VTH-Beleidsplan

Gemeente Sliedrecht 2020-2024

Gemeente
Sliedrecht



Inhoudsopgave

1 INLEIDING 3
1.1 Aanleiding VTH-Beleid 3
1.2 Samenwerking 3
1.3 Toekomstige ontwikkelingen 3
1.4 Leeswijzer 4
2 AANLEIDING VTH- BELEID 5
2.1 Achtergrond 5
2.2 Definities VTH 5
2.3 Beleidscyclus 6
2.4 Beleidsdoelstellingen 7
3 OMGEVINGS- EN PROBLEEMANALYSE, PRIORITEITEN EN DOELEN, VISIE EN AMBITIES 9
3.1 Het belang van toezicht en handhaving 9
3.2 Trends en ontwikkelingen 9
3.3 Omgevings- en probleemanalyse 10
3.4 Strategisch beleidskader 10
4 ORGANISATIE VAN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING 11
4.1 VTH- organisatie binnen gemeenten 11
4.2 Landelijke kwaliteitscriteria voor vergunningen, toezicht en handhaving 12
5 VERGUNNINGENSTRATEGIE 13
5.1 Vooroverleg 13
5.2 Vergunningen 13
5.3 Toetsingskaders 13
6 NALEVINGSSTRATEGIE 14
6.1 Preventiestrategie 14
6.2 Toezichtstrategie 14
6.3 Handhavingsstrategie 15
6.4 Sanctiestrategie 15
6.5 Gedoogstrategie 15
7 MONITORING/ EVALUATIE/ VERANTWOORDING 16
7.1 Programmering 16
7.2 Monitoring 16
7.3 Evaluatie 16
BIJLAGEN 17
BIJLAGE 1 RELEVANTE WET- EN REGELGEVING 18
BIJLAGE 2 TOETSINGSNIVEAUS VERGUNNINGEN 20
BIJLAGE 3 TOEZICHTSTRATEGIEËN 22
BIJLAGE 4 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN 24
BIJLAGE 5 AFZIEN HANDHAVING EN GEDOOGVOORWAARDEN 25

1 INLEIDING

Het beleidsplan wat hier voor u ligt is het VTH- Beleidsplan opgesteld in samenwerking met de gemeenten Hardinxveld- Giessendam, Hendrik- Ido- Ambacht en Sliedrecht (hierna: de gemeenten). Dit plan beschrijft hoe de gemeenten de komende jaren 2020-2024 om willen gaan met haar VTH-taken. Na het gezamenlijk opstellen van de kwaliteitsverordening hebben de gemeenten besloten ook gezamenlijk het VTH-beleidsplan op te stellen. Door samen te werken wordt er ook voldaan aan de kwaliteitscriteria. De gemeenten hanteren zo veel als mogelijk dezelfde uitgangspunten, hetzelfde beleidskader en dezelfde beleidscyclus. Op punten zoals prioriteiten en het aantal fte's zijn er lokale verschillen.

1.1 Aanleiding VTH-Beleid

Dit beleidsplan VTH geeft invulling aan de wettelijke plicht van de gemeente om een vastgesteld beleidsplan te hebben voor vergunningenverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Daarnaast geeft het de visie en ambitie weer van het college op de VTH- taken van de gemeente en hoe dit is door vertaald naar doelen, maatregelen en uitvoering. Het beleidsplan vormt de basis van het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma.

1.2 Samenwerking

Naast de samenwerking tussen de gemeenten werken de gemeentes bij de uitvoering van de VTH-taken ook samen in de volgende regionale samenwerkingsverbanden:

- De omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) voor de milieu gerelateerde voorschriften.
- De Veiligheidsregio Zuid- Holland Zuid (VRZHZ) voor de naleving van de veiligheidsvoorschriften waaronder brandveiligheid, externe veiligheid en gezondheidszorg.

De samenwerkingsverbanden OZHZ en VRZHZ kennen een eigen beleidscyclus en methodiek om tot prioriteitstelling te komen. De methoden zijn tussen de gemeenten en de samenwerkingsverbanden zoveel als mogelijk afgestemd.

De gemeenten werken ook samen met de Provincie Zuid-Holland, Politie, het RIEC, het Waterschap, Rijkswaterstaat en overige partners.

1.3 Toekomstige ontwikkelingen

De landelijke wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht is voortdurend in beweging. Bij de inwerkingtreding van de Wabo, was al duidelijk dat dit niet de laatste wetswijziging zou zijn. Naast de actuele kwaliteitscriteria en de Wet- VTH zijn er nog enkele ingrijpende ontwikkelingen te noemen. De verwachte ontwikkelingen worden hieronder kort weergegeven.

Omgevingswet

Het Rijk vindt dat de huidige wet- en regelgeving niet past bij de manier waarop in een dichtbevolkt land als Nederland om wordt gegaan met onze leefomgeving. Het is te versnipperd, te complex, doet weinig recht aan lokale verschillen en sluit niet aan bij (duurzame) ontwikkelingen. Het kabinet wil het omgevingsrecht eenvoudiger maken en samenvoegen in één Omgevingswet waarin gesproken wordt over één "fysieke leefomgeving". Er wordt dus door één bril naar alle verschillende aspecten gekeken. In de nieuwe omgevingswet worden regels over water, ruimte, bouwen, erfgoed, milieu en natuur samengevoegd en vereenvoudigd. Ook worden nieuwe aspecten toegevoegd: veiligheid en gezondheid.

De doelen van de Omgevingswet zijn minder regels, eenvoudigere procedures en het bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde en goede fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit. Kort samengevat betekent de Omgevingswet:

- 1 wet voor de hele leefomgeving;
- Van 5000 naar 350 wetsartikelen;
- Van 120 naar 4 AMvB's;
- Van 120 naar 1 ministeriële regeling;
- De mogelijkheid om lokale vraagstukken ook lokaal op te lossen;
- Van meerdere bestemmingsplannen naar 1 omgevingsplan per gemeente.

De Omgevingswet is op 16 maart 2016 door de Eerste Kamer aangenomen. Momenteel wordt de wet nader uitgewerkt. De verwachte inwerkingtreding is 1 januari 2021.

Wet private kwaliteitsborging (Wpkb)
Dit wetsvoorstel heeft betrekking op bouwvergunningverlening en- toezicht. Het wetsvoorstel is op 21 februari 2017 aangenomen door de Tweede Kamer. Het doel van deze wet is het verbeteren van de kwaliteitsborging voor het bouwen en het versterken van de positie van de bouwconsument. Vanuit de gemeente vindt geen technisch inhoudelijke toets plaats bij de aanvraag van een bouwvergunning. Ook zal de gemeente op dit punt geen toezicht meer uitvoeren. Private partijen ontwikkelen methodes voor kwaliteitsbewaking om te zorgen dat aannemers zich houden aan de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2012. Datzelfde geldt ook voor de bouwaanvraag. Deze (gecertificeerde) aanbieders moeten, na afronding van de werkzaamheden, een certificaat afgegeven dat overlegd moet worden aan de gemeente. Zonder een dergelijk certificaat mag het bouwwerk niet in gebruik genomen worden. De wet beoogt een betere bescherming van de consument en heeft als uitgangspunt dat door deze marktwerking de kwaliteit van bouwen beter wordt.

1.4 Leeswijzer
Het beleidsplan is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de achtergrond van het VTH- Beleid, de beleidscyclus en de beleidsdoelstellingen beschreven. In hoofdstuk 3 komen de trends en ontwikkelingen naar voren op het gebied van VTH. Een analyse, de prioriteiten, doelen en ambities worden hier eveneens beschreven. Hoofdstuk 4 maakt duidelijk hoe de VTH-taken zijn verdeeld binnen de gemeenten en welke samenwerkingspartners hierbij komen kijken. De vergunningenstrategie wordt beschreven in hoofdstuk 5. Hierin wordt onder andere ingegaan op het vooroverleg en de toetsingskaders. Uiteraard moet er ook gecontroleerd worden of inwoners, bedrijven en instellingen zich houden aan wet- en regelgeving. De verschillende strategieën die vallen onder de nalevingstrategie worden beschreven in hoofdstuk 6. Tot slot wordt er in hoofdstuk 7 ingegaan op de wijze van monitoring en evaluatie van de VTH- taken.

2 AANLEIDING VTH- BELEID

2.1 Achtergrond

Op 14 april 2016 is de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving in werking getreden, afgekort Wet VTH. Aanleiding voor de wet VTH is dat er werd geconcludeerd dat toezicht en handhaving in de praktijk niet altijd goed waren georganiseerd. VTH houdt in *Vergunningenverlening,* het *Toezicht* op en de *Handhaving* van alle regels op het gebied van ruimtelijke ordening, bouw, natuur- en milieu, brandveiligheid en regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening en bijzondere wetten zoals de Drank- en Horecawet. De uitleg van de wet en regelgeving zijn bijgevoegd in bijlage 1 relevante wet- en regelgeving. Dit beleidsplan geeft invulling aan de wettelijke plicht die de wet VTH met zich meebrengt om een vastgesteld beleidsplan te hebben voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De uitvoering van de VTH-taken draagt bij aan de veiligheid, gezondheid en duurzaamheid binnen de gemeenten.

In de wet VTH zijn de minimale (kwaliteits-)criteria vastgelegd waaraan een gemeente dient te voldoen bij het uitvoeren van haar VTH taken. Deze kwaliteitscriteria zijn vastgelegd in de verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht die recent is opgesteld in samenwerking met de gemeenten. Het VTH-beleidsplan is een belangrijk instrument om aan de wettelijke eisen en de procescriteria uit de actuele Kwaliteitscriteria te kunnen voldoen.

Het beleidsplan geeft ook de visie en ambities weer van de colleges van de gemeenten op de VTH-taken. Dit is vertaald in doelen, maatregelen en in uitvoeringen. De uitvoering wordt vastgesteld in een jaarprogramma, het beleidsplan vormt de basis voor het jaarlijks op te stellen jaarprogramma. Naast de visie en ambities bevat het beleidsplan ook een probleemanalyse waar prioriteiten uit voort komen. De prioritering bepaalt de mate van toetsing, toezicht en handhaving. De resultaten worden gemonitord om zo nodig de prioritering bij te stellen.

2.2 Definities VTH

In dit beleid worden de volgende termen gebruikt: vergunningen, toezicht en handhaving. Een uitleg van deze termen volgt hieronder:

Vergunningverlening
In het omgevingsrecht wordt onder vergunningenverlening verstaan het beoordelen en toetsen van aanvragen aan geldende wet- en regelgeving. Vervolgens wordt er op de aanvraag een beslissing genomen in de vorm van een beschikking. De beslissing op de aanvraag moet binnen een bepaalde proceduretijd worden genomen.

Toezicht
Bij het houden van toezicht wordt onderzocht of een norm wordt nageleefd volgens geldende wet en/ of regelgeving. Toezicht houden wordt gedaan door het uitvoeren van controles. Controles kunnen onder andere plaatsvinden naar aanleiding van klachten en meldingen. Het resultaat van toezicht kan zijn dat de wettelijke voorschriften zonder inzet van verdere handhavingsinstrumenten worden nageleefd. De toezichtsbevoegdheden zijn terug te vinden in titel 5.2 van de Awb.

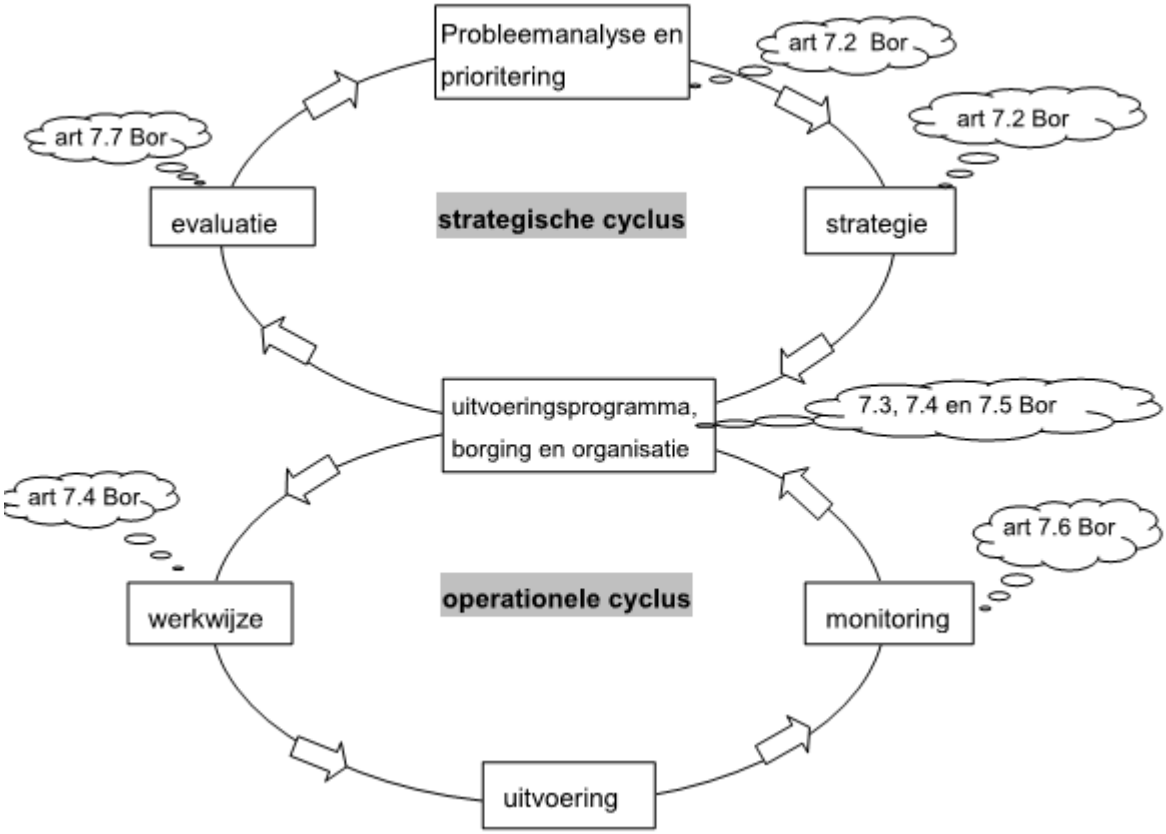
Handhaving
In beginsel zijn inwoners en bedrijven zelf verantwoordelijk voor het naleven van de regels. Wanneer er in strijd met de regels gehandeld wordt en er sprake is van een overtreding heeft de gemeente op grond van artikel 125 Gemeentewet bestuursrechtelijke middelen tot haar beschikking die bij handhaving worden gebruikt om een overtreding ongedaan te maken. De handhavingsmiddelen waar de gemeenten beschikking over hebben zijn:

- het opleggen van een last onder dwangsom,
- het toepassen van bestuursdwang,
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing en, waar dit mogelijk is,
- het opleggen van een bestuurlijke boete.

Bestuursrechtelijke handhaving is, met uitzondering van de bestuurlijke boete, niet gericht op straffen maar op het opheffen van de strijdige situatie.

2.3 Beleidscyclus

Het beleidsplan is gebaseerd op de zogenaamde BIG-8. De elementen uit de BIG-8 zijn vastgelegd in de kwaliteitseisen in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (MOR). Dit model maakt vanuit een strategisch beleidskader de vertaling naar het operationeel beleidskader ten behoeve van kwaliteitsborging, samen met een sluitende planning en control cyclus. De BIG-8 is een dubbele *plan-do-check-act* cyclus waarbij beleid en uitvoering twee cirkels vormen die in elkaar grijpen en daardoor verbonden zijn. Hierdoor worden werkzaamheden doelmatig en planmatig uitgevoerd. Hieronder wordt in een aantal stappen uitgelegd wat de cyclus van de BIG-8 precies inhoudt.



Stap 1: **Probleemanalyse en prioritering:** De eerste stap begint met het opstellen van een strategisch beleidskader. Het strategisch beleidskader wordt verwoord in de vorm van een probleemanalyse, doelstellingen en prioriteiten. De gemeenten geven aan wat zij belangrijk vinden.

Stap 2: **Strategie:** Het strategisch beleidskader gaat over in de daadwerkelijke uitvoering van de VTH- taken. Er wordt aangegeven met welke strategie de beoogde doelen worden bereikt: een preventiestrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en een gedoogstrategie.

Stap 3: **Programmering:** De derde stap is de programmering van de activiteiten. Hierbij wordt onder meer bepaald hoeveel personeelscapaciteit noodzakelijk is om het beleid uit te voeren en hoe de organisatie wordt ingericht. Indien doelen en de daarvoor beschikbare capaciteit niet overeen komen, moet het bestuur de keuze maken om de doelen bij te stellen, de capaciteit te vergroten en/of de organisatie anders in te richten.

Stap 4: **Werkwijze:** De vierde stap heeft betrekking op de werkwijze en vindt zijn uitwerking in het afdelingsplan en het uitvoeringsprogramma.

Stap 5: **Uitvoering:** In deze stap vindt de daadwerkelijke uitvoering plaats: toezicht controles en de juridische handhaving.

Stap 6: **Monitoring:** Om na te gaan of de uitvoering de gewenste resultaten oplevert is continue monitoring essentieel. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft en/of de gestelde doel- en taakstellingen zijn of worden gehaald. Dit gebeurt met behulp van een het geautomatiseerd systeem SquitXO, waarin alle aanvragen, vergunningen, toezichtsresultaten en handhavingszaken worden geregistreerd.

Stap 7: **Evaluatie:** Als zevende en laatste stap wordt periodiek geëvalueerd hoe het staat met de realisatie van de doelen, de programmering en de wijze van uitvoering. Afhankelijk van de uitkomsten worden de doelstellingen en prioriteiten aangepast en wordt de regelkring opnieuw doorlopen.

Het evaluatieonderdeel van de cyclus zorgt ervoor dat het beleid steeds blijft aansluiten op de uitvoeringspraktijk en andersom. De aanpak conform de BIG-8 is verplicht op grond van hoofdstuk 5 van de Wabo voor wat betreft toezicht en handhaving. In de Wet VTH is bepaald dat er ook ten aanzien van (omgevings-)vergunningen een dergelijk beleid vastgesteld dient te worden. Het Bor zal hiervoor aangepast worden. Vooruitlopend hierop, en op de Omgevingswet waarin dit uiteindelijk ook geregeld zal worden, is hier ook het vergunningenbeleid al opgenomen en uitgewerkt. Deze werkwijze wordt ook doorgevoerd bij de taakvelden Drank- en Horecawet en de APV, hoewel het hiervoor niet verplicht is.

2.4 Beleidsdoelstellingen

Met dit beleidsplan willen de gemeenten de volgende algemene beleidsdoelstellingen realiseren:

Kwaliteitseisen

Er moet worden voldaan aan de wettelijke eisen die door Wabo, Bor, Mor en de Wet VTH worden gesteld aan vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Risicogericht

Vergunningverlening, toezicht en handhaving vindt risicogericht plaats op de beleidsterreinen bouwen, milieu, APV en bijzondere wetten. Dit betekent dat er een omgevings- en risicoanalyse wordt uitgevoerd en prioriteiten gesteld worden. Deze activiteiten richten zich op die gebieden en onderwerpen waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is. Lokaal is hiervoor een toetsing en toezichtprotocol vastgesteld of wordt vastgesteld.

Efficiënte, heldere en transparantere uitvoering van taken

Vergunningverlening, toezicht en handhaving vindt zoveel mogelijk gestandaardiseerd plaats. Dit betekent dat er gebruik gemaakt wordt van protocollen, werkprocessen en instructies. Op die manier dient een uniforme werkwijze gegarandeerd te worden. Vergelijkbare situaties worden op gelijke wijze afgehandeld: willekeur en rechtsongelijkheid wordt voorkomen en het proces is voorspelbaar. Dit betekent ook dat er vanuit de gemeente op een actieve manier gecommuniceerd moet worden. Dit moet bijdragen aan een verbeterd naleefgedrag. Op die manier kan ook worden overgedragen hoe de gemeente haar taken op het gebied van VTH uitvoert.

Integraal werken

Door het integrale karakter van dit beleidsplan wordt benadrukt dat uitvoering van taken op het gebied van VTH niet per deelaspect plaats vindt, maar dat alle van belang zijnde aspecten worden meegewogen. De invoering van de Wabo verreist een goede uitwisseling van informatie en afstemming tussen verschillende vakdisciplines en overheidsorganen. Regelmatig vindt afstemmingsoverleg plaats om afspraken te maken of informatie uit te wisselen. Overleg vindt plaats met interne diensten en externe partners, zoals de politie, de Omgevingsdienst, de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en het Waterschap.

Programmatisch, planmatig en cyclisch
Jaarlijks worden de algemene doelstellingen uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma en vastgesteld door het college. Hierin wordt opgenomen welke concrete doelstellingen er zijn, gebaseerd op welke prioriteiten. Dit is ook gerelateerd aan de aanwezig capaciteit en (financiële) middelen. Jaarlijks wordt een jaarverslag gemaakt, waarin het uitvoeringsprogramma en het beleid worden geëvalueerd. De resultaten hiervan dienen als input voor het nieuwe uitvoeringsprogramma.

Verbeterd naleefgedrag
Het verbeteren van het naleefgedrag door inwoners, bedrijven en instellingen is een belangrijk onderdeel van dit beleid, dat uiteindelijk moet leiden tot een veiligere en schone leefomgeving.



3 OMGEVINGS- EN PROBLEEMANALYSE, PRIORITEITEN EN DOELEN, VISIE EN AMBITIES

3.1 Het belang van toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn geen doel op zich. Het doel van toezichthouden en handhaven is het waarborgen van de naleving van de regels en voorschriften die gelden in de fysieke leefomgeving. De regels en voorschriften beogen de bescherming en zelfs verbetering van de kwaliteit van de gemeenschappelijke leefomgeving.

Daarnaast heeft het toezicht en de handhaving in de fysieke leefomgeving tot doel het voorkomen en opheffen van gevaar, hinder / overlast en schade voor inwoners, bedrijven en instanties ten gevolge van het overtreden van regels door derden. Primaire aanknopingspunten zijn:

- het daadwerkelijk voorkomen van letsel, pijn en dood;
- het voorkomen van schade aan de volksgezondheid;
- het voorkomen van aantasting van het woon- en leefklimaat;
- het voorkomen / opheffen van maatschappelijke gevoelens van angst, ongerustheid en ergernis;
- het voorkomen of beperken van materiële schade.

Toezicht en handhaving leveren derhalve een belangrijke bijdrage aan de veiligheid, openbare orde, leefbaarheid en duurzaamheid van de leefomgeving in de gemeenten.

3.2 Trends en ontwikkelingen

De werkzaamheden op het gebied van VTH vinden plaats in een dynamische omgeving en zijn continu onderhevig aan actualiteiten, veranderingen en vernieuwingen. In hoofdstuk 1.3 is er verwezen naar toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen en trends. Denk hierbij aan het inzetten op duurzaamheid, het bouwen van energie neutrale woningen en de digitalisering. Hieronder wordt er kort ingegaan op de ontwikkelingen en trends. Deze spelen mee bij het opstellen van de prioriteiten en doelen.

Eind december 2015 is in Parijs het Klimaatakkoord afgesloten. Inmiddels is het door voldoende landen geratificeerd, zodat dit in werking kan treden. Doel van het akkoord is de klimaatverandering afremmen, zodanig dat de opwarming van de aard beperkt blijft. Daartoe moet de CO2 uitstoot drastisch omlaag. Nederland loopt in Europa op dit gebied ver achter. De verwachting is dat er in de komende jaren grote stappen gezet moeten worden om de ambities waar te kunnen maken.

Ook in Nederland zal de uitstoot flink naar beneden moeten. Een van de maatregelen kan zijn dat de bestaande woningvoorraad energieneutraal gemaakt moet worden. Dit betekent dat er ook op bouwgebied veel zal moeten gaan gebeuren, ook zaken die in strijd zijn met de huidige regelgeving op het gebied van omgevingsrecht. Verder zal duurzaamheid en energie in alle besluitvorming een steeds grotere rol gaan spelen. Overigens is reeds in 2013 in Nederland door de SER een Energieakkoord afgesloten. Daarin is aan gemeenten gevraagd prioriteit aan de energiebesparingsverplichting in de Wet milieubeheer te geven.

Ook de digitalisering gaat steeds meer een rol spelen ook op het gebied van VTH. Bij de meeste gemeenten werken we al bijna volledig digitaal. Omgevingsvergunningen worden ingediend in het omgevingsloket online en worden meestal per e-mail verstuurd naar de aanvrager. Papieren aanvragen komen nog maar weinig binnen.

Per 1 januari 2018 is de AMvB brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen in werking getreden. Vanaf dat moment gelden landelijke regels voor het brandveilig gebruik van overig plaatsen (niet- bouwwerken, zoals tenten bij evenementen, tribunes e.d.). Een belangrijke wijziging is dat voor het brandveilig gebruik niet langer een vergunning nodig is, een melding volstaat.

Verdere deregulering
In de afgelopen jaren zijn door wetswijzigingen de mogelijkheden van vergunningsvrij bouwen vergroot. Ook is het brandveilig gebruik van bouwwerken meestal niet vergunningplichtig meer, net als milieu gerelateerde activiteiten. Het lijkt erop dat het vergunningsvrij bouwen nog verder uitgebreid gaat worden. Ook de Omgevingswet zou hiervoor nieuwe mogelijkheden kunnen gaan bieden.

De wet private kwaliteitsborging aangehaald in hoofdstuk 1.3 vraagt ook terughoudendheid van de gemeenten. Voor de gemeenten vervallen grotendeels de technisch inhoudelijke toetsing aan het Bouwbesluit, maar er komen een aantal administratieve taken bij. Zoals de controle of het juiste instrument voor kwaliteitsborging is toegepast en of er sprake is van een erkende kwaliteitsborger. Er moet getoetst worden of er een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging is gebruikt dat past bij de risicoklasse van het bouwwerk. Gemeenten houden bij vergunningverlening hun taken in het kader van bestemmingsplannen, bouwverordening, welstand, omgevingsveiligheid en het toezicht & handhaving van de bestaande woningvoorraad.

3.3 Omgevings- en probleemanalyse
Een goed VTH-beleid begint met een goed besef van het probleem dat er met het beleid moet worden opgelost. De risico's die de veiligheid, leefbaarheid, aantrekkelijkheid en duurzaamheid van de leefomgeving in de gemeenten bedreigen vormen de kern van de uitdaging waarvoor de gemeenten als uitvoerders van het VTH-beleid staan. De gemeenten bepalen haar toets-, toezicht- en handhavingsprioriteiten op basis van verzamelende gegevens van de afgelopen jaren. Bij de prioritering staat de inschatting van negatieve effecten en de risico's voor de leefomgeving centraal. Dit wordt bepaald in samenspraak met het bestuur. De toegekende prioritering heeft gevolgen voor de te hanteren strategie. Alle prioriteiten worden verwerkt, maar de intensiteit is verschillend. Hoe hoger de prioriteit, hoe actiever ermee wordt omgegaan. In het uitvoeringsprogramma wordt dit verder gespecificeerd.

3.4 Strategisch beleidskader
Het beleidsplan- VTH van de gemeente kent de volgende doelstellingen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving, die zijn gebaseerd op het strategische beleidskader. De hieronder genoemde doelstellingen worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd in een uitvoeringsprogramma VTH dat jaarlijks door het college wordt vastgesteld.

- prioriteiten op basis van problemen en risico's;
- flexibiliteit is gewenst om in te zetten op actualiteiten;
- eerst bewustwording, dan handhaving;
- naleefgedrag verbeteren door voorlichting;
- een transparante werkwijze;
- het woon- en leefklimaat beschermen;
- veiligheidsrisico's beperken;
- overlast verminderen;
- gedogen en opschorten van handhaving bij hoge uitzondering.

4 ORGANISATIE VAN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING

4.1 VTH- organisatie binnen gemeenten

Op grond van de Wabo en de landelijke kwaliteitscriteria moeten binnen de gemeenten regelingen getroffen zijn voor een zo optimaal mogelijke scheiding tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving. Aanvragen voor een vergunning worden behandeld door vergunningverleners. Na afgifte van de beschikking wordt de zaak overgedragen aan toezichthouders / BOA's. Indien door toezichthouders overtredingen worden geconstateerd wordt een rapportage opgesteld en vindt er overdracht plaats naar de medewerker handhaving. De taken op het gebied van vergunningverlening, meldingen en ontheffingen worden binnen de gemeenten uitgevoerd door het cluster Vergunningen, Toezicht & Handhaving (VTH). Dit geldt niet alleen voor de Wabo-taken, maar ook voor de APV, Drank- en Horecawet, evenementen en bijzondere wetten.

Ook vindt er samenwerking plaats met interne en externe partners en/of ondersteunende en adviserende diensten. Een overzicht van interne en externe partners is weergegeven in onderstaand overzicht. Het is van belang dat deze partijen wederzijds informatie kunnen uitwisselen. Er vindt regelmatig overleg plaats met de onderstaande partijen.

Interne partners / afdelingen

- Juridische zaken (JKC)
- Team Samenleving, cluster Openbare Orde en Veiligheid
- Team Ruimtelijke Ontwikkeling en Economie
- Team Projecten
- Boa's
- Vastgoed
- Communicatie
- Bestuurszaken

Externe partners

- Omgeving Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid (OZHZ)
- Veiligheidsregio Zuid- Holland- Zuid (VRZHZ)
- Politie
- GHOR
- RIEC
- Waterschap Rivierenland
- Rijkswaterstaat
- Provincie
- Adviesbureau bouwfysica
- Erfgoedcommissie Dorp Stad & Land
- Welstandscommissie
- Rijkdienst voor het cultureel Erfgoed

De handhavingsorganisatie binnen de gemeenten zijn gebaseerd op onderstaande organisatorische randvoorwaarden. Voor het omgevingsrecht zijn deze condities verwoord in artikel 7.4 van het Besluit Omgevingsrecht.

- Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden zijn schriftelijk vastgelegd en vertaald naar aanwijzingsbesluiten en mandaten;
- Deskundig door opleiding;
- Werkprocessen;
- Scheiding tussen vergunningen en handhaving op personeelsgebied;
- Een roulatiesysteem voor handhavers, ter voorkoming van een (frequente) handhavingsrelatie bij doorlopende vergunningen;
- Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.

4.2 Landelijke kwaliteitscriteria voor vergunningen, toezicht en handhaving

Over de kwaliteit van de uitvoering van de taken op gebied van Vergunningen, Toezicht en Handhaving is veel te doen. In het Besluit omgevingsrecht (afgekort Bor) zijn in het belang van een doelmatige handhaving kwaliteitseisen opgenomen. Daarnaast is door gemeenteraden van de gemeenten een verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vastgesteld, waarin gerefereerd wordt aan de geldende landelijke kwaliteitscriteria. De eisen hebben concreet betrekking op de inhoud van het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma, de eisen aan de uitvoeringsorganisatie, de borging van financiële middelen en de monitoring en de verantwoording. Deze criteria hebben als doel de kwaliteit van de VTH-processen en de inhoud van de VTH-taken te waarborgen. In deze criteria is opgenomen dat de gemeente zichzelf voor de VTH-taken (strategische) doelen stelt (paragraaf 3.4), beschrijft hoe deze doelen bereikt worden en op welke wijze de taken uitgevoerd worden. Vooraf dient er een omgevings-, probleem en prioriteitenanalyse gedaan te worden (paragraaf 3.2). Vervolgens dient het proces gemonitord en geëvalueerd te worden, conform een cyclisch proces. Dit zijn de zogenaamde procescriteria.



5 VERGUNNINGENSTRATEGIE

De strategie voor vergunningverlening wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt. Het gaat hierbij niet alleen om omgevingsvergunningen op grond van de Wabo. Vergunningen en ontheffingen op grond van de APV en van de bijzondere wetten vallen ook hieronder. Iedere aanvraag wordt aan relevante wet- en regelgeving getoetst, de zogenaamde toetsingskaders.

5.1 Vooroverleg

De gemeenten hanteren de zogenaamde "aanpak aan de voorkant". Deze aanpak komt sterk naar voren bij het proces van vergunningverlening. De gemeenten stimuleren potentiële (vergunning)aanvragers actief om na te gaan of er een vergunning nodig is of dat een melding volstaat. Dit doen de gemeenten op twee manieren, namelijk via:

- Voorlichting en informatievoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van het loket en de website;
- Vooroverleg in de vorm van principeaanvragen. Het overleg stelt een potentiële aanvrager in de gelegenheid om te kijken of bijvoorbeeld het bouwen van een nieuw huis haalbaar is en past binnen de wet- en regelgeving. Het initiatief kost relatief weinig en in het vooroverleg kan het plan verder worden uitgewerkt wat uiteindelijk kan leiden tot het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Principeverzoeken worden binnen acht weken afgedaan met een uitloop voor bijzondere gevallen naar 12 weken. Uit de beoordelingsresultaten blijkt of medewerking aan een plan of project mogelijk is. De gemeente concludeert dat op basis van de toetsingskaders en inzichten die op dat moment bestaan. Om te voorkomen dat er jaren later nog een beroep op een schetsplan kan worden gedaan is vastgesteld dat een plan binnen twee jaar na verzending van de brief met de beslissing daadwerkelijk moet worden gevolgd door een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Daarna vervalt het recht om een beroep te doen op de beslissing van het schetsplan.

In het Omgevingsloket Online (OLO) is een voorziening getroffen om een vooroverleg mogelijk te maken middels een conceptaanvraag. Uitgangspunt is dat de aanvrager zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vooroverleg wilt. De gemeenten zijn terughoudend met dergelijke uitgebreide vooroverleggen omdat met een principeverzoek al voldoende duidelijkheid gegeven wordt over de haalbaarheid van een plan.

5.2 Vergunningen

Binnen het cluster Vergunningen, Toezicht en Handhaving worden diverse vergunningsaanvragen behandeld. Iedere aanvraag wordt aan de relevante wet- en regelgeving getoetst, de zogenaamde toetsingskaders. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Dan wordt er getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit 2012 en eventueel aan de welstand. Waaraan getoetst moet worden kan uiteraard per soort aanvraag verschillen. Mocht tijdens de toetsing blijken dat het e.e.a. niet conform de regelgeving is, wordt er contact opgenomen met de aanvrager of gemachtigde om te kijken of er aanpassingen mogelijk zijn waardoor de vergunning alsnog verleend kan worden.

5.3 Toetsingskaders

De aanvragen voor een omgevingsvergunning op grond van de Wabo kennen verschillende aspecten waaraan getoetst kan worden. Zo kan het zijn dat een dakkapel licht wordt getoetst terwijl een zorginstelling zwaar wordt getoetst.
De toetsingsstrategie geeft op hoofdlijnen aan op welke wijze de gemeente vergunningsaanvragen en meldingen beoordeelt.
In het verleden heeft er voor de meeste activiteiten een risicoanalyse plaatsgevonden. De vergunningsaanvragen en meldingen zijn in categorieën verdeeld en gekoppeld aan thema's waarop de gemeenten wet- en regelgeving moeten beoordelen. Per categorie is er nagegaan wat het risico is. Dit risico is vertaald naar wijze van beoordelen, hierbij worden werkniveaus gehanteerd. De werkniveaus geven de mate van diepgang aan waarop wordt beoordeeld. De niveaus waarop beoordeeld kan worden zijn toegevoegd in bijlage 2 toetsingsniveaus vergunningen. Hier is ook een uitleg gegeven over wat de niveaus inhouden.

6 NALEVINGSSTRATEGIE

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze het naleefgedrag onder inwoners, bedrijven en instellingen bevorderd wordt en zo nodig afgedwongen. Er zijn verschillende strategieën beschikbaar om naleving van de wet- en regelgeving te bevorderen. Het effectief bevorderen van naleving van wet- en regelgeving begint bij een bewuste keuze van de juiste strategie om die naleving te beïnvloeden. Dat betekent dat de verschillende strategieën moeten zijn afgestemd op de doelgroep. Soms kan voorlichting en informeren voldoende zijn. In andere gevallen zal er meer druk moeten worden uitgeoefend om naleving af te dwingen. Voor de naleving is het van groot belang dat inwoners, bedrijven en instellingen op de hoogte zijn van de geldende wet- en regelgeving.

De toezichthouders hebben tot taak om te controleren of inwoners, bedrijven en instellingen de regels naleven. Bij constatering van het afwijken van het naleefgedrag zal het handelen van de toezichthouder in de eerst plaats zijn gericht op herstel of het bereiken van het gewenste resultaat door het geven van voorlichting of advies. Wanneer hierdoor het gewenste resultaat niet wordt bereikt kan het opleggen van bestuursrechtelijke en zo nodig strafrechtelijke sancties leiden tot het gewenst resultaat. In sommige gevallen kan een betreffende situatie gedoogd worden.

De nalevingsstrategie omvat de volgende strategieën:

- Preventiestrategie
- Toezichtstrategie
- Handhavingsstrategie
    - Sanctiestrategie
    - Gedoogstrategie

6.1 Preventiestrategie

In eerste instantie zijn inwoners, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijk voor het naleven van de wet- en regelgeving. Omdat de gemeenten onmogelijk kunnen toezien op de naleving van alle wet- en regelgeving speelt de preventiestrategie een belangrijke rol. De preventiestrategie richt zich in de eerste plaats op het vergroten van de bewustwording bij inwoners, bedrijven en instellingen. Met de inzet van het instrument `preventiestrategie`, waaronder voorlichting & communicatie wordt verstaan, willen we als gemeenten spontane naleving bevorderen. Voor deze vorm van naleving is het van belang dat de wet- en regelgeving op zichzelf duidelijk is en ook bekend is bij inwoners, bedrijven en instellingen.

Voorlichting en communicatie versterken, naast de daadwerkelijke handhavingsinstrumenten, de uitwerking van handhavingsacties. Als de uitwerking zichtbaar wordt gemaakt, heeft een uitgevoerde controle niet alleen positieve invloed op het naleefgedrag van de ´gecontroleerde´ maar ook op die van de ´niet-gecontroleerde´. Gebeurt dit niet dan gaat de effectversterkende werking snel verloren.

6.2 Toezichtstrategie

Onder toezicht verstaan wij 'het onderzoeken of de normen / regels zijn nageleefd dan wel worden nageleefd'. Het gaat om het uitvoeren van controles zonder dat sprake is / hoeft te zijn van een daadwerkelijke overtreding van de gestelde regels en het daarbij geven van voorlichting. Het toezicht kan als resultaat hebben dat de wettelijke voorschriften zonder inzet van handhavingsinstrumenten worden nageleefd. De toezichtsbevoegdheden zijn, mits de toezichthouder krachtens een wettelijk voorschrift is aangewezen, terug te vinden in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Toezicht vindt plaats op basis van (verleende) vergunningen en ontheffingen, in het kader van projecten, naar aanleiding van meldingen, handhavingsverzoeken, klachten en calamiteiten en door opname van de activiteit in een jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. In de toezichtstrategie van de gemeenten is beschreven op welke wijze het bevoegd gezag toezicht houdt en indien nodig handhaaft. Om effectief en doelmatig aan het werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. De vormen van toezicht vinden zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats.

De toezichtstrategie in onze gemeente is opgebouwd uit:

- Vergunningsgericht toezicht
- Objectgericht toezicht
- Gebiedsgericht toezicht
- Signaaltoezicht

Een uitleg van de toezichtstrategie is terug te vinden in bijlage 3 toezichtstrategieën.

6.3 Handhavingsstrategie

Het handhaven van voorschriften, vergunningen of algemene regels is de handhaving van een gestelde norm. De norm is vastgelegd in een wet, verordening of vergunning (wettelijke voorschriften) en geldt voor een ieder tot wie de norm zich richt. De handhavingsstrategie is vooral repressief van aard. Repressief handhavend optreden is in eerste instantie gericht op herstel, ontmoediging en/of op straf: op herstellen van de situatie in de normconforme toestand, op het ontmoedigen van de dader(s) om soortgelijke overtredingen (nogmaals) te begaan en/of op het straffen van de overtreder voor zijn overtreding en zijn wederrechtelijke verkregen voordeel. Kortom een einde maken aan de illegale situatie.

Bestuurs- en strafrechtelijk optreden zijn voor het bevoegd gezag de meest voor de hand liggende handhavingsinstrumenten om tegen een bepaalde situatie op te treden. Veelal geniet de bestuursrechtelijke weg de voorkeur vanwege een eenvoudiger traject en geringere kosten (geen verplichte procesvertegenwoordiging).

Landelijke handhavingsstrategie

De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is opgesteld door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie. Op grond van wettelijke bepalingen moeten handhavingsinstanties, waaronder de gemeente, beschikken over een nalevingstrategie. Om in het land een gelijk speelveld voor bedrijven te bevorderen is een landelijke strategie voor handhaving ontwikkeld. De strategie geldt voor de taken die voortkomen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

6.4 Sanctiestrategie

Indien formeel sprake is van een overtreding heeft het bevoegd gezag in principe de keuze uit handhavend op treden of niet handhavend optreden. Voor zover gekozen wordt om handhavend op te treden gebeurt dit via de sanctiestrategie. In artikel 5:2, eerste lid van de Awb is het begrip bestuurlijke sanctie als volgt geformuleerd: *"een door het bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak".* Zoals al eerder werd aangegeven kan er worden gehandhaafd op grond van het bestuursrecht of het strafrecht. De bestuurlijke sancties zijn de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete. De eerste 2 sancties zijn gericht op herstel, de bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. Ook kan er op grond van het strafrecht gehandhaafd worden. Verdere uitleg van de sancties is terug te vinden in bijlage 4 handhavingsinstrumenten.

6.5 Gedoogstrategie

Het gedogen van overtredingen is alleen bij hoge uitzondering toegestaan. Er dient gewaarborgd te zijn dat van de bevoegdheid tot gedogen terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt. In de gedoogstrategie wordt toegelicht welke situaties in principe in aanmerking komen voor het afzien van bestuursrechtelijke handhaving en welke voorwaarden daaraan worden verbonden zie bijlage 5 afzien handhaving en gedoogvoorwaarden.

7 MONITORING/ EVALUATIE/ VERANTWOORDING

In paragraaf 2.3 is de beleidscyclus besproken, waarbij ook is aangegeven dat op grond van dit beleidsplan een jaarlijks uitvoeringsprogramma op- en vastgesteld zal worden. Ook zal er een *factsheet* opgesteld worden die cijfermatig de werkzaamheden van de afgelopen jaren visualiseert en vormt een belangrijk monitor instrument. De *factsheet* vormt de grondslag voor het uitvoeringsprogramma van het aankomende jaar. Er zal regelmatig moeten worden terug gekeken, zoals naar de effectiviteit van het beleid en de mate waarin de doelen bereikt zijn. Ook dient het gemeentebestuur door middel van verslaglegging op de hoogte gesteld te worden van de resultaten van de inspanningen op het gebied van VTH. Dit vereist programmering, monitoring en evaluatie.

7.1 Programmering

De in het beleidsplan geformuleerde doelen, prioriteiten en analyses vormen het kader van de programmering van de VTH-taken. De programmering is uitgewerkt in het jaarlijkse op te stellen uitvoeringsprogramma VTH, dat bestuurlijk wordt vastgesteld. In het uitvoeringsprogramma wordt aangegeven welke activiteiten in het betreffende uitvoeringsjaar worden uitgevoerd. Deze zijn ook terug te vinden op de factsheet die per gemeente jaarlijks wordt opgesteld.

Aan de hand van de doelen en budgetten uit de programmabegroting, de omgevingsanalyse, de prioriteitenstelling en het naleefgedrag wordt het jaarlijkse uitvoeringsprogramma VTH opgesteld. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangegeven wat de verwachtte productie is in termen van het aantal te verlenen vergunningen, ontheffingen en meldingen, de uit te voeren controles en binnengekomen en afgehandelde meldingen en klachten. In het uitvoeringsprogramma wordt ook rekening gehouden met de organisatorische en financiële mogelijkheden en de bestuurlijke ambitie.

In het uitvoeringsprogramma VTH worden de volgende elementen opgenomen:

a. inschatting van het soort en aantal vergunningen, ontheffingen en meldingen;
b. de voorgenomen uit te voeren toezichts- en handhavingsactiviteiten voor dat jaar;
c. de te realiseren productie in termen van controlebezoeken en handhavingsacties;
d. de relatie met de gestelde ambities, doelen en prioriteiten in dit beleidsplan.

7.2 Monitoring

Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn, is het belangrijk dat de activiteiten geregistreerd worden. Onder monitoring wordt verstaan het stelselmatig, systematisch verzamelen / bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft en / of de gestelde doel- en taakstellingen worden gehaald. De resultaten van de monitoring worden gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma VTH voor het daarop volgende jaar. Daarnaast kunnen deze resultaten aanleiding vormen om het beleidsplan tussentijds bij te stellen. Registratie van gegevens vindt plaats in het softwaresysteem SquitXO. Voornoemd pakket wordt gebruik en is ingericht voor de behandeling van vergunningen, het toezicht en de handhaving. Komend jaar zullen wij als gemeente Sliedrecht Squit 2020 instaleren. Dit omdat is gebleken dat door gezamenlijk gebruik met partners (OZHZ en andere gemeenten) het programma op dit moment niet voldoet aan de AVG.

7.3 Evaluatie

Jaarlijks wordt door het college verantwoording afgelegd over de uitvoering van de VTH-taken en het behalen van de doelstellingen. Deze verantwoording vindt plaats door het vaststellen van het jaarverslag VTH. In dit verslag wordt gerapporteerd over de in het uitvoeringsprogramma geplande en de werkelijk uitgevoerde activiteiten. Ook wordt in dit verslag het beleid geëvalueerd, waarbij met name beoordeeld wordt in hoeverre de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen. Hiermee wordt de beleidscyclus van de BIG8 gesloten.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

In deze bijlage wordt de voor dit VTH- beleidsplan relevante wet- en regelgeving kort uitgelegd. Het gaat om de taken op het gebied van het omgevingsrecht die uitgevoerd moeten worden.

1.1 Wabo / Omgevingsrecht

Vergunningen

In landelijke wetgeving- en regelgeving zoals de Wabo, Bor en Mor is bepaald in welke gevallen inwoners, bedrijven en instellingen een omgevingsvergunning nodig hebben. De aanvraag moet voldoen aan de wettelijke (indienings-) eisen van bovengenoemde wetten. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan digitaal bij het landelijke omgevingsloket (OLO) aangevraagd worden. Er geldt daarbij een procedure waarop een besluit volgt voor mogelijk meerdere activiteiten.

Toezicht en handhaving

Verleende vergunningen, ontheffingen en meldingen worden door toezichthouders gecontroleerd. Daarnaast zijn er toezichts- en handhavingstaken in de fysieke leefomgeving zoals controle op vergunningvrij bouwen, gebruik in relatie tot het bestemmingsplan, etc. De kwaliteit van bestaande gebouwen wordt gecontroleerd, zodat deze voldoen aan wet- en regelgeving. Wat betreft het gebruik van het bouwwerk (wonen of werken) is het van belang dat dit past binnen het bestemmingsplan. Daarnaast wordt op basis van meldingen, klachten en eigen waarnemingen toegezien op illegale bouwwerken en gebruik.

Milieu

Alle milieutaken voor de gemeenten worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst Zuid- Holland Zuid.
De van toepassing zijnde wet- en regelgeving heeft betrekking op milieuwetgeving uit o.a.de Wabo, de Wet milieubeheer en het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit). Klachten rondom onder andere geluidshinder, milieu en luchtkwaliteit worden behandeld door de omgevingsdienst.
Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma in samenwerking met de gemeente opgesteld en wordt gerapporteerd over de uitgevoerde werkzaamheden.

Brandveiligheid

Om de kans op brand in gebouwen, en de gevolgen daarvan, te beperken worden aan gebouwen en het gebruik ervan brandveiligheidseisen gesteld. De brandweer adviseert in het geval van vergunningen en meldingen brandveilig gebruik, niet alleen bij bouwwerken maar ook bij bijvoorbeeld evenementen. In het geval van bouwaanvragen en brandveilig gebruik gaat het om compartimentering van het gebouw om ontstane branden te isoleren en daarnaast om brandblusmiddelen en maatregelen die ervoor moeten zorgen dat personen in het geval van brand zo snel en veilig mogelijk kunnen vluchten. De controles op brandveilig gebruik worden uitgevoerd door de Brandweer van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

1.2 Algemene Plaatselijke Verordening (hierna APV)

Vergunningen

De gemeenten hebben de bevoegdheid om regels te stellen voor activiteiten die invloed hebben op de openbare ruimte, de leefbaarheid en de openbare orde en veiligheid. In de APV is de gemeentelijke regelgeving op dit gebied opgenomen. Het gaat met name om onderwerpen en activiteiten die invloed hebben op de openbare buitenruimte zoals: exploitatievergunningen, (grote) evenementen, collectevergunningen, plaatsen van containers, etc. Regelmatig moet de APV worden aangepast: soms omdat de landelijke regelgeving gewijzigd is, soms omdat de situatie hierom vraagt en inzichten gewijzigd zijn. De APV wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

Toezicht en handhaving

Zoals hierboven aangegeven gaat het bij de APV veelal om onderwerpen en activiteiten die in de openbare buitenruimte plaatsvinden en waar inwoners direct hinder van kunnen ondervinden. Enkele voorbeelden hiervan zijn geluidoverlast bij evenementen, loslopende honden, het stallen van caravans en aanhangers, etc. De gemeente ontvangt regelmatig klachten en meldingen van inwoners over APV gerelateerde zaken. Dit geeft dan ook een goed beeld van de overlast die in de openbare ruimte wordt

ondervonden. De Boa's nemen klachten in behandeling en zijn in eerste instantie ook verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van verleende vergunningen en ontheffingen. Los daarvan bestaat een groot deel van hun werkzaamheden ook uit vrije veld surveillance.

1.3 Drank- en Horecawet

Vergunningen

De burgemeester is het bevoegd gezag als het gaat om het verstrekken van vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet. Horecabedrijven waar alcohol verstrekt wordt voor gebruik ter plaatse (cafés, restaurants, sportkantines, etc.) mogen niet in werking zijn zonder vergunning. Dat geldt ook voor slijterijen waar sterke alcoholische drank (meer dan 15% alcohol) verkocht wordt. Daarnaast worden er ook ontheffingen verleend, bijvoorbeeld in verband met het tijdelijk verstrekken van alcohol. Dit gaat vaak samen met evenementen. Het toetsingskader voor aanvragen op grond van de DHW is vastgesteld in de wet. Vaak wordt ook aandacht besteed aan de Wet Bibob en worden er eisen gesteld aan de verplichte opleiding sociale hygiëne (SHV) en de inrichting zelf.

Toezicht en handhaving

Gespecialiseerde Boa's voeren, op grond van een jaarplanning, controles uit bij alcoholverstrekpunten. Het kan daarbij gaan om het controleren van de vergunning (is deze nog up-to-date, is de leidinggevende aanwezig, etc.). Ook wordt toegezien op het (niet) schenken van alcoholhoudende drank aan minderjarigen. Van de controlebezoeken wordt een rapportage opgesteld. Bij overtredingen wordt door een jurist van de gemeente een handhavingsprocedure opgestart. Welke dit is, is afhankelijk van de overtreding. Er is een regionaal stappenplan, waarin is vastgelegd welke waarschuwing of sanctie volgt na een overtreding. Het vaststellen of het bedrijf voldoet aan de inrichtingseisen gebeurt door onze bouwtoezicht medewerker.

1.4 Overige

Vergunningen

Naast bovenstaande worden er ook vergunningen en toestemmingen verleend op grond van bijzondere wetten en lokale regelgeving. Enkele vergunningen worden hier apart genoemd, hoewel ze op grond van de APV verleend worden. Dit betreft de exploitatievergunningen voor een openbare inrichting zoals een café, restaurant, cafetaria of hotel.
Met aanvragen hiervoor of wijzigingen wordt uiterst zorgvuldig omgegaan. Dit gebeurt ook in nauw overleg met de politie. Daarnaast worden er vergunningen verstrekt in het kader van de Wet op de kansspelen en marktstandplaatsen op grond van de marktverordening. Tenslotte worden er diverse parkeervergunningen en –ontheffingen verleend.

Toezicht en handhaving

Het toezicht op de exploitatievergunning ligt bij de Boa's en de politie. Dit komt mede doordat cafés, discotheken etc. in het weekend en 's nachts geopend zijn. Vergunning op grond van de Wet op de Kansspelen, het toezicht op parkeren op grond van de Wegenverkeerswet, gebeurt ook door Boa's. Het toezicht bij de markt wordt uitgevoerd door de marktmeester.

BIJLAGE 2 TOETSINGSNIVEAUS VERGUNNINGEN

Deze methodiek is overgenomen van de Landelijke Toetsmatrix Bouwbesluit 2012 (LTB2012). Beoordeling kan plaatsvinden op de volgende niveaus:

1. *Niveau 1: snel- / marginaaltoetsen*
   Kloppen de uitgangspunten? Bevatten de stukken voldoende informatie over het uitgangspunt? Gecontroleerd wordt of de globale uitgangspunten op de stukken, aangeleverd om het desbetreffende aspect te kunnen toetsen in voldoende mate en in samenhang zijn weergegeven om betreffende te kunnen toetsen.
2. *Niveau 2 visueel toetsen (lichte toets)*
   Kloppen de uitgangspunten en lijken de uitkomsten aannemelijk?
   Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken, aangeleverd om het desbetreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn.
3. *Niveau 3 representatief toetsen (middelzware toets)*
   Controle van de belangrijkste onderdelen.
   Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken, aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn. De belangrijkste berekeningen worden gecontroleerd dan wel nagerekend. De na te rekenen aspecten worden bepaald op basis van de resultaten van de visuele toets.
4. *Niveau 4 integraal toetsen (zware toets)*
   Alles controleren.
   Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken, aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en worden de uitkomsten gecontroleerd / nagerekend.

Het werkniveau snel / marginaal vraagt om een toelichting. Voor de meeste activiteiten kan worden volstaan met het gedeelte 'controle op aanwezigheid tekeningen / berekeningen en controle op eventuele gebreken'. De toevoeging heeft alleen betrekking op de activiteit (ver)bouwen. Deze achtergrond is terug te voeren op de discussie in de landelijke politiek bij de wijziging van de Woningwet in 2007. Toen is besloten dat een vergunning voorgaat op algemene regels zoals vastgelegd in bijvoorbeeld het Bouwbesluit. Concreet betekent dit dat als van een thema niets op tekening staat er altijd achteraf tijdens de uitvoering kan worden gehandhaafd op het niveau genoemd in wet- en regelgeving. Dat geldt niet als in een vergunningsaanvraag een thema onjuist is uitgewerkt en dit niet wordt gecorrigeerd voor de uiteindelijke vergunning. Handhaving op het niveau genoemd in wet- en regelgeving is dan niet meer mogelijk. Om dit te voorkomen is voor de activiteit (ver)bouwen het werkniveau marginaal enigszins aangepast.

Het werkniveau van toetsing dat in het uitvoeringsprogramma wordt vastgelegd, betreft het aanvangsniveau. Het principe dat is gekoppeld aan de werkniveaus is het principe van 'opbouwen van vertrouwen'. De gemeente inventariseert bij een aangegeven thema de risico-elementen en gaat hierbij na wat van een plan de cruciale secties zijn. Voorbeelden van secties bij (ver)bouwen zijn een bouwlaag, een woningtype, een gebouwvleugel, een trappenhuis, een galerij of een specifieke ruimte. Bij werkniveau 4 vindt een 100% toets plaats, bij de andere niveaus niet. Het betreft dan een gedeeltelijke toets. Bij de werkniveaus 1 t/m 3 wordt in het algemeen minimaal één vijfde van de elementen van de cruciale secties op het afgesproken werkniveau getoetst. Afhankelijk van het vertrouwen dat hieruit blijkt kan voor repeterende elementen het werkniveau worden verlaagd of verhoogd. Bijvoorbeeld thema daglicht: er wordt gekeken welke ruimten van een bouwplan het meest kritisch zijn ten aanzien van dit thema. Van deze ruimten wordt 20% beoordeeld op het aangegeven aanvangsniveau. Afhankelijk van de toetsresultaten wordt de toets vervolgd op een hoger of lager niveau.

Aan het werkniveau kunnen aanvullende regels worden gekoppeld. In het algemeen betreft het dan regels ten aanzien van:

- Indieningvereisten: In de Regeling omgevingsrecht (Mor) wordt aangegeven welke bescheiden aanwezig moeten zijn op het moment van indiening van een aanvraag. De Mor biedt de ruimte voor het bevoegd gezag om bescheiden die niet nodig zijn voor de beoordeling van een aanvraag ook niet te vragen. Daarom wordt in relatie tot de aanwezige risico's bepaald welke bescheiden wel en niet vereist zijn om te overleggen. Dit speelt vooral bij de activiteit (ver)bouwen.
- Nadere voorschriften in de vergunning. Op basis van het werkniveau wordt geformuleerd dat uitwerking van de thema's correct op de vergunningstekening moet plaatsvinden en dat voorschriften niet mogelijk zijn. Indien de aanvrager onvoldoende aannemelijk maakt dat wordt voldaan aan wet- en regelgeving, wordt bij bepaalde werkniveaus gevraagd om tekeningen en berekeningen aan te passen, voordat vergunningverlening plaatsvindt. Hiervoor zal voor zover noodzakelijk het instrument van verdaging / verlenging van het besluit worden ingezet.
- Overdracht naar toezicht. Op basis van het werkniveau worden expliciet regels geformuleerd voor de overdracht van het dossier aan de toezichthouder.
- Nader in te dienen bescheiden na vergunning. Er worden expliciet regels geformuleerd waaruit blijkt welke bescheiden na vergunningverlening nog mogen / moeten worden aangeleverd.

Ook bij activiteiten met een meer doorlopend karakter is daar waar mogelijk in verband met de consistentie gekozen voor de zojuist toegelichte benadering. Activiteiten met een doorlopend karakter zijn activiteiten, die een beheer- of gebruiksfase kennen. Het betreft dan vooral de activiteiten: exploiteren van een milieu-inrichting en het brandveilig gebruik van gebouwen.

BIJLAGE 3 TOEZICHTSTRATEGIEËN

Vergunningsgericht toezicht
Het vergunningsgericht werken gaat over het toezicht en de handhaving van de verleende (omgevings-)vergunningen. Tijdens de uitvoering van de activiteit waarvoor een vergunning is verleend wordt op verschillende momenten toezicht gehouden. Afhankelijk van de aard van de activiteiten en de daaraan verbonden risico's is de controlefrequentie en het controleniveau bepaald. Voor het toezicht op bouwactiviteiten wordt gebruik gemaakt van het landelijk toezichtsprotocol van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Zodra de uitvoering is afgerond zal het betreffende dossier worden afgesloten. Een groot deel van de controles wordt uitgevoerd naar aanleiding van meldingen van de vergunninghouder of uitvoerder. Daarnaast wordt op basis van de vergunningsvoorraad per wijk met regelmaat controles uitgevoerd. Tijdens deze controles wordt vaak geconstateerd dat men al bezig is met het uitvoeren van een activiteit zonder dit gemeld te hebben.
Naast de omgevingsvergunningen wordt er ook gecontroleerd bij de evenementenvergunningen. Dit zijn kort lopende vergunningen waarbij bekend is wanneer de activiteit plaatsvindt. Het voordeel hiervan is dat de controles gepland kunnen worden. Bij vergunningsgericht werken wordt toezicht gehouden op het naleven van de voorschriften en beperkingen van de verleende vergunning. In het verlengde van een vergunning vindt toezicht plaats op basis van de vergunde activiteiten.

Objectgericht toezicht
Objectgericht werken is gericht op toezicht en handhaving van bestaande objecten, waarvoor tijdens de gebruiksfase periodiek op grond van voorschriften en of beperkingen verbonden aan een vergunning of aan algemene voorschriften wordt gecontroleerd. Het gaat met name om omgevingsvergunningen en meldingen met de activiteiten milieu en brandveiligheid. De betreffende objecten worden periodiek gecontroleerd door de Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid en de Veiligheidsregio Zuid Holland Zuid, en waar mogelijk in samenwerking met de gemeente.

Het objectgericht toezicht wordt uitgevoerd op basis van de volgende toezichtarrangementen

- Signaal toezicht: Controles op basis van klachten of meldingen
- Routinematig controles: (on)aangekondigde systematische controles die periodiek plaatsvinden op basis van een vergunning of een beperkt aantal handhavingsthema's / periodieke controles
- Projectmatig controles: (on)aangekondigde controle op meerdere handhavingsthema's die landelijk, regionaal of lokaal spelen.

Gebiedsgericht toezicht
Het gebiedsgericht werken richt zich op het toezicht en de handhaving gerelateerd aan geografische gebieden, zoals het landelijk gebied en stedelijk gebied. Het stedelijk gebied kan opgedeeld worden per wijk of woongebied, centrumgebied en industriegebied. Het toezicht richt zich op algemene wet- en regelgeving en niet op object gebonden vergunningen of meldingen. Overtredingen kunnen naar aanleiding van een actieve controle of naar aanleiding van signalen worden geconstateerd. Dit wordt vertaald in enerzijds periodieke controles per gebied en anderzijds door projectmatige controles op een bepaalde te handhaven activiteit en waar mogelijk in samenwerking met handhavingspartners.

Het gebiedsgericht werken is gebaseerd op de volgende categorieën van toezicht:

- Signaal toezicht: Controles op basis van klachten of meldingen
- Routinematig toezicht: Toezicht op basis van direct opvallende zaken (de toezichthouder is onderweg voor inspectie en neemt gebiedsgerichte handhaving gelijktijdig mee);
- Surveillance toezicht: Surveillance richt zich op het algemene toezicht binnen de gemeentegrenzen. Door surveillance kunnen opvallende zaken worden geconstateerd / geregistreerd. Hierbij kan tevens worden gedacht aan het gebruik van social media en nasporing op internet.
- Recherche toezicht: Gericht specifieke overtredingen opsporen, bij thema of per straat.

Signaaltoezicht

Indien een inspecteur/toezichthouder tijdens een controle iets tegenkomt wat in principe niet binnen zijn beleidsveld valt, zal dit worden doorgegeven. Hierbij kan gedacht worden aan de toezichthouders APV en bijzonder wetten / BOA die tijdens een controle bouwactiviteiten ziet. In z'n situatie kan de toezichthouder/BOA een signaal aan de buiteninspecteur/toezichthouder geven. Dit noemen we signaaltoezicht. Signaal toezicht kan worden toegepast bij elk van de hierboven beschreven vormen van toezicht (vergunnings-, object- en gebiedsgericht toezicht).

BIJLAGE 4 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN

Bestuurlijke sancties
Bestuurlijke sancties zijn te verdelen in herstelsancties en bestraffende sancties.

Een herstelsanctie is een sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding, tot het voorkomen van herhaling van de overtreding, dan wel het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding. Hierbij kan gedacht worden aan een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Een bestraffende sanctie is een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te brengen. Onder leed wordt verstaan een prikkel af te geven om de overtreding in de toekomst niet meer te begaan. Hierbij kan gedacht worden aan een bestuurlijke boete.

Uitgangspunt bij de bestuursrechtelijke handhaving is dat de overtreder in beginsel één keer gewaarschuwd wordt om binnen een redelijke termijn de overtreding ongedaan te maken. Blijkt bij hercontrole dat de overtreding voortduurt of niet ongedaan is gemaakt, dan zal het bevoegd gezag in de regel een bestuursrechtelijke maatregel voorbereiden.
Overigens kunnen er in bijzondere gevallen redenen bestaan om meer dan één hercontrole te verrichten of de overtreder meer tijd te gunnen om de overtreding te beëindigen. Anderzijds kan er aanleiding zijn om direct tot een bestuursrechtelijk maatregel te besluiten. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer illegaal wordt gebouwd, de volksgezondheid, de openbare orde of de veiligheid ernstig in het geding is of onomkeerbare effecten dreigen.

Afhankelijk van de situatie komen als bestuursrechtelijke maatregel in aanmerking het stilleggen van de bouw (spoedeisende bestuursdwang), het opleggen van een last onder bestuursdwang of een (preventieve) last onder dwangsom en het intrekken van een begunstigend besluit. In hoofdstuk 6 wordt expliciet stilgestaan bij voornoemde maatregelen, de soort en hoogte van de sancties.

Strafrechtelijke sancties
Naast bestuursrechtelijke sancties bestaan er ook mogelijkheden tot het opleggen van strafrechtelijke sancties. Bij de strafrechtelijke aanpak is de grootste rol weggelegd voor de politie, de Buitengewoon Opsporingsambtenaren en het Openbaar Ministerie (OM).
De gelijktijdige toepassing van het bestuursrecht en het strafrecht kan in bepaalde gevallen een meerwaarde hebben. Beide aanpakken dienen (in beginsel) overigens (ten dele) verschillende doelen. Bij de strafrechtelijke aanpak gaat het om het bestraffen van degene die een overtreding heeft begaan om zodoende normconform gedrag te bewerkstelligen (bestraffing), terwijl het doel van de bestuursrechtelijke aanpak (in beginsel) is om een overtreding te beëindigen of te voorkomen dat een overtreding zich opnieuw voordoet (herstel). Het gaat bij de laatste aanpak dus om het terugbrengen naar, of het houden in een toestand die in overeenstemming is met wet- en regelgeving. De bestuurlijke boete is daarentegen en in vergelijking met de overige handhavingsinstrumenten, zoals de last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom, geen herstelsanctie maar een bestraffende (bestuursrechtelijke) sanctie die door de burgemeester opgelegd kan worden.

Bij het opleggen van een bestraffende sanctie past een 'lik op stuk aanpak', terwijl een bestuursrechtelijke herstelsanctie vaak een wat langere adem vergt. Het waarschuwen van een overtreder na een eerste overtreding en het bieden van gelegenheid voor het indienen van zienswijzen als voorbeeld, zijn namelijk procedurele waarborgen die voorafgaand aan het daadwerkelijk opleggen van een bestuurlijke sanctie in acht genomen moeten worden.

In de strafrechtelijke aanpak is de grootste rol weggelegd voor de politie, Buitengewoon Opsporingsambtenaren en het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft ten aanzien van strafrechtelijke aanpak een ‘eigen’ strafrechtelijk handhavingsbeleid

BIJLAGE 5 AFZIEN HANDHAVING EN GEDOOGVOORWAARDEN

Beginselplicht tot handhaving

Dit houdt in dat het bevoegd gezag niet alleen bevoegd is om tegen een overtreding handhavend op te treden maar daartoe in beginsel zelfs verplicht is. Alleen onder bijzondere omstandigheden kan worden afgezien van handhaving. Afzien van handhaving is mogelijk in de volgende categorieën / gevallen:

- Situaties waar concreet zicht is op legalisatie.
  Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die aanleiding geeft tot het afzien van handhavend optreden. In dit soort situaties mag redelijkerwijs worden verwacht dat de overtreding daarmee spoedig wordt gelegaliseerd. Het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel wordt in deze situaties veelal onrechtmatig geacht. Van concreet zicht op legalisatie is sprake indien concrete stappen zijn gezet tot legalisatie, bijvoorbeeld na indiening van een ontvankelijke vergunningsaanvraag, een ontwerpbestemmingsplan ter inzage sis gelegd en/of een kansrijke afwijkingsprocedure is gestart.
- Rechtvaardigingsgronden
  Het gaat hierbij om onvoorziene situaties de zogenaamde overmacht (bijv. calamiteiten) die niet voor legalisatie in aanmerkingen komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er toe nopen om de overtreding niet te handhaven door het opleggen van een herstelsanctie.
- Situaties waarin handhavend optreden onevenredig wordt geacht.
  Kenmerk van deze situatie is dat geen zicht is op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanige bijzonderheden dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Veelal betreffen het situaties waar geslaagd beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel en/of het gelijkheidsbeginsel;

Gedoogvormen en –voorwaarden

Gedogen is in bijzondere situaties en binnen bepaalde grenzen toegestaan. De voorwaarden die aan gedogen zijn gekoppeld zijn:

- Gedogen mag slechts in uitzonderingsgevallen voorkomen.
  Gelet op het uitzonderlijke karakter van gedogen moet evenwel als uitgangspunt gelden dat het gemeentebestuur daarbij zeer terughoudend is. Derden mogen er op vertrouwen dat een overheidsorgaan de voorschriften handhaaft, dan wel dat derden er recht op hebben dat hun belangen zorgvuldig worden meegewogen in de besluitvorming over het al dan niet handhaven.
- Gedogen dient in omvang en in tijdsduur te worden beperkt.
  Een gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden verleend voor onbepaalde tijd (bij geringe inbreuk). In de situatie waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie wordt ook wel gesproken over een opschortingsbesluit. Voor wat betreft de geldigheidsduur van een opschortingsbesluit wordt aangesloten bij het moment waarop de overtreding c.q. het concrete zicht op legalisatie eindigt. Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) centraal.
- Gedogen moet in beginsel expliciet en schriftelijk plaatsvinden en voldoen aan de Awb.
  Een gedoogverklaring is volgens vaste jurisprudentie een besluit (én een beschikking) waartegen bezwaar en beroep open staat. Gedogen dient dan ook op basis van een expliciet en schriftelijk besluit plaats te vinden. Voorts dienen bij de voorbereiding van de gedoogbeschikking de Awb-criteria voor de voorbereiding van besluiten / beschikkingen in acht te worden genomen.
- Gedogen moet worden gecontroleerd.
  Uitgangspunt is dat op de gedoogbeschikking wordt gecontroleerd. Bij overtreding van de voorschriften dient in beginsel de gedoogverklaring te worden ingetrokken, waarna tegen de oorspronkelijke overtreding alsnog kan worden opgetreden.