijbehorende handhavingsdoelen die jaarlijks worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Nieuw beleid en gemeentelijke regelgeving wordt op handhaafbaarheid getoetst zodat toezichthouders in de praktijk met uitvoerbare en handhaafbare regels kunnen werken.

Naast bestuurlijk doelstellingen hebben we ook team doelstellingen. Deze worden jaarlijks in het uitvoeringsprogramma opgenomen. Een belangrijke doelstelling is dat wij in ons nieuw te ontwikkelen werkproces integrale werkwijze willen integreren die niet alleen voor het team geldt maar gemeente breed. Bij complexe zaken zullen dus meerder afdelingen betrokken moeten worden bij beoordeling van aanvragen.

3. Kwaliteitscriteria

Op landelijk niveau zijn er -in navolging van het project rond professionalisering van milieuhandhaving- kwaliteitseisen ontwikkeld voor een doelmatige uitvoering van de handhavingstaken door de gemeenten. Deze zijn via het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) verbonden aan de Wabo. Deze eisen vormen de wettelijke basis voor de vaststelling van het handhavingsbeleid, de risicoanalyse, de prioritering, het uitvoeringsprogramma, strategieën, monitoring en verslaglegging. Daarnaast bevat hoofdstuk 7 van het Bor eisen voor wat betreft de inrichting van de organisatie (voldoende formatie, vastleggen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en de borging van de financiële middelen.

In hoofdlijnen is de essentie van de kwaliteitseisen:

- een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen in wet- en regelgeving welke gerelateerd zijn aan de Wabo;
- een passende reactie op geconstateerde strijdigheden;
- een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding;
- een regeling voor optreden tegen strijdigheden welke zijn begaan door de eigen organisatie en/of andere overheden;
- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor;
- de mogelijkheid om schriftelijk gemotiveerd af te wijken van de strategie.

Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving landelijke kwaliteitscriteria vastgesteld. In 2017 is gestart aan een update van de kwaliteitscriteria. De VTH kwaliteitscriteria 2.2 zijn vastgesteld en op 01 juli 2019 inwerkinggetreden.

De kwaliteitscriteria hebben onder meer betrekking op de kritieke massa. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de deskundigheidsgebieden met elk eigen 'subcategoriën':

1. generiek (7 sub categoriën);
2. juridisch (10 sub categoriën);
3. specialistisch accent milieu (7 sub categoriën);
4. specialistisch accent ruimte (4 sub categoriën);

Aan elke subcategorie wordt een takenpakket gekoppeld waarbij wordt aangegeven wat het minimale kennis/ opleidings- en ervaringsniveau is voor uitvoering van de taken in eenvoudige situaties en voor uitvoering van de taken in complexesituaties.

Deze eisen vormen de basis van de functieprofielen wanneer wij vacatures en inhuur opdrachten uitzetten. Het functieprofiel van de kandidaten worden tegen het licht van deze meetlat gehouden.

Daarnaast beiden deze eisen een richtlijn voor het personeel dat zich wilt doorontwikkelen naar een ander niveau of zelfs een andere functie. Het kan helpen bij de keuze in cursussen en/of opleidingen.

Via de Invoeringswet Omgevingswet wordt de huidige regelgeving over VTH uit de Wabo, opgenomen in de nieuwe Omgevingswet. De set VTH kwaliteitscriteria 2.2 blijft op deze manier van kracht.

Omdat de omgevingswet vraagt om een andere manier van werken en een andere andere houding zullen ook de 'functieprofielen' zoals deze nu bestaan worden aangepast. Wij zullen daarom de nodige cursussen en opleidingen moeten volgen om een goede invulling te geven aan de nieuwe manier van werken.

Te verwachten valt dat de kwaliteitscriteria die uit de wet VTH volgen zullen worden aangepast.

4. Strategieën

Voor de uitvoering van onze handhavende taak zijn er verschillende strategieën die hierop toegepast kunnen worden. Dit hoofdstuk gaat over deze strategieën.

Handhaven wordt omschreven als 'het doen naleven van rechtsregels'. Dat kan goedschiks of kwaadschiks, met respectievelijk preventieve of repressieve maatregelen. Voorbeelden van preventieve maatregelen zijn voorlichting of overleg. Repressieve maatregelen bestaan uit bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties. In spreektaal wordt met de term handhaven vaak bedoeld op handhaven in enge zin: het opleggen van sancties.

Toezicht gaat vooraf aan het opleggen van sancties en wordt omschreven als:

- het verzamelen van informatie bij vermoeden van overtreden van regels of bij uitvoering van structureel, regulier toezicht;

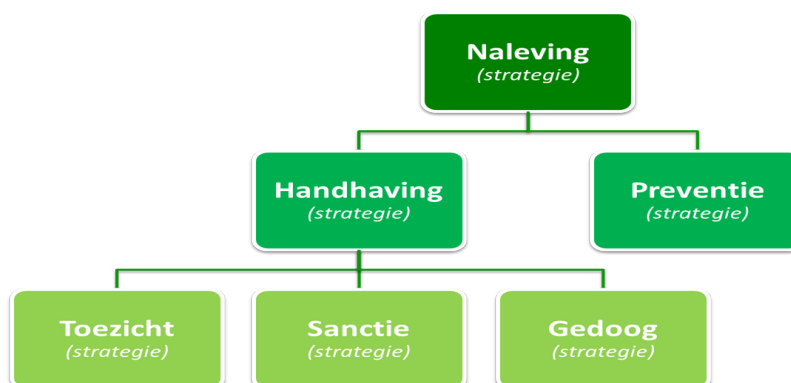
- het vervolgens beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een overtreding;
- waar mogelijk handelend optreden op basis van dat oordeel (hierbij gaat het niet per se om
- handhavend optreden; het optreden kan bijvoorbeeld ook leiden tot legalisering achteraf).

Om handhaving te effectueren beschikt het bevoegd gezag over verschillende juridische instrumenten. Bekende instrumenten zijn: bestuurlijke strafbeschikking, dwangsom, bestuursdwang, intrekken van de vergunning of het stopzetten/stilleggen van werkzaamheden. De instrumenten zelf, de procedures en de mogelijkheden voor bezwaar en beroep zijn in wetten en verordeningen verankerd. In hoofdstuk 5 wordt hierop teruggekomen.

4.1 Handhavingsstrategie

Een handhavingsstrategie bestaat uit drie onderdelen: toezicht, sancties en gedogen. Een gezamenlijk gedragen en vastgestelde strategie is nodig om consequent en transparant handhaven mogelijk te maken. Een handhavingsorganisatie dient op grond van de landelijke kwaliteitscriteria te beschikken over de volgende strategieën:

1. De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een apart spoor vormt de preventie (= het voorkomen van handhavingsactiviteiten).
2. De handhavingsorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
3. De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.
4. De handhavingsorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreeders tijdelijk achterwege kan blijven.



4.2 Stappenplan handhaving

Hieronder is het stappenplan handhaving opgenomen. Dit stappenplan is een korte beschrijving van hoe het handhavingproces idealiter dient te verlopen. Handhaven is echter maatwerk. Afhankelijk van de regelgeving, de aard van de overtreding, de voorgeschiedenis etc. kunnen stappen overgeslagen (b.v. bij spoedeisende zaken het overslaan van de signaleringsbrief) of juist uitgebreid worden (b.v. extra signaleringsbrief met extra begunstigingstermijn).

Sinds 04 juni 2014 is er een Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Het Interprovinciaal overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie (OM) hebben destijds hiertoe het initiatief genomen. De LHS vormt een verbeteringsplan op de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De LHS dient door alle handhavingsinstanties (in het bijzonder provincies, waterschappen en gemeenten), vastgesteld te worden. Gemeente Landerd heeft daarom de LHS vastgesteld op 10 mei 2016 vastgesteld en deze is bijgevoegd als bijlage. Het stappenplan voor handhaving kan als volgt worden weergegeven:

Er wordt een overtreding geconstateerd		Bestuurlijke traject		Strafrechtelijke traject
				
Overtreding met acuut gevaar?	Ja 	Direct toepassen van bestuursdwang -geen begunstigingstermijn -afschrift aan relevante partners		-Inschakelen politie en zo nodig proces-verbaal / voorlopige maatregel
Nee 				
Categorie 1-overtreding?	Ja 	1. bestuurlijke waarschuwing -voornemen bekend maken -termijn zienswijze bekendmaken		Afschrift aan politie
Nee 				
Categorie 2-overtreding?	Ja 	1. Brief met hersteltermijn 2. Bestuurlijke waarschuwing -voornemen beschikking bekend maken -termijn zienswijze bekend maken 3. Handhavingsbeschikking -bezoek samen met de politie		

De volgende categorieën overtredingen worden onderscheiden:

1. Overtredingen met acuut gevaar (ook wel: categorie 0-overtredingen): overtredingen waarop onmiddellijk maatregelen genomen moet worden om de schade voor de leefomgeving (milieu, landschappelijke of cultuurhistorische waarden en ruimtelijke kwaliteit) te stoppen en/of zoveel mogelijk te beperken
2. Categorie 1-overtredingen, dit zijn:
 - overtredingen met een dreigende en/ of onomkeerbare schade voor de leefomgeving van enige betekenis.
 - Overtredingen met (dreigende) risico's voor de volksgezondheid.
 - Overtredingen die duiden op een calculerende en/of malafide instelling van de overtreder en commune delicten met relevantie voor de leefomgeving.

- Het herhaaldelijk voorkomen van overtredingen (=recidive: er is sprake van recidive als er minder dan vijf jaar geleden dezelfde overtreding plaats heeft gevonden).
3. Categorie 2-overtredingen: dit zijn alle overige overtredingen

4.3 Toezichtstrategie

Toezicht wordt in dit verband gezien als het controleren in hoeverre regels worden nageleefd. Door het toezicht kan het niet-naleven van regels aan het licht komen. Daarmee zit toezicht op de scheidslijn van preventief en repressief handhaven.

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen beschreven langs welke weg de gemeente Landerd door toezicht naleving van regelgeving wil bereiken. Daarbij gaat het onder meer om de verschillende methodes voor toezicht en hoe wordt omgegaan met gedoogsituaties. In het volgende hoofdstuk worden de sanctiemogelijkheden beschreven.

Er kunnen drie vormen van toezicht worden onderscheiden:

- Regulier- of planmatig toezicht
Regulier toezicht is toezicht dat voortvloeit uit de wettelijke handhavingstaken die de gemeente Landerd heeft. Feitelijk omvat dit het toezicht dat direct samenhangt met bijvoorbeeld vergunningverlening.
- Incidenteel toezicht
Onder incidenteel toezicht wordt het toezicht verstaan dat naast het reguliere toezicht plaatsvindt. Dit kan bijvoorbeeld zijn naar aanleiding van klachten en/of meldingen van burgers, externe partijen en/of interne afdelingen. Incidenteel toezicht hangt dus niet noodzakelijkerwijs samen met de verlening van vergunningen en/of toestemmingen.
- Projectmatig toezicht.
Onder projectmatig toezicht worden de speciale gebieds- of themagerichte handhavingsacties verstaan. Deze acties kunnen ook worden geïnitieerd vanuit de omgevingsdienst, provincie of rijksoverheid.

Behalve de drie vormen van het toezicht kunnen ook verschillende niveaus van toetsing worden onderscheiden (intensiteit). Door het hanteren van verschillende toets niveaus kan de beschikbare handhavingscapaciteit binnen de gestelde prioriteiten zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Deze niveaus worden gevormd door 3 onderdelen:

1. Frequentie: Hoe vaak en op welk moment wordt gecontroleerd?
2. Breedte: Worden alle aspecten gecontroleerd of slechts een aantal aspecten?
3. Diepte: Wordt ieder aspect tot in detail gecontroleerd of via een scan op hoofdlijnen?

De te onderscheiden toetsingsniveaus zijn:

Niveau A = laag : Sneltoets

Geen of alleen snelle controle van de betrokken regel. Bijvoorbeeld alleen controle op de aanwezigheid van tekeningen en berekeningen.

Niveau B = gemiddeld : Visueel

De betrokken regel wordt bij dit toetsingsniveau beperkt in de breedte en beperkt in de diepte getoetst.

Voorbeeld toets niveau: steekproefsgewijs gebouwen controleren op aanwezigheid van brandblusser en steekproefsgewijs controleren van certificaat.

Niveau C = hoog: Representatief

De betrokken regel wordt in de volle breedte en beperkt in de diepte gecontroleerd.

Voorbeeld toets niveau: alle gebouwen controleren op aanwezigheid van brandblusser en steekproefsgewijs controleren op certificaat.

Niveau D = hoog : Integraal

De betrokken regel wordt in de volle breedte en diepte getoetst.

Voorbeeld toets niveau: alle gebouwen controleren op aanwezigheid van brandblusser en op certificaat.

Toepassing van toetsingsniveaus in de praktijk

Hoofregel is dat bij handhavingstaken met een hoge of hogere prioriteit (prioriteit 1 en 2) een hoog toetsingsniveau wordt gehanteerd (C. of D.) Bij handhavingstaken met een gemiddelde prioriteit (prioriteit 3) wordt een gemiddeld toetsingsniveau (B) en bij een lage prioriteit (prioriteit 4) wordt een laag toetsingsniveau (A) gehanteerd. Door (in het jaarlijkse handhavingprogramma) de koppeling te leggen tussen de mate van prioriteit en het toetsingsniveau wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan de prioriteitstelling binnen de beschikbare capaciteit.

Sommige handhavingstaken omvatten een grote hoeveelheid en diversiteit aan regels en normstellingen. Het kan daarom nodig zijn dat binnen één handhavingstaak verschillende toetsingsniveaus worden gehanteerd.

4.4 Gedoogstrategie

Wanneer wet- en regelgeving worden overtreden is het bevoegde gezag in beginsel verplicht om handhavend op te treden ter bescherming van het algemeen belang en ter voorkoming van precedentwerking. Gedogen betekent dat het bestuur dat bevoegd (en in beginsel ook verplicht) is tot handhaving, daar gemotiveerd van af ziet.

Er is, mede op basis van gevormde jurisprudentie, een landelijk model voor een gedoogbeleid ontwikkeld waaraan Landerd zich conformeert. De kern van dit gedoogbeleid is dat niet wordt gedoogd, tenzij sprake is van specifieke uitzonderingsgevallen en onder voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd. Wanneer de gemeente gedooft, wordt dit in een gedoogbeschikking vastgelegd. Aan een gedoogbeschikking worden voorwaarden verbonden om de strijdige situatie zo kort mogelijk te laten duren en om de afwijking van de regels tot een minimum te beperken.

Van een uitzonderingsgeval kan sprake zijn wanneer er op korte termijn alsnog legalisatie mogelijk is. Ook kan handhavend optreden in een bepaald geval onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Ook in dat geval kan van handhavend optreden worden afgezien.

Samengevat kan in de volgende situaties gedogen gerechtvaardigd of soms geboden zijn:

1. Handhaving zou leiden tot onmiskenbare onbillijkheden. Hierbij moet worden gedacht aan overmachtsituaties of sommige overgangssituaties.
2. Het achterliggende belang is aantoonbaar beter gediend met gedogen.
3. Er is concreet zicht op toekomstige legalisatie door wetwijziging, nieuw bestemmingsplan ed.

Aan elk gedoogbesluit gaat een zorgvuldige belangenafweging vooraf. Het gedoogbesluit moet uiteraard ook voldoen aan o.a. de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt, in het bijzonder de motiveringseisen. Alleen dan weten alle betrokkenen waar zij aan toe zijn en kunnen eventuele derde-belanghebbenden in staat worden gesteld om hun rechtsmiddelen aan te wenden. Een gedoogbeschikking is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen derde-belanghebbenden bezwaar kunnen maken.

4.5 Sanctiestrategie

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de repressieve handhaving: de wijze waarop de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten worden gebruikt tegen geconstateerde illegale situaties en overtredingen. De inzet van deze handhavingsinstrumenten is primair gericht op de beëindiging van de overtreding. Uitgangspunt is een zo kort mogelijke duur van overtredingen door een voortvarend optreden.

De bevoegdheid tot toepassing van de instrumenten ligt in de meeste gevallen bij het college van burgemeester en wethouders en in sommige situaties bij de burgemeester. De bevoegdheid is vastgelegd in de gemeentewet (artikel 125).

Wijze van sanctioneren

Het bestuursorgaan dat tot handhaven bevoegd is heeft een aantal bestuursrechtelijke sanctiemiddelen tot haar beschikking:

1. Last onder bestuursdwang;
2. Last onder dwangsom;
3. Geheel of gedeeltelijk intrekken van een beschikking;
4. De bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking.

Deze handhavingsinstrumenten zijn nader uitgewerkt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb, hoofdstuk 5) en de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo, hoofdstuk 5).

In het volgende hoofdstuk van dit beleidsplan worden de sanctiemiddelen in het kort nader beschreven.

Uit het hiervoor onder 4.2 beschreven stappenplan blijkt dat bij het toepassen van sancties onderscheid wordt gemaakt in overtredingen die om onmiddellijk optreden vragen (acuut gevaar), overtreding van categorie 1 (overtreding van essentiële normen) en categorie 2 overtredingen (andere overtredingen). Uitgangspunt is dat bij acuut gevaar er in principe geen dwangsom kan worden opgelegd, maar spoedeisende bestuursdwang wordt toegepast.

Als toezicht, controle en al dan niet schriftelijke waarschuwingen niet het gewenste effect hebben, zal een bestuursrechtelijke handavingsbeschikking worden vastgesteld. In de regel wordt daarin een zogenaamde begunstigingstermijn opgenomen waarbinnen de overtreding

door de overtreder ongedaan gemaakt kan worden ter voorkoming van effectuering van de sancties. Per geval wordt bekeken welke sanctiemiddel, welke termijn, welke dwangsom etc. passend wordt geacht om het doel te bereiken, rekening houdend met de normen en beginselen welke daarvoor gelden.

Er vindt verzwarend en versnelling van sancties plaats als er sprake is van opzet, controlebelemmering, recidive of wanneer legalisatie niet mogelijk is. De ernst van de overtreding is daarbij vaak bepalend voor de snelheid van het bestuursrechtelijk traject.

De sanctiestrategie gaat niet in op zaken als bevoegdhedenverdeling, mandatering, informatieverstrekking en processen en werkwijzen. Deze zaken worden of zijn vastgelegd in afzonderlijke door het college vast te stellen protocollen.

4.6 Bestaande illegale situaties

Handhaving bij langer bestaande illegale situaties is vaak complexer dan bij nieuwe gevallen. Uitgangspunt voor de gemeente Landerd is dat er in principe ook handhavend wordt opgetreden tegen al langer bestaande overtredingen.

Indien de gemeente echter lange tijd niet op een overtreding reageert, kunnen er bij de overtreder verwachtingen zijn ontstaan die door de gemeente in de belangenafweging moeten worden meegenomen. Dit betekent dat van geval tot geval een zorgvuldige afweging wordt gemaakt voordat besloten wordt tot handhaving.

De bestuursrechter stelt in ieder geval zwaardere motiveringseisen aan een handhavingsbesluit naar mate een illegale situatie langer bestaat. Daardoor wordt het voor de gemeente steeds moeilijker om aan te tonen dat het algemeen, maatschappelijke belang opweegt tegen het belang van overtreder bij voortzetting/instandhouding van de illegale situatie. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente haar rechten om tot handhaving over te gaan heeft verspeeld en in alle redelijkheid niet meer tot handhaving kan besluiten. Per geval kan ook worden overwogen om een expliciete, al dan niet persoonsgebonden of tijdgebonden gedoogbeschikking met voorwaarden vast te stellen.

Er is wel een kentering in de jurisprudentie: de laatste jaren gunnen rechters gemeenten een grotere vrijheid om alsnog tegen oudere overtredingen op te treden, vanuit de beginselplicht van de gemeente om handhavend op te treden, maar ongetwijfeld ook op basis van de maatschappelijke discussies rond handhaving in Nederland.

4.7 Strafrechtelijk optreden

Voor zover een overtreding van een regel als een strafbaar feit is aangemerkt, is het eveneens mogelijk om strafrechtelijk te handhaven. Deze bevoegdheid komt toe aan het Openbaar Ministerie (OM). Het OM heeft daarin een volledig eigen verantwoordelijkheid. Een beslissing van de gemeente om bijvoorbeeld niet te handhaven, ontnemt het Openbaar Ministerie niet het recht om tot strafvervolgning over te gaan. Beide vormen van handhaving zijn naast elkaar en ook ten aanzien van dezelfde overtreding mogelijk (flankerend beleid).

Bestuursrechtelijke handhaving is primair gericht op herstel van de situatie. Strafrechtelijke handhaving kent een punitief karakter: dit is gericht op het toevoegen van leed (boete, gevangenisstraf).

Landelijk zijn thema's vastgesteld waarop de inzet van de politie bij overtreding van bestuursrechtelijke voorschriften rond het omgevingsrecht prioriteit heeft. Het gaat daarbij in elk geval om (zware) milieucriminaliteit. De thema's hebben onder meer betrekking op

Bodembescherming/grondstromen, afval/afvalstromen, BRZO-bedrijven (Besluit Risico Zware Ongevallen), asbest, vuurwerk, dierenwelzijn, toepassing gewasbeschermingsmiddelen, luchtwassers.

4.8 Handhavend optreden tegen de eigen organisatie en tegen andere overheden

Ook de eigen organisatie of onderdelen daarvan hebben te maken met wet- en regelgeving. In dat kader heeft de eigen organisatie ook te maken met de naleving van wettelijke voorschriften. In het geval dat (een) overtreding(en) word(t)en geconstateerd waarvoor de eigen organisatie verantwoordelijk is, dan moet daar ten minste op vergelijkbare wijze op worden gereageerd als op overtredingen die door burgers of bedrijven worden begaan. De overheid dient immers uit het oogpunt van geloofwaardigheid het goede voorbeeld te geven. Gelet hierop is het van belang om snel en adequaat om te gaan met overtreding van de voorschriften door de eigen organisatie. Dit geldt eveneens voor overtredingen door andere overheden.

4.9 Protocollen en mandaat

Een belangrijk uitgangspunt van beleid is dat gelijke gevallen zoveel mogelijk gelijk behandeld worden. Ook is het van belang om op een transparante manier te werken, zodat er geen willekeur ontstaat. Daarom is het goed om op een uniforme wijze te werken. Deze werkwijzen worden zoveel mogelijk vastgelegd in protocollen. Dergelijke protocollen zijn op diverse onderdelen vastgesteld (onder meer in het kader van het professionaliseringstraject milieuhandhaving). Meer recent zijn onder andere protocollen vastgesteld voor het toezicht op bouwactiviteiten, in het kader van verwijdering van asbest en ter uitvoering van de Drank- en Horecawet. De actualiteit van de protocollen dient regelmatig getoetst te worden (gewijzigde wetgeving, ontwikkeling kwaliteitseisen, gewijzigde praktisch inzichten etc).

Om in voorkomende gevallen snel en efficiënt handelen mogelijk te maken, zijn diverse handhavingsbevoegdheden gemandateerd aan de ambtelijke organisatie en/of de omgevingsdienst. Bijvoorbeeld het stilleggen van illegale bouwactiviteiten en het versturen van een waarschuwingsbrief, voorafgaand aan een formele handhavingsbeschikking.

5. Instrumenten

Er zijn verschillende instrumenten die wij kunnen inzetten bij de uitvoering van onze VTH taken.

5.1 Instrumenten vergunningverlening

Om aanvragen juist en integraal te kunnen behandelen is het van belang dat de casemanager de aanvraag in goede banen leidt.

5.1.1 formele instrumenten vergunningverlening

- **Mogelijkheid tot het buitenbehandelingstellen van een aanvraag**

Om een aanvraag te kunnen behandelen moeten er voldoende en juiste gegevens aanwezig zijn. Wanneer dit niet het geval is kan de aanvraag buiten behandeling gesteld worden. Wel moet de aanvrager dan eerst in de gelegenheid zijn geweest om de gegevens bij de aanvraag aan te vullen of te verbeteren. Dit instrument wordt niet vaak gebruikt, omdat je in goed overleg vaak wel tot een goede/ volledige aanvraag komt.

- **Mogelijkheid tot eenzijdig en in overleg verlenging van de beslistermijn**

Wanneer blijkt dat een aanvraag complex is kan de beslistermijn worden verlengd met maximaal 6 weken. Door de complexiteit van de aanvraag, door bijvoorbeeld tegenstrijdige belangen, grote variatie aan belanghebbenden of grote hoeveelheid aan verschillende regels, kan het nodig zijn om meer tijd voor de behandeling van de aanvraag te hebben. Door het nemen van een verlengingsbesluit kan dit mogelijk worden gemaakt. Deze bevoegdheid is een eenzijdig besluit van het bevoegde gezag. Ook kan in goed overleg worden besloten om de beslistermijn op te schorten. Deze instemming moet dan wel schriftelijk zijn gegeven.

5.1.2 Informele instrumenten vergunningverlening

Naast formele, wettelijke, instrumenten hebben wij een heel belangrijk “informeel” instrument. Namelijk het principebesluit.

- **Principebesluit**

Het principebesluit is géén besluit in de zin van de Awb wat betekent dat tegen dit besluit geen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Tijdens de behandeling van een verzoek om principebesluit (ook wel vooroverleg genoemd) wordt een eerste scan uitgevoerd om te kijken óf en hoe er medewerking aan een initiatief kan worden verleend. Het besluit heeft dus veel meer een informeel karakter. Tijdens dit informele traject kunnen wij initiatiefnemers attenderen op mogelijke knelpunten, hoe ze een formele aanvraag om omgevingsvergunning kunnen indienen en waar die aanvraag dan aan moet voldoen.

- **Communicatiemiddelen**

Publicaties en bekendmaking

Volgens wet en regelgeving moet er meermaals over een aanvraag worden gecommuniceerd. De volgende communicatie middelen zouden daarom ook onder “formele instrumenten” geplaatst kunnen worden.

Bekendmakingen/ publicaties over een aanvraag worden geplaatst in de plaatselijke krant (Arena), het Gemeentebblad, de gemeente website en de Staatscourant. De te volgen

procedure bepaald waar de bekendmaking/publicatie van die specifieke aanvraag plaatsvindt.

Daarnaast kan bij een uitgebreide omgevingsvergunning de (ontwerp)omgevingsvergunning bij de publieksbalie, via de gemeentelijke website of via de landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl worden ingezien.

Communicatie met initiatiefnemer of adviseur

Verreweg de meeste communicatie verloopt telefonisch of per mail. Wanneer nodig of wanneer wenselijk (dus bijvoorbeeld op verzoek) is het altijd mogelijk

Omdat ons VTH team sinds 2014 digitaal werkt versturen wij geen papieren exemplaren van documenten meer. In het kader van informatie beveiliging worden bestanden via het programma FileCap verzonden. Dit programma is geïntegreerd in ons mailsysteem en stelt ons in staat om documenten beveiligd toe te kunnen sturen.

Voor afstemming met bij voorbeeld aanvrager of zijn adviseur worden veelal de telefoon of mail als communicatiemiddelen gebruikt. Wanneer nodig of wanneer wenselijk worden er afspraken met aanvrager ingepland.

Omgevingswet

De omgevingswet vraagt om een andere houding en werkwijze bij de behandeling van de aanvragen. De nieuwe wet geeft ook nieuwe instrumenten om dit mogelijk te maken. Het komende jaar zullen we deze instrumenten stapsgewijs implementeren. Voor vergunningverlening zijn de belangrijkste instrumenten:

- De intake tafel

De intake tafel is er om te kijken of een initiatief wenselijk is op een bepaalde plek. Het geeft de initiatiefnemer een eerste inschatting van de slagingskansen van zijn initiatief. Er worden een eerste inhoudelijke scan en bestuurlijke check gedaan. Daarnaast zal gekeken worden via welke procedure dit dan mogelijk is.

- De omgevingstafel

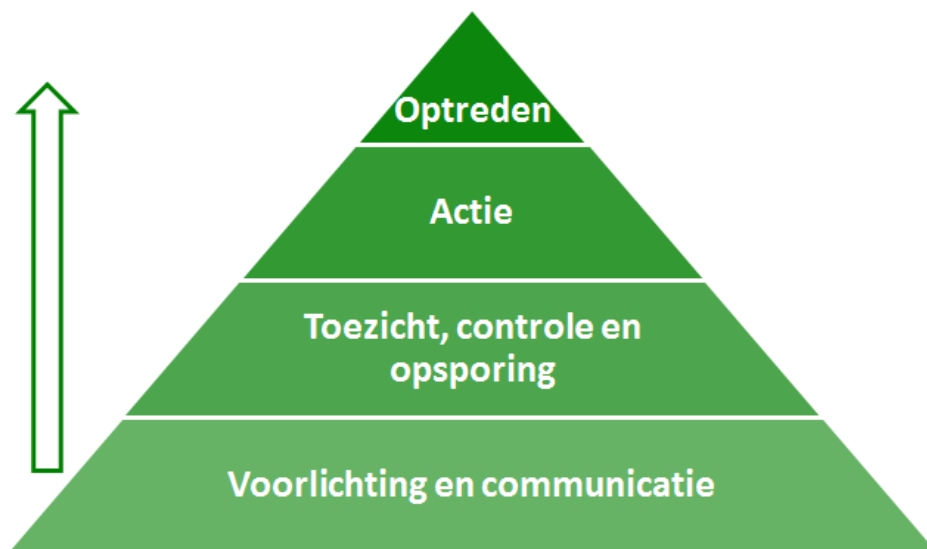
De omgevingstafel is een instrument dat wordt ingezet bij heel complexe aanvragen. Bij zulke aanvragen is een integrale aanpak noodzakelijk. Alle nodige partijen worden uitgenodigd om tegelijk aan de zelfde tafel te zitten om zo op dat moment de aanvraag volledig integraal te bespreken. De omvang, complexiteit, onderwerp etc. bepalen wie deel moeten nemen aan de omgevingstafel. Voorbeelden van deelnemers aan de omgevingstafel zijn initiatiefnemer, beleidsmedewerkers van verschillende vakdisciplines, ketenpartners zoals brandweer of omgevingsdienst, belanghebbende of externe vakspecialisten. Onder de omgevingswet speelt ook participatie een belangrijke rol. Verschillende taken vragen om verschillende vormen van participatie. In een traject zijn verschillende fases waarbij elk van deze fase mogelijk om een andere vorm van participatie vragen. Zo kan het zijn dat bij bijvoorbeeld een aanvraag om omgevingsvergunning die niet strijdig is met wet- en regelgeving participatie in een milde vorm van informeren plaats zal vinden. Bij meer complexe zaken zullen aanvrager en mogelijk ook belanghebbende deel gaan nemen aan een meer actieve vorm van participatie door bijvoorbeeld plaats te nemen aan de omgevingstafel.

5.2 Instrumenten handhaving

5.2.1 Handhavingspiramide

Om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd, staan verschillende instrumenten ter beschikking. Daarbij gaat het niet alleen om instrumenten waarmee daadwerkelijk handhavend kan worden opgetreden (repressieve handhaving), maar ook om instrumenten en alternatieven, die tot het gewenste resultaat leiden zonder dat feitelijk handhavend optreden hoeft te worden aangewend (o.a. preventieve middelen). In dit hoofdstuk worden deze instrumenten benoemd en kort toegelicht.

Handhaving is door middel van diverse inspanningen zorgen dat regels nageleefd worden. De handhavingspiramide bestaat uit 4 stappen:



Voorlichting en communicatie: dit vormt de basis van succesvol handhaven. Wanneer men niet op de hoogte is van het beleid en de regels is het ook moeilijk om ze na te leven. Uitleggen wat de regels zijn, waarom ze er zijn en op welke wijze er wordt toegezien op een juiste naleving daarvan is dan ook belangrijk.

Toezicht, controle en opsporing zijn de instrumenten om de mate van naleving en de gepleegde overtredingen in beeld te krijgen. Dit kan door middel van inzet van toezichthouders, bijzondere opsporingsambtenaren (Boa's) en opsporingsdiensten.

Actie: Hieronder vallen alle activiteiten die verricht worden in de fase tussen de constatering van de overtreding en het daadwerkelijk optreden d.m.v. bijvoorbeeld het opleggen van een dwangsom. Een van deze activiteiten is bijvoorbeeld de legalisatietoets en ook de informele activiteiten die verricht worden om de betrokkene te bewegen de overtreding op te heffen. Dit kan bijvoorbeeld via overleg en/of mediation.

Optreden: Dit is in dit kader hoofdzakelijk bestuursrechtelijk optreden. Het kan echter ook civielrechtelijk of strafrechtelijk optreden zijn, of een combinatie daarvan.

5.2.2 Voorlichting en communicatie

Een goede communicatie over de inhoud en eisen van (nieuwe) wet- en regelgeving moet er toe leiden dat burgers, bedrijven en instellingen goed geïnformeerd zijn en voorkomen dat er teveel zaken in een bestuurlijk handhavingstraject terecht komen.

Vaak is onwetendheid en onbekendheid met de regels de oorzaak van niet naleving van die regels. Het is algemeen bekend dat de regeldruk in de laatste jaren is toegenomen. Het is dan ook niet zo vreemd dat burgers, bedrijven en instellingen niet van alle regels op de hoogte zijn. Daar komt nog bij dat de regels onderhevig zijn aan verandering. Binnen een paar jaar zijn tal van regels veranderd en aangepast. Denk hierbij aan de Woningwet en het Bouwbesluit, de Wro, het Activiteitenbesluit, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Drank- en horecawet. Het omgevingsrecht zal ingrijpend veranderen met de komst van de Omgevingswet.

Door vergroting van de bekendheid met de regels zal overtreding daarvan worden verminderd.

Communicatiedoel

Het beoogde doel, dat via communicatie en voorlichting in de eerste plaats moet worden bereikt, is het creëren van bewustwording bij burgers, bedrijven en instellingen. Zij moeten zich (meer) ervan bewust zijn dat bepaalde regels en normen gelden en wat deze inhouden. Verder moet ook het besef bestaan dat de gemeente bij niet naleving van die regels een actief handhavingsbeleid heeft en toepast en welke gevolgen dit voor de overtreder met zich kan brengen. Dit bevordert de naleving van regels (preventieve werking). In de tweede plaats kunnen ook de externe partners op het gebied van handhaving, zoals de provincie, het waterschap, politie en justitie, via communicatie op de hoogte worden gebracht van de manier waarop de gemeente Landerd zich bezig houdt met handhaving. In de derde plaats dienen communicatie en voorlichting de interne organisatie. Ook collega's vernemen hoe handhaving in de eigen organisatie is ingebed en bij wie zij terecht kunnen voor informatie daarover.

Communicatiemiddelen

De gemeente beschikt over een aantal communicatiemiddelen zoals de gemeentelijke website, huis-aan-huis bladen, persberichten en persbijeenkomsten, folders, informatiebijeenkomsten (podiumbijeenkomsten). Naast de verstrekking van informatie over regels en doel en inhoud daarvan, dient ook het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan in de praktijk via deze communicatiemiddelen onder de aandacht te worden gebracht, onder vermelding van de afdeling of medewerker bij wie nadere informatie te verkrijgen is. Periodiek kunnen via artikelen en persberichten aspecten van handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan in de praktijk nader wordt belicht. Informatie over de daadwerkelijke uitvoering van het handhavingsbeleid wordt ook verstrekt middels bekendmaking en ter inzage legging van het handhavingsjaarverslag. Informatie over concrete handhavingszaken is beschikbaar via de openbare besluitenlijsten en toelichting van besluiten tijdens de wekelijkse persbijeenkomsten.

5.2.3 Toezicht, controle en opsporing.

In hoofdstuk 4, Strategieën is al aangegeven dat toezicht ook deel uitmaakt van de preventieve handhavingsinstrumenten. Bij het uitoefenen van toezicht is in beginsel (nog) geen sprake van een overtreding van de regels. Het toezicht is bedoeld om na te gaan of zich strijdigheden voordoen. Door het toezicht kan het niet naleven van de regels aan het licht komen.

Onder het instrument 'toezicht' worden hier alle vormen van controles begrepen voor zover deze betrekking hebben op de onderwerpen waarop dit VTH beleidsplan betrekking heeft. Het gaat niet alleen om controles die naar aanleiding van een verleende vergunning worden uitgevoerd, maar ook om controles waartoe geen directe aanleiding bestaat.

Zoals is vermeld, is toezicht primair bedoeld om na te gaan of conform de regels wordt gehandeld. Is dat niet het geval, dan zal gebruik worden gemaakt van een van de repressieve handhavingsinstrumenten om de situatie weer in overeenstemming met de regels te brengen. Door het uitoefenen van toezicht toont de gemeente Landerd dat zij actief met handhaving bezig is. Burgers, bedrijven en instellingen nemen dit waar en zullen zich ervan bewust zijn dat ook zij kunnen worden gecontroleerd. Dit besef zal burgers, bedrijven en instellingen ertoe bewegen om hun naleefgedrag te vergroten.

Het toezicht in de gemeente Landerd in het kader van het omgevingsrecht wordt sinds oktober 2013 voor een groot deel uitgevoerd door de Omgevingsdienst Brabant Noord. De verplichte (basis) taken (voornamelijk het milieutoezicht) zijn aan de Omgevingsdienst overgedragen. Tot 01 juli 2020 wordt ook het reguliere bouwtoezicht voor een groot deel door de ODBN uitgevoerd. Na deze datum zal het reguliere bouwtoezicht door de gemeente worden uitgevoerd. Ter ondersteuning van de gemeentelijke toezichthouders is het mogelijk om de ODBN bij enkele niet-verplichte verzoektaken in te zetten.

Dit vraagt dat het gemeentelijk handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan zoveel mogelijk wordt afgestemd met de Omgevingsdienst. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor wat betreft het reguliere milieutoezicht de gemeente de in het bedrijfsplan van de Omgevingsdienst opgenomen kengetallen (frequentie, uren) hanteert en daar haar prioritering op afstemt. Anderzijds voert de Omgevingsdienst het bouwtoezicht uit volgens het door de gemeente Landerd vastgestelde toezichtprotocol.

Voor het toezicht op naleving van brandveiligheidseisen in gebouwen en op terreinen wordt samengewerkt met de regionale brandweer. In samenwerking met de deelnemende gemeenten heeft de regionale brandweer een risicogerichte toezichtstrategie brandveiligheid opgesteld. Deze is op 22 november 2016 door het college vastgesteld en wordt vanaf 2017 toegepast. Met deze strategie wordt beoogd om de toezichtcapaciteit van de brandweer efficiënter en uniform in te zetten. De risicobeheersing is primair gericht op het voorkomen van onherstelbare schade en/of grote maatschappelijke ontwrichting door brand. Op basis van gebouwen-categorieën worden controlefrequentie en intensiteit van het toezicht bepaald. Dit wordt uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsplannen waaraan de gemeente zich in het VTH-uitvoeringsprogramma conformeert.

Voor het toezicht worden ook buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's) ingezet. Dit is vooral aan de orde bij het toezicht op de horeca, evenementen en openbare ruimte. Door de gemeente Landerd wordt sinds 1 januari 2014 deelgenomen aan het project Samen Sterk in het Buitengebied. Regionale toezichthouders met opsporingsbevoegdheid (Boa's) houden specifiek in het buitengebied toezicht op ongewenste activiteiten. Bijzondere aandachtspunten zijn onder meer het dumpen van afval (bijvoorbeeld drugsafval) en het wildcrossen.

Naast het reguliere bouwtoezicht hebben wij voor algemeen toezicht, met name in het kader van het ruimtelijk beleid en voor onvoorziene en/of bijzondere situaties, nog een bescheiden toezichtcapaciteit in eigen huis.

5.2.4 Actie: onderzoek en overleg.

Na constatering van een overtreding worden, behoudens spoedeisende zaken (zie hoofdstuk 4, strategieën), eerst informele middelen ingezet om te bewerkstelligen dat de overtreding wordt beëindigd. Onderdeel daarvan is de legalisatietoets, waarbij wordt nagegaan of de overtreding bijvoorbeeld door middel van een vergunning achteraf of een bestemmingswijziging (met inachtneming van het ruimtelijk beleid), opgeheven kan worden. Als dit het geval is worden belanghebbenden eerst in de gelegenheid gesteld hiervoor de nodige aanvragen etc. in te dienen. Laat men dit achterwege, dan volgt alsnog een formele handhavingsprocedure.

Waar legalisatie niet aan de orde kan zijn wordt (weer behoudens zeer spoedeisende zaken), in contact getreden met de overtreder om in overleg te bekijken op welke wijze en binnen welke (redelijke maar niet te lange) termijn de overtreder bereid is zonder formele dwangmaatregelen actie te ondernemen. Lukt dit niet, dan volgt ook hier de formele handhavingsprocedure.

5.2.5 Mediation

Vaak komen handhavingssdossiers voort uit intermenselijke problemen (zoals burenruzies). Voor de gemeente betekent dit veel inzet en langdurige juridische procedures terwijl de kern van het probleem daarmee niet wordt opgelost. Wanneer blijkt dat sprake is van dergelijke verstoorde verhoudingen kan de gemeente overwegen om het instrument “mediation” in te zetten. Via bemiddeling kan dan worden getracht het geschil tussen partijen bij te leggen en verdergaande, vaak onnodige handhavingsprocedures te voorkomen. Door de gemeente is hiervoor binnen de organisatie een mediator aangewezen, maar indien nodig of gewenst kan ook een externe mediator worden aangewezen. Uitgangspunt is dat dan de kosten worden gedragen door de bij het geschil betrokken partijen.

Bij de Tweede Kamer is in 2013 een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen ter bevordering van het gebruik van mediation in het bestuursrecht (Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht). Het wetsvoorstel voorziet in het, onder voorwaarden, verplichtstellen van mediation. Het wetsvoorstel is in 2015 ingetrokken.

Bij brief van 20 januari 2020 wordt het voornemen tot een nieuw conceptwetsvoorstel inzake mediation in consultatie te brengen, aan de tweede kamer, kenbaar gemaakt. Het concept wetsvoorstel zal in 2020 eerst verder worden uitgewerkt voordat het wetgevingstraject van start kan gaan.

5.2.6 Repressieve Instrumenten

Bij het repressieve handhavingstraject is er sprake van een concrete overtreding. De gemeente beschikt over een aantal bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten om de illegale situatie te beëindigen, de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken en tegelijk (nieuwe) overtredingen te voorkomen, in het bijzonder bestuursdwang en de dwangsom. Naast de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn er ook strafrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten.

5.2.6.1 Bestuurlijke sanctiemiddelen

De gemeente kan gebruik maken van een aantal bestuurlijke sanctiemiddelen:

- | | |
|------------------------------------|------------------------------------|
| 1 De last onder bestuursdwang | 4 De bestuurlijke boete |
| 2 De last onder dwangsom | 5 De bestuurlijke strafbeschikking |
| 3 Het intrekken van een vergunning | |

- **Last onder bestuursdwang**

Onder bestuursdwang wordt verstaan 'het feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan tegen hetgeen in strijd met de regels is gedaan, gehouden of nagelaten'. Bestuursdwang wordt toegepast, nadat de overtreder door het bevoegd gezag in de gelegenheid is gesteld om zelf de overtreding en de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Hiervoor wordt een last onder bestuursdwang uitgevaardigd. Indien de overtreder geen gevolg geeft aan de last, voert het bevoegd gezag de last zelf uit en verhaalt de kosten daarvan op de overtreder.

Bestuursdwang kan bij uitstek worden toegepast in situaties waarin sprake is van een acuut (milieu)bedreigende situatie/onherstelbare schade bij voortdurende van de overtreding. Bijvoorbeeld het dumpen van chemisch afval. Ook kan bestuursdwang worden toegepast nadat een dwangsomprocedure niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

- **Last onder dwangsom**

In de meeste gevallen wordt het middel van de dwangsom toegepast. Een dwangsom is de sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt, indien of zolang de overtreding voortduurt of de gevolgen daarvan niet ongedaan zijn gemaakt. Ook in de dwangsombeschikking ("last onder dwangsom") wordt in de regel een termijn (zogenaamde "begunstigingstermijn") gegeven waarbinnen de overtreder zelf actie kan ondernemen (overtreding beëindigen) om het verbeuren van de dwangsom te voorkomen. Ook een preventieve dwangsom (of last onder bestuursdwang) is mogelijk, als er nog geen overtreding plaatsvindt maar op grond van de omstandigheden stellig wordt verwacht dat een overtreding zal gaan plaatsvinden.

- **Intrekking van een vergunning**

Het bevoegde gezag kan een vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, indien niet overeenkomstig die vergunning is of wordt gehandeld, dan wel indien aan de vergunning verbonden voorschriften of regels niet worden nageleefd. Het bevoegd gezag mag pas tot intrekking overgaan nadat het de betrokkene de gelegenheid heeft geboden binnen een bepaalde termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning.

- **Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking**

De Bestuurlijke boete en de Bestuurlijke strafbeschikking zijn beiden geschikt voor de handhaving van veel voorkomende en overlast gevende overtredingen in de openbare ruimte, zoals overtredingen van de gemeentelijke Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De opbrengst van bestuurlijke boete komt ten goede van de gemeente. Maar ook een eventuele invorderingsprocedure en de afhandeling van bezwaar en beroep is ingeval van een bestuurlijke boete voor rekening van de gemeente. De maximale bestuurlijke boete is voor natuurlijke personen € 340 en voor rechtspersonen € 2.250 per overtreding.

De gemeente Landerd maakt voor overtredingen in de openbare ruimte gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking. Daarbij wordt proces-verbaal opgemaakt (door een BOA), maar invordering en afhandeling van bezwaar en beroep vindt plaats door het Centraal Justitieel Invorderingsbureau (CJIB). De gemeente ontvangt een vergoeding voor gemaakte onkosten. Een bestuurlijke boete of strafbeschikking mag worden opgelegd naast of in plaats van bestuursdwang of dwangsom.

5.2.6.2 Strafrechtelijke instrumenten

Een bestuurlijke strafbeschikking zoals hierboven genoemd is ook te beschouwen als een strafrechtelijk handhavinginstrument. Strafrechtelijke handhaving van zwaardere overtredingen kan ook, via het zogenaamde flankerend beleid, aan het Openbaar Ministerie (OM) worden overgelaten. In dat geval worden overtredingen van regels welke strafbaar zijn gesteld, gemeld bij het OM. De officier van justitie besluit of strafrechtelijk wordt vervolgd. Met het OM zijn in het kader van de Brabantse handhavingssamenwerking afspraken gemaakt over de informatie welke het OM wenst te ontvangen en in welke gevallen het OM tot vervolging zal overgaan. In de regel wordt dit toegepast bij zware milieuovertredingen. Ook dit middel kan worden toegepast naast bestuurlijke instrumenten zoals de dwangsom.

5.2.6.3 Privaatrechtelijke handhaving

Een gemeente is naast bestuursorganisatie, ook rechtspersoon. Als rechtspersoon heeft de gemeente privaatrechtelijke mogelijkheden om te handhaven. Bijvoorbeeld als een burger of bedrijf gemeentelijke bezittingen vernielt of eigendommen van de gemeente in gebruik neemt zonder toestemming. Ook bij niet nakomen van contractafspraken kan naleving via het privaatrecht worden afgedwongen. Afhankelijk van de situatie en omstandigheden wordt per geval bekeken of bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke instrumenten worden ingezet. Soms kunnen beide instrumenten tegelijkertijd, of na elkaar worden toegepast.

6. PROBLEEM/RISICOANALYSE

6.1 Risicoanalyse en prioriteitstelling

6.1.1 Stellen van prioriteiten

Omdat er grenzen zijn aan de in te zetten financiële en personele middelen voor VTH taken moeten er keuzes worden gemaakt. Met het stellen van prioriteiten maakt de gemeente Landerd inzichtelijk op welke beleidsterreinen de beschikbare capaciteit vooral wordt ingezet. Een lage prioriteit wil zeggen dat Landerd haar capaciteit op basis van gemaakte beleidskeuzes anders of beperkt inzet.

Voor vergunningverlening geldt dat de taken wettelijk zijn bepaald en dat zij vaste procedures dienen te volgen. We hebben hierdoor te maken met fatale termijnen. Een prioritering aan de hand van het toekennen van effecten en kansen in het zelfde format dat we hebben gebruikt voor toezicht en handhaving is niet doeltreffend.

Voor de prioritering van de vergunningverleners taken hebben wij daarom gekeken naar welke taken voorrang hebben op andere taken in het geval er keuzes gemaakt moeten worden. Wel hebben wij een eerste stap gezet om een verdiepingsslag te maken op de prioritering. Hiertoe hebben wij onze voornaamste zaaktypen een score gegeven (bijlage 2).

De hoogste prioritering is bij de vergunningverlenende taken gegeven aan:

- Evenementen
- Aanzegging woningontuiming
- Horecaverunning (drank en horeca)
- Melding meerjarenvergunning
- Aanvragen met een reguliere procedure
- Aanvragen met een uitgebreide procedure
- Omgevingsvergunningen waar beroep tegen is ingesteld

Een hoge prioriteit geldt ook voor aanvragen die vallen binnen de beleidsthema's buitengebied, vakantieparken, economie en woningbouw die ook een politieke gevoeligheid kennen krijgen. Die gevoeligheid kan worden afgeleid uit het coalitieakkoord en de daar genoemde doelen (zoals ook opgenomen in bijlage 1). Ook recente ontwikkelingen, op lokaal en (boven)regionaal niveau, maken dat bepaalde aanvragen politiekgevoelig kunnen zijn. Mede daarom worden de recente ontwikkelingen besproken in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

Voor toezicht en handhaving is er wat meer "speelruimte" in de manier van behandelen. Er zal altijd in enige vorm van toezicht en/of handhaving en plaatsvinden. De rest van het hoofdstuk is daarom van toepassing op toezicht en handhaving.

Een methodiek voor het bepalen van de inzet van de financiële en personele middelen voor de VTH taken is de risicoanalyse (Risico = Kans x Effect). Deze methodiek, ontwikkeld door de werkgroep Handhaving Op Niveau van het Ministerie van Justitie, wordt landelijk breed toegepast bij het bepalen en prioriteren van handhavingstaken. Kernvraag van de risicoanalyse is: op welke beleidsterreinen kenmerken de handhavingstaken zich door grote (afbreuk)risico's als regels niet worden nageleefd? Op beleidsterreinen met een groot (afbreuk)risico ligt vervolgens - als het gaat om controle, toezicht en opsporing - structureel een zwaarder accent.

Wij hebben er voor gekozen om te werken met een aantal vanuit de handhavingspraktijk herleide en herkenbare thema's. In het kader van dit beleidsplan betreft het thema's op het gebied van het omgevingsrecht, met name de vergunningen en beleidsvelden die onder de Wabo vallen, alsmede thema's/taken op het vlak van horeca, evenementen en openbare ruimte (veelal regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV)). De prioriteiten worden gesteld op basis van een probleem- en risicoanalyse.

6.1.2 Risicoanalyse.

Centraal in deze methode van risicoanalyse staat de formule:

Risico = negatief effect x de kans op niet-spontane naleving

- *negatief effect: Hoe groot zijn de negatieve gevolgen als regels niet worden nageleefd?*
- *kans op niet-naleving: Hoe groot is de kans dat een doelgroep de regels niet naleeft?*

Het risico wordt berekend door de scores van het negatief effect te vermenigvuldigen met de kans op niet naleving. Aan elk onderwerp/item worden afzonderlijk scores toegekend.

Negatieve effecten

De volgende mogelijke negatieve effecten worden in de risicoanalyse betrokken:

1. Fysieke veiligheid: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de fysieke veiligheid en in welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen. Het gaat hierbij op de kans op letsel, al dan niet dodelijk.
2. Kwaliteit van de leefomgeving: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving te beschermen (aandachtspunten o.m.: verloedering, gevoel van veiligheid).
3. Financieel-economisch (maatschappelijke schade): hoe groot is de financieel-economische schade voor de maatschappij, de overheid of de gemeente als de voorschriften niet in acht worden genomen.
4. Natuur en milieu: In welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van natuur en/of milieu en in welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de natuur en/of het milieu te beschermen.
5. Volksgezondheid: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de volksgezondheid en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen.
6. Bestuurlijk imago: Hoe groot is de politiek/bestuurlijke afbreuk als de voorschriften niet worden nageleefd.

Per thema wordt een score toegekend van 1 tot en met 5 waarbij 1 niet of nauwelijks effecten van toepassing zijn en bij 5 negatieve effecten zeer ernstig kunnen zijn.

Kans

Ten aanzien van de kans gaat het om de kans op niet spontane naleving van de regel door de burger of een bedrijf.

De volgende aspecten spelen een rol:

- *Kennis van regels. Is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en duidelijk.*
- *Kosten-baten. Wat zijn de voor- en nadelen van overtreden of naleven van de regel, uitgedrukt in tijd, geld en moeite.*
- *Mate van acceptatie. Hoe redelijk vindt de doelgroep het beleid en de regelgeving.*
- *Normgetrouwheid. In hoeverre is de doelgroep bereid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.*
- *Informele controle. In hoeverre kan de doelgroep positieve of negatieve reacties op haar gedrag verwachten van buiten de overheid.*

Ook voor de kans wordt een inschatting gemaakt op een schaal van 0 tot 5 waarbij 0 staat voor geen kans op overtreding en 5 voor een zeer grote kans op overtreding.

6.2 Uitkomsten risicoanalyse.

Door vermenigvuldiging van het gemiddelde van de effecten met het cijfer voor de kans op de effecten, ontstaat het risicocijfer. Op basis daarvan wordt aan VTH taken de volgende prioriteit toegekend:

Prioriteit 1: Hoog risico (score hoger dan 12)

- Naleefdoel: Verbetering van het huidige nalevingsniveau. Bedrijven, instellingen en personen zijn op de hoogte van de wet- en regelgeving en houden zich aan de regels.
- Inputdoel: De taken en thema's met prioriteit 1 worden actief, volledig en integraal uitgevoerd waarbij voor toezicht en handhaving geldt dat dit met een hoge frequentie en een hoog toetsingsniveau zal gebeuren (niveau D, zie paragraaf 4.3, Toezichtstrategie).

Prioriteit 2: Gemiddeld risico (score tussen 6 en 12)

- Naleefdoel: Behoud van het huidige nalevingsniveau. Bedrijven, instellingen en personen voldoen aan de regelgeving.
- Inputdoel: De taken en thema's met prioriteit 2 worden zo volledig mogelijk uitgevoerd met - indien mogelijk - een vaste frequentie en een hoog toetsingsniveau (niveau C).

Prioriteit 3: Gemiddeld-Laag risico (score tussen 3 en 6)

- Naleefdoel: Behoud van het huidige nalevingsniveau, streven naar verlaging naleeftekort.
- Inputdoel: Jaarlijks wordt een maximaal aantal uren besteed aan taken en thema's met prioriteit 3. Controlefrequentie- en toetsingsniveau zijn laag, eventueel project- en steekproefsgewijs of op basis van klachten/meldingen (niveau B).

Prioriteit 4: Laag risico (score lager dan 3)

- Naleefdoel: Geen.
- Inputdoel: In beperkte en zo mogelijk jaarlijks afnemende mate worden tijd en inzet besteed aan de taken en thema's met prioriteit 4. Controles in hoofdzaak op basis van klachten/meldingen (niveau A).

Samenvatting:

Categorie	Risico	Handhavingsniveau
1	Groot	Actieve periodieke handhavingsinzet
2	Gemiddeld	Actieve periodieke handhavingsinzet
3	Gemiddeld / Laag	Handhavingsinzet eens per vast te stellen periode
4	Laag	Handhavingsinzet projectmatig/ n.a.v. meldingen

De vastgestelde risicoanalyse is als bijlage aan VTH beleidsplan toegevoegd.

De uitkomsten van de risicomatrix/prioritering vormen de basis voor het jaarlijkse VTH uitvoeringsprogramma. Daarin wordt aangegeven hoeveel capaciteit met inachtneming van de vastgestelde prioriteiten nodig is. Vervolgens kunnen, onder meer met inachtneming van de werkelijk beschikbare capaciteit, nog aanvullende bestuurlijke keuzes worden gemaakt.

Op basis van de uitkomsten van de risicomatrix zal in de komende jaren vooral aan de volgende taken op basis van een hoge of hogere prioriteit, bijzondere aandacht worden gegeven:

- toezicht bouwactiviteiten (constructie, brandveiligheid, voorkoming verrommeling, beplantingseisen, recreatieterreinen)
- sloop/verwijdering asbest
- handhaving gebruiksvoorschriften (o.a. illegaal wonen (incl. arbeidsmigranten en recreatieterreinen)/illegale bedrijvigheid)
- brandveiligheid gebouwen (m.n. zorginstellingen)
- uitvoering werken en werkzaamheden (bijv. afgraven, egaliseren)
- evenementen (o.a. geluid)
- naleving regels Drank- en Horecawet
- toezicht openbare ruimte (jeugdoverlast, parkeren, verkeersveiligheid scholen, afval)
- terugdringing wildcrossen
- toezicht op naleving milieuvoorschriften door veehouderijen
- naleving regels Besluit bodemkwaliteit
- beperking illegale reclame (billboards en sandwichborden voor evenementen)
- signalering ondermijnende criminaliteit

7. Vertaling naar uitvoeringsprogramma en evaluatie

De volgende middelen worden toegepast om de uitvoering van het VTH beleid verder vorm en inhoud te geven:

1. Jaarlijks uitvoeringsprogramma o.b.v. risicoanalyse/prioriteitstelling
2. Capaciteitsplanning / financiële middelen.
3. Interne en externe samenwerking
4. Opstellen protocollen
5. Beleidsevaluatie, monitoren en verslaglegging
6. Communicatie

In dit hoofdstuk willen wij over enkele onderdelen nog een nadere toelichting geven.

7.1 Jaarlijks uitvoeringsprogramma

Jaarlijks wordt er een uitvoeringsprogramma voor de VTH taken vastgesteld. Voor 2020 is, voor het eerst, een integraal uitvoeringsprogramma opgesteld. Het uitvoeringsprogramma geeft aan welke VTH taken voor dat jaar staan “ingepland” en hoe de taken worden uitgevoerd.

Door de risicogerichte prioriteiten uit dit VTH beleidsplan als basis te nemen wordt gewaarborgd dat er effectief en efficiënte uitvoering aan onze VTH taken wordt gegeven. Het VTH beleidsplan wordt voor vier jaar vastgesteld. Onze taken, middelen en capaciteit worden jaarlijks opnieuw in beeld gebracht om zo het uitvoeringsprogramma voor dat jaar te bepalen. Met ontwikkelingen die zich in deze periode voordoen kan en wordt elk jaar rekening gehouden in het uitvoeringsprogramma. Dit kan betekenen dat aan taken waaraan in beginsel een hogere prioriteit is toegekend, in een ander jaar toch minder aandacht kan worden besteed, tenzij extra middelen beschikbaar worden gesteld.

Ook kan er, via het jaarlijkse handavingsprogramma, voor worden gekozen om tijdelijk bijzondere of extra aandacht te schenken aan bepaalde onderwerpen of projecten (speerpunten) en daar beschikbare capaciteit voor te reserveren of te creëren.

Wij willen benadrukken dat dit niet betekent dat wanneer aan een taak een lage prioriteit is toegekend, die taak geen aandacht krijgt. In geval van klachten/meldingen,

handhavingsverzoeken of andere onvoorziene gebeurtenissen wordt altijd actie ondernomen.

Afstemming met partners

Bij de vertaling in het uitvoeringsprogramma dient rekening te worden gehouden met het bedrijfsplan/programma van de Omgevingsdienst, in elk geval voor wat betreft de verplicht overgedragen (basis)taken.

In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt ook aandacht geschonken aan de afstemming met de andere partners op het gebied van de handhaving. De samenwerking zal zich vooral manifesteren op het gebied van controle en toezicht. Elke handhavingspartner heeft zijn eigen bevoegdheden en middelen en daartoe behoren ook toezichthouders. Door controle en toezicht op bepaalde gebieden integraal op te pakken kan de nodige efficiencywinst worden geboekt. Controle en toezicht kunnen samen met toezichthouders van andere handhavinginstanties worden uitgevoerd, waardoor specifieke kennis en kunde van toezichthouders wordt gebundeld. Daardoor kan een compleet beeld van de onderzochte situatie wordt verkregen. Daarnaast is het mogelijk om voor elkaar toezicht uit te oefenen.

Capaciteit en middelen

Met de uitkomsten van de risicoanalyses/prioritering en beschikbare kengetallen (ervaringscijfers uit eigen organisatie of cijfers van bijvoorbeeld de ODBN) kan de benodigde capaciteit worden berekend. Met inachtneming van de werkelijk beschikbare capaciteit wordt in het uitvoeringsprogramma in beeld gebracht welke inzet feitelijk kan worden gepleegd.

In dit beleidsplan zijn we al ingegaan op de middelen/ instrumenten die wij tot onze beschikking hebben voor het uitvoeren van onze VTH taken. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma is hier ook aandacht voor. De beschikbare middelen zijn immers de randvoorwaarden om ons werk op een geschikte manier uit te kunnen voeren. Wij stemmen de doelen en prioriteiten af op de capaciteit en middelen en borgen deze in de begroting. Bij eventuele intensivering van toezicht en handhaving dienen ook gevolgen voor andere teams en afdelingen binnen de organisatie in acht te worden genomen (denk aan een mogelijke toename van legalisatietrajecten).

Handhaving kan ook geld opleveren waarmee een deel van de ambtelijk te maken kosten kan worden gedekt. Denk aan de inning van dwangsombedragen, verwerking van kosten van het toezicht in de leges en de bijdrage die de gemeente ontvangt voor de opgestelde en toegezonden processen verbaal

Indien vanuit bestaande budgetten en of anderszins geen dan wel onvoldoende financiële ruimte voor uitvoering van het programma kan worden vrijgemaakt zal eventueel aan de raad hiervan een melding worden gemaakt in de kaderbrief en meegenomen in de Bestuursrapportage (Burap) voor extra middelen voor de uitvoering ervan beschikbaar te stellen.

De raad wordt hierover jaarlijks geïnformeerd via een raadsinformatiebrief met bijbehorende bijlage (het uitvoeringsprogramma).

7.2 Afspraken met handhavingpartners.

In het kader van de integrale benadering van handhaving vindt hoofdzakelijk afstemming plaats met de volgende disciplines en organisaties:

Intern:

- Bestuurs- en managementondersteuning en Communicatie;
- Vergunningen;
- (Ruimtelijk) Beleid

Extern:

- Omgevingsdienst
- Regionale Brandweer;
- Politie;
- Openbaar Ministerie;
- Provincie;
- Waterschap;

Het is van belang, dat deze partijen wederzijds informatie kunnen uitwisselen. Een goede ICT- infrastructuur is daarbij noodzakelijk.

7.3 Beleidsevaluatie en monitoren

Jaarlijks wordt het uitvoeringsprogramma door het college opnieuw vastgesteld. Hierbij komen de volgende onderdelen in ieder geval aan de orde:

- actualisatie risicoanalyse
- actualisatie handavingsprioriteiten, inclusief projectmatige handavingsacties
- knelpunten handavingspraktijk/capaciteit/budget/middelen
- voorstellen voor beleidsaanpassingen.

Evalueren en beheren is van belang om resultaten inzichtelijk te maken. De gemeente Landerd registreert hiertoe onder meer eenduidig gegevens zoals het aantal aanvragen, meldingen, controles en het aantal sancties. Ook worden kengetallen verder ontwikkeld en geactualiseerd.

Jaarlijks wordt, voor 01 mei, een evaluatie over het voorgaande jaar uitgevoerd. Hier wordt ingegaan op de voortgang van de beleidsuitvoering, de realisatie van gestelde doelen, mogelijk optredende knelpunten en daarvoor noodzakelijke oplossingen.

De raad wordt hierover jaarlijks geïnformeerd via een raadsinformatiebrief met bijbehorende bijlage (het evaluatieverslag)

7.4 Tot slot

Met het voorliggende strategische beleidskader is opnieuw richting gegeven voor/aan cyclische VTH processen en taken. Door omstandigheden, ontwikkelingen of andere onvoorziene zaken kan de praktijk afwijken van hetgeen in dit beleidsplan is beschreven.

7.4.1 Inwerkingtreding

Dit beleidsplan treedt, met terugwerkende kracht, in werking op 01 januari 2020.

7.4.2 Bekendmaking

Dit beleidsplan wordt ter kennis gebracht van de gemeenteraad. De vaststelling van het beleidsplan wordt tevens openbaar bekendgemaakt via publicatie op de daarvoor binnen onze gemeente gebruikelijke wijzen. Het plan ligt daarna voor iedereen ter inzage en is tevens te lezen op de website van de gemeente Landerd. Het plan wordt ook toegezonden aan de provincie Noord-Brabant.