VTH-Beleid

Integraal beleidsplan Vergunningen, Toezicht & Handhaving
2020

Gemeente Wijchen

Opgesteld met inbreng van de teams:
- Juridische Advisering – domein Fysieke Leefomgeving
- Fysiek – domein Publiekszaken
- Openbare Orde en Veiligheid – domein Bestuur, Strategie en Projecten

INHOUDSOPGAVE

Afkortingenlijst: 3
1. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN 4
1.1. Beleidskader 4
1.2. Ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht 4
1.3. Uitvoeringsondersteunende voorzieningen 5
1.4. Afstemming en samenwerking 5
1.5. Handhaving in de gemeentelijke organisatie 5
1.6. Vergunning-, toezicht- en handhavingstaakvelden 6
1.7. Communicatieplan VTH 6
2. PROBLEEMANALYSE 8
2.1. Inleiding 8
2.2. Probleemanalyse bouwen en ruimtelijke ordening 8
2.3. Probleemanalyse brandveilig gebruik bouwwerken 8
2.4. Probleemanalyse milieu 9
2.5. Probleemanalyse Apv 9
2.6. Probleemanalyse Drankgebruik en Horeca 10
2.7. Probleemanalyse overige taakvelden 10
3. VERGUNNINGVERLENING 12
3.1. Uitgangspunten, achtergronden en visie 12
3.2. Vergunningverlening 12
3.3. Deelactiviteit Apv en bijzondere wetgeving 14
3.4. Deelactiviteit milieu 14
4. TOEZICHT- EN HANDHAVINGSBELEID 15
4.1. Algemeen 15
4.2 Risicoanalyse en rangorde van taken 15
4.3 Prioriteringsbeleid 16
4.4 Cumulatie en herhaling van overtredingen 16
4.5 Belangenafweging 17
5. DOELSTELLINGEN EN INDICATOREN 18
5.1 Algemeen 18
5.2 Monitoring van het proces van VTH-taken 18
5.3. Doelstellingen 18
5.4. Methodiek om te bepalen of de gestelde doelen worden gehaald 19
6. NALEVINGSTRATEGIE 20
6.1. Algemeen 20
6.2. Preventiestrategie 20
6.3 Handhavingsstrategie 21
6.4 Toezichtstrategie 23
6.5 Sanctiestrategie 24
6.6 Gedoogstrategie 24
7. HARDHEIDSCLASULE 25

Afkortingenlijst:

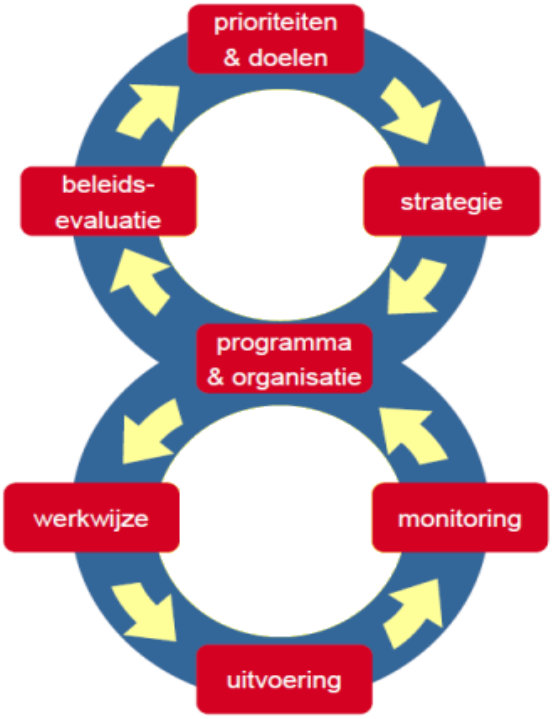
Apv	-	Algemene plaatselijke verordening
Awb	-	Algemene wet bestuursrecht
Bb	-	Bouwbesluit
Boa	-	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	-	Besluit omgevingsrecht
Bv	–	Bouwverordening
Bp	-	Bestemmingsplan
DHW	-	Drank- en horecawet
IGP	-	Intergemeentelijk project
JA-FL	-	Team Juridische Advisering, domein Fysieke Leefomgeving
Mor	-	Ministeriële regeling omgevingsrecht
ODRN	-	Omgevingsdienst Regio Nijmegen
OM	-	Openbaar Ministerie
OV	-	Omgevingsvergunning
VTH	-	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
VRGZ	-	Veiligheidsregio Gelderland Zuid
Wabo	-	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
(Wet) Bibob	-	(Wet) bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur
WDW	-	Werkorganisatie Druten Wijchen

1. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

1.1. Beleidskader

Het wettelijk kader van dit integrale VTH-beleid ligt in de Wabo, hoofdstuk 7 van het Bor en hoofdstuk 10 van de Mor. Verder worden een probleemanalyse, een nalevingstrategie, de borging van een beleids- en uitvoeringscyclus, protocollen en standaarddocumenten vereist.

De jaarlijkse beleids- en uitvoeringscyclus verloopt volgens het hieronder afgebeelde schema. De bovenste kring ziet toe op het beleid en de onderste op de uitvoering. Het programma wordt jaarlijks opgesteld, uitgevoerd en gemonitord. Jaarlijks worden de resultaten van de uitvoering naast de gestelde doelen en prioriteiten gelegd, wat leidt tot een evaluatie met aanbevelingen om prioriteiten bij te stellen. Ook worden interne audits gehouden op de procedures en producten. Dit leidt tot een bijgesteld programma, afgestemd op de uitvoerende organisatie. Het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag worden jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders (het college) vastgesteld en ter informatie aan de gemeenteraad gezonden.



1.2. Ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht

<u>Wet kwaliteitsborging voor het bouwen</u>

"De wet regelt de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Hiermee wordt de positie van de particuliere en de zakelijke bouwconsument versterkt. Door de toenemende complexiteit in de bouw is herziening van het huidige stelsel van kwaliteitsborging noodzakelijk. Hiermee wordt de relatie tussen de opdrachtgever, de bouwconsument, en de bouwende partijen evenwichtiger.
Bij de oplevering van het bouwwerk moet de aannemer aantonen dat aan de regelgeving is voldaan. Wanneer bij oplevering blijkt dat een bouwwerk niet volgens de regelgeving en gemaakte afspraken is gebouwd krijgen opdrachtgevers betere mogelijkheden om de aannemer aan te sporen tot herstelwerkzaamheden. Ook informeert de aannemer de klant over de manier waarop risico's tegen schade door het niet nakomen van de verplichtingen en de gebreken na de oplevering zijn afgedekt." (Bron: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34453)
Het wetsvoorstel is op 14 mei 2019 door de Eerste Kamer aangenomen. De wet treedt naar verwachting in 2021 in werking.

De wetgever gaat in het wetsvoorstel uit van een start met de nieuwe regels voor gevolgklasse 1. Dit wil zeggen de weinig risicovolle gebouwen zoals eenvoudige verbouwingen, kleine bedrijfshallen en grondgebonden eengezinswoningen

<u>Omgevingswet</u>

De maatschappij verandert snel. Nieuwe maatschappelijke opgaven vragen om een adequaat antwoord. Zo wordt bijv. de transitie naar duurzame energie in de samenleving steeds belangrijker gevonden. Het huidige omgevingsrecht staat vaak in de weg van de ontwikkeling van innovatieve, duurzame initiatieven.
Ook houdt het huidige omgevingsrecht weinig rekening met regionale verschillen. Steden in bijvoorbeeld de Randstad hebben met andere vraagstukken te maken dan krimpregio's of

kleine dorpen. Dat vereist flexibele regelgeving, waarmee snel op ontwikkelingen kan worden ingespeeld.
De Omgevingswet wil nieuwe, duurzame ontwikkelingen in de samenleving mogelijk maken en wettelijk ondersteunen. Daartoe is een integrale benadering, waarin de diverse belangen in onderlinge samenhang worden beschouwd, essentieel. Deze integrale aanpak komt sterk naar voren in de Omgevingswet, bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie en bij het gemeentelijke omgevingsplan. Dit plan omvat niet alleen het huidige bestemmingsplan, maar ook alle verordeningen die betrekking hebben op de leefomgeving.
De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2021 in werking.

Gevolgen van nieuwe wetgeving voor het VTH-beleid
Omdat de gevolgen van deze wettelijke ontwikkelingen voor het VTH-beleid op het moment van schrijven nog niet helder zijn, stellen wij het VTH-beleid alleen voor 2020 op. In de loop van 2020 brengen wij de gevolgen van de nieuwe wetgeving voor de VTH-taken in beeld. In het najaar van 2020 stellen wij het beleid op voor de periode 2021 – 2024. Wij doen dit in nauw overleg met regiogemeenten en ODRN.

1.3. Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

Financiële middelen
In de begroting worden structureel middelen uitgetrokken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, onder meer voor personele lasten en ondersteunende voorzieningen.

Registratiesysteem
Wij handelen de VTH-taken af in ons systeem Join.

1.4. Afstemming en samenwerking

Driehoeksoverleg
Het driehoeksoverleg is een overleg tussen de burgemeester, de korpsleiding van de politie en de officier van justitie. Het zwaartepunt van dit overleg is openbare orde en veiligheid. Specifieke handhavingsproblemen kunnen worden ingebracht, met name wanneer een strafrechtelijke aanpak gewenst is.

Omgevingsdienst Regio Nijmegen
De ODRN voert inrichtinggebonden milieutaken uit voor onze gemeente. De gemeente stemt de uitvoering van VTH-taken met de ODRN af. De ODRN onderhoudt in relatie tot hun taakuitvoering contacten met de Veiligheidsregio, het Waterschap, Rijkswaterstaat en andere bij VTH-taken betrokken partijen.

Samenwerking met andere gemeenten
Wij zoeken daar waar mogelijk naar samenwerking met gemeenten uit de regio. Voorbeelden van thema's die regiobreed opgepakt worden: opiumbeleid, ondermijning en implementatie Omgevingswet.

1.5. Handhaving in de gemeentelijke organisatie

Formatie
Onze formatie is onvoldoende om alle handhavingszaken op te pakken. In het uitvoeringsprogramma maken wij een keuze wat wij oppakken. Dit doen wij op basis van een geobjectiveerde prioriteitsstelling. In het jaarverslag VTH werken wij uit wat wij aan VTH-taken uitgevoerd hebben en geven we een verantwoording over de taken die niet uitgevoerd zijn.

Kennis
Voor het uitvoeren van VTH-taken is deskundigheid nodig. Regelgeving wijzigt voortdurend en dit zal de komende jaren naar verwachting zo blijven. Bij de resultaatgesprekken met onze medewerkers kan besproken worden welke opleidingsbehoefte er is om deze taken goed uit te voeren. Hierbij zal de gemeente moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria

Als binnen het omgevingsrecht VTH-taken worden uitbesteed, dan dient de partij die die dienst levert, aan te tonen dat zij voldoet aan de kwaliteitscriteria.

Functiescheiding
Vergunningverlening en toezicht/handhaving dienen door verschillende personen uitgevoerd te worden. Deze functiescheiding geldt voor de uitvoering van:
- de Wabo;
- de Algemene plaatselijke verordening en;
- bijzondere wetgeving.

Bereikbaarheid
De ODRN kent een piketdienst. Zij is bereikbaar buiten kantooruren voor het taakveld milieu. Piket door de ODRN is dus inrichtinggebonden. Team Openbare Werken van de werkorganisatie kent een piketregeling. De Boa's hebben eveneens een piketregeling.

1.6. Vergunning-, toezicht- en handhavingstaakvelden

Dit beleidsplan omvat de VTH-taken voor de volgende taakvelden:
1. Beleidsveld 'omgevingsvergunningen'.
Hier valt de omgevingsvergunning (Wabo) onder met onder meer de deelactiviteiten:
- bouwen en slopen van een bouwwerk;
- aanleggen;
- binnenplanse ontheffing van het bestemmingsplan;
- milieu (inrichtinggebonden en niet-inrichtinggebonden);
- aanleggen of veranderen van een weg;
- monumenten;
- uitweg;
- vellen van een houtopstand;
- het maken van handelsreclame;
- brandveilig gebruik.

2. Beleidsveld 'Bijzondere wet- en regelgeving en Verordeningen'.
Hier vallen onder meer de vergunningen van de volgende wet- en regelgeving onder:
- DHW;
- Apv;
- Wet op de kaansspelen;
- Wegenverkeerswet 1994;
- Winkeltijdenwet en Winkeltijdenverordening;
- Marktverordening;
- Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens en Besluit administratieve bepalingen in zake het wegverkeer;
- Regeling verkeersregelaars 2009;
- Speelautomaten;
- Wet Bibob;
- Opiumwet;
- Afvalstoffenverordening.

1.7. Communicatieplan VTH

Onze gemeente werkt transparant en geeft haar inwoners op verzoek inzicht in onze werkzaamheden.

1.7.1 Uitvoering

Er worden verschillende vergunningen verleend. Voor de beantwoording van de volgende vragen zijn gegevens raadpleegbaar:

a. Hoeveel aanvragen zijn er behandeld?
b. Welke activiteiten zijn er aangevraagd?
c. Wat is de doorlooptijd van verschillende aanvragen?
d. Hoeveel vergunningen zijn er verleend?
e. Hoeveel aanvragen zijn er geweigerd?
f. Hoeveel rechtsprocedures zijn er opgestart?
g. In hoeveel rechtsprocedures heeft de gemeente het besluit in stand kunnen laten?
h. Informatie van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten.

1.7.2 Beleid/verslagen

Vergunningverlening, toezicht en handhaving geschiedt volgens landelijke wetgeving, provinciaal en gemeentelijk beleid.
In het jaarverslag geven wij een evaluatie van het voorgaande jaar. In het jaarverslag staat hoe de VTH-taken het afgelopen jaar zijn uitgevoerd en of dit overeenkomt met het opgestelde beleid en programma.

2. PROBLEEMANALYSE

2.1. Inleiding

Artikel 7.2 van het Bor stelt een probleemanalyse verplicht, waarbij artikel 10.3 van de Mor voorschrijft dat de analyse inzicht geeft in de gevolgen voor de fysieke leefomgeving bij overtreding van voorschriften en in de kansen dat deze overtredingen zullen plaatsvinden. Met de fysieke leefomgeving als uitgangspunt worden de taakvelden ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, brandveiligheid, Apv/bijzondere wetgeving geanalyseerd. Als resultaat komen we te weten wat er gebeurt als we niet handhaven en weten we hoe vaak dat voorkomt. Dat leidt tot een gekwantificeerd risico, dat is afgestemd op de situatie van de gemeente en waarmee verantwoorde keuzes gemaakt kunnen worden in de prioritering. Het vormt een basis voor een integraal uitvoeringsprogramma. De probleemanalyses gelden VTH-breed.

2.2. Probleemanalyse bouwen en ruimtelijke ordening

Binnen de gemeente doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwen. De meest relevante overtredingen zijn:

- Gebruik van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.
- Bouwwerken in strijd met het Bouwbesluit, vooral constructieve veiligheid, brandveiligheid, isolatie en ventilatie.
- Bouwen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen.
- Slopen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning/melding.
- Aanleggen van werken zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.

Als wij niet handhaven, zouden de onderstaande algemene overtredingen en effecten kunnen optreden:

- We voldoen niet aan onze wettelijke taken.
- De preventieve werking van de controles zal verloren gaan.
- Slecht voorbeeld doet slecht volgen.
- Rechtsongelijkheid tussen burgers en bedrijven die zich wel aan de wet- en regelgeving houden en burgers en bedrijven die de wet- en regelgeving niet nakomen.
- Ongeloofwaardigheid van de overheid als de opgestelde regels niet gehandhaafd worden.

Daarnaast zouden er specifiek voor het taakveld ruimtelijke ordening en bouwen nog de volgende effecten kunnen optreden:

- Er gaat precedentwerking van uit.
- Het buitengebied slibt dicht.
- Er ontstaan onveilige gebouwen en situaties door brand- en instortingsgevaar.
- Er ontstaan nadelige situaties voor de (volks)gezondheid.
- Er ontstaat een onplezierige woon- en leefomgeving.

2.3. Probleemanalyse brandveilig gebruik bouwwerken

Bij de controles van de reguliere en tijdelijke gebruiksvergunningen komen regelmatig overtredingen voor. Hieronder staat een opsomming van de meest voorkomende overtredingen:

- Het geheel of gedeeltelijk blokkeren van vluchtwegen/verkeersroutes.
- Het niet duidelijk aangeven van vluchtwegen.
- Het niet of niet voldoende beheren van de brandmeld– of ontruimingsinstallatie.
- Het niet tijdig keuren van kleine blusmiddelen.
- Gasslangen waarvan de geldigheidsdatum is verlopen.
- Versiering die niet voldoet aan de juiste brandklasse of die niet voldoende brandvertragend is.

Als niet gehandhaafd wordt dan kunnen situaties ontstaan waarbij sprake kan zijn van levensgevaar. Incidenten die daardoor ontstaan geven grote schade.

2.4. Probleemanalyse milieu

Milieutaken worden opgesplitst in:
- inrichtinggebonden (bijvoorbeeld het toezicht op bedrijven) en
- niet-inrichtinggebonden (bijvoorbeeld het toezicht in de openbare ruimte of bij particulieren).

Handhaving van de milieuregels bij deze categorie is lastiger dan bij inrichtingen, omdat inrichtingen professionele partijen zijn. Overtredingen komen meestal aan het licht door klachten van omwonenden of door een constatering van een toezichthouder. Voor een uitgebreide weergave van het takenpakket en de uitsplitsing naar inrichtinggebonden en niet-inrichtinggebonden, zie paragraaf 1.6: VTH-taakvelden.

De milieuproblemen die worden aangetroffen zijn als volgt:
- Bodemverontreiniging door grond en bouwstoffen op en in de bodem. Het ontbreken van vloeistofdichte vloeren of voorzieningen, foutieve opslag van olie, brandstoffen en chemicaliën, het niet correct opslaan van mest, het lozen van verontreiniging op of in de bodem, het uitlogen van verontreinigde bouwstoffen.
- Verontreiniging van oppervlaktewater, doordat mest niet correct wordt opgeslagen of doordat huishoudelijk afvalwater niet goed wordt gezuiverd voordat het wordt geloosd.
- Luchtverontreiniging en door verbranding van afval, emissies van bedrijven en onjuist verwerken van afvalstoffen.
- Geluidsoverlast door bedrijven, knalapparaten, technische apparatuur zoals airco's en afzuigingen, laden en lossen, evenementen en tuinfeesten.
- Lichthinder voor omwonenden door lichtinstallaties bij sportcomplexen.
- Overlast als gevolg van hondenpoep en blaffende honden.
- Risico's op brand- en ontploffingsgevaar door onjuiste opslag/omgaan met gevaarlijke stoffen.
- Veiligheidsrisico's als gevolg van milieu-incidenten.

Als niet gehandhaafd zou worden dan is het optreden van de volgende effecten te verwachten:
- Vergroting van het risico van het ontstaan van bodem- en waterverontreiniging door verkeerde opslag van bodem- en waterbedreigende stoffen.
- Vergroting van het risico dat gevaarlijk afval verkeerd wordt afgevoerd.
- Meer geuroverlast/luchtverontreiniging, geluidsoverlast en lichtoverlast.
- Het verkeerd opslaan van gevaarlijke stoffen waardoor gevaarlijke situaties ontstaan.
- Ten aanzien van installaties en opslag van gevaarlijke stoffen zullen onveilige situaties kunnen ontstaan, met daardoor een verhoogde kans op brand en explosies.
- Een minder prettige en veilige gemeente door vervuiling en verrommeling van de woon- en leefomgeving.

2.5. Probleemanalyse Apv

In de Apv is door de gemeente vastgestelde (lagere) wetgeving opgenomen. De Apv is een regeling die geldt voor iedereen binnen de gemeente en die ziet op de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid. Enkele onderwerpen uit de Apv vallen onder de werkingssfeer van de Wabo. Het gaat om het kappen van bomen, het aanleggen van een uitweg en het aanbrengen van reclame-uitingen.

De Apv kent verschillende onderwerpen. Overtredingen die we veel aantreffen zijn:
- het plaatsen van hinderlijke voorwerpen op, aan of boven de weg in strijd met de publieke functie/gebruik gemeentegrond;
- overtredingen bij evenementen;

- hinderlijk gedrag op openbare plaatsen;
- loslopende honden;
- het afsteken van vuurwerk;
- het opslaan van voertuigen, vaartuigen, mest, afval;
- parkeerexcessen en parkeerhinder;
- kampeerwagens, aanhangers en wrakken;
- stoken van vuur.

Bij het niet naleven van de gestelde regels kunnen zich op het taakveld Apv de volgende effecten voordoen:
- het ontstaan van verkeersonveilige situaties en ergernissen bij foutparkeren;
- het verrommelen van de openbare ruimte;
- onveilige en ongezonde situaties bij evenementen;
- licht-, geluid- en verkeersoverlast door evenementen;
- overlast door hinderlijke gedrag in de openbare ruimte;
- een gevoel van sociale onveiligheid;
- onveilige situaties door gevaarlijke dieren;
- ongevallen door verkeerd gebruik van vuurwerk;
- schade aan groenvoorzieningen, natuur en gebouwen.

2.6. Probleemanalyse Drankgebruik en Horeca

De DHW focust op regulering van alcoholverstrekking. De wet kent een vergunningplicht voor de verkoop van alcohol. Alcoholgebruik door jongeren op straat valt ook onder de reikwijdte van deze wet.

Er doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van drank en horeca. De relevante overtredingen zijn:
- DHW-inrichtingen hebben geen of geen actuele vergunning en voldoen niet aan de inrichtingseisen uit de vergunning.
- De leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop worden niet nageleefd;
- Jongeren hebben op straat alcohol bij zich.
- Er is sprake van schijnbeheer.

Als niet gehandhaafd zou worden, zijn onderstaande overtredingen en effecten te verwachten:
- Het alcoholgebruik (waaronder het alcoholgebruik onder jongeren) zal niet verder afnemen.
- de gezondheid van de bevolking (waaronder de gezondheid van jongeren) wordt geschaad.
- Er kunnen alcohol gerelateerde problemen van openbare orde ontstaan.
- Het zonder vergunning schenken van alcohol kan toenemen.
- Er is geen zicht op het levensgedrag van inrichtinghouders.
- Wijzigingen in inrichtingen zijn niet in beeld.

<u>Aanbevelingen voor de beleidsperiode 2016-2019</u>
- Wees alert op het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers en van verenigingen; het naleefgedrag kan met handhavingspreventie het meest effectief worden vergroot.

2.7. Probleemanalyse overige taakvelden

Voor de fysieke leefomgeving zijn enkele restcategorieën aan te wijzen die in een hoofdstuk zijn samengenomen. Het betreft diverse zaken op verschillende vakgebieden waaronder civieltechniek, de openbare orde en veiligheid (denk aan ondermijningsvraagstukken), de Afvalstoffenverordening, de wet Bibob, de Opiumwet en de Winkeltijdenwet.

Het reguleren van rioolaansluitingen en uitritten heeft tot doel wildgroei te voorkomen.

Hierdoor zijn te lozen stoffen in rioolaansluitingen controleerbaar.
De Winkeltijdenwet heeft tot doel perioden van rust te creëren in de openbare ruimte en overlast te voorkomen op tijdstippen dat burgers behoefte hebben aan rust.

Bij de handhaving kunnen zich de volgende problemen voordoen:
- onveilige situaties door illegale uitritten;
- ongezonde situaties bij niet of verkeerd aangesloten riool.

Bij het niet naleven van de gestelde regels kunnen zich de volgende effecten voordoen:
- onveilige verkeerssituaties;
- kosten voor schade aan rioolstelsels en wegen;
- overlast voor omwonenden van winkels.

3. VERGUNNINGVERLENING

3.1. Uitgangspunten, achtergronden en visie

Het vergunningenbeleid geeft aan hoe de binnen de wet- en regelgeving aanwezige beleidsruimten worden gebruikt.
We houden hierbij rekening met bestuurlijke prioriteiten, de relatie tussen marktpartijen en overheid, risicobeheersing en de beschikbare capaciteit/middelen.
Er bestaat een spanningsveld tussen de beschikbare capaciteit/middelen aan de ene kant en het noodzakelijke, adequate toetsniveau aan de andere kant. Door dit spanningsveld zullen we keuzes moeten maken en prioriteiten moeten stellen.

Bij de behandeling van vergunningaanvragen dienen, in het licht van de verhouding tussen de overheidsverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van marktpartijen, keuzes te worden gemaakt ten aanzien van diepgang van toetsing en dergelijke. De overheid kan niet alles toetsen en behoort dat ook niet te doen omdat het primaat bij de aanvrager zelf ligt. Marktpartijen hebben de primaire verantwoordelijkheid om zich aan de regels te houden. De overheid kan zich daarom, mits gemotiveerd, beperken tot het toetsen van zaken die zij het meest risicovol vindt en prioriteit wenst te geven. Hierbij dient wel een bepaald adequaat niveau te worden gewaarborgd en verwijtbare taakverwaarlozing te worden voorkomen. Met andere woorden; de overheid moet ervoor zorgen dat de echte risico's ook daadwerkelijk worden aangepakt.

Onze bestuurlijke visie ten aanzien van invulling en uitvoering van het vergunningenbeleid luidt:
1. Het vergunningenbeleid moet gericht zijn op het creëren van een veilig, gezond en leefbaar woon- en werkklimaat binnen onze gemeente.
2. Er moet efficiënter met de beschikbare capaciteit en middelen worden omgegaan, ook gelet op de voortschrijdende verbetering en verhoging van ons serviceniveau.
3. Er moet worden geïnvesteerd in meer voorlichting en communicatie in het voortraject (vooroverleg) om vooraf al het gewenste kwaliteitsniveau in de markt te kunnen realiseren en de primaire verantwoordelijkheden neer te leggen waar ze thuishoren.

3.2. Vergunningverlening

3.2.1 Inleiding

De formele juridische basis voor vergunningverlening ligt vast in wetgeving. In deze wetgeving zijn procedures vastgelegd. Om snel inzicht te krijgen in de haalbaarheid van een plan, bestaat een zogenaamd vooroverleg (waarin het plan schriftelijk of mondeling wordt toegelicht).
Vergunningverlening is gebonden aan wettelijke termijnen. Als niet binnen deze termijnen wordt beslist op een reguliere aanvraag, ontstaat een vergunning van rechtswege. Alle inspanningen zijn er natuurlijk op gericht om dit te voorkomen. De wettelijke behandelingstermijn bedraagt 8 weken (verlenging van de beslistermijn is mogelijk met 6 weken). Het proces van vergunningverlening in de gemeente Wijchen is al 'Lean' ingericht, zodat complete ontvankelijke reguliere aanvragen een doorlooptijd hebben van 13 werkdagen. (Lean wil zeggen dat het bedrijfsproces zo is ingericht dat het hele proces gericht is op het creëren van een product, waarbij alle verspillingen. bijv. in doorlooptijd, worden geminimaliseerd.)

Een aanvraag wordt op grond van de Wabo getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de bouwverordening, de redelijke eisen van welstand zoals die door de gemeenteraad zijn vastgesteld in de welstandsnota, het exploitatieplan (mits aanwezig), de Monumentenwet (als deze van toepassing is) en/of een provinciaal bestemmingsplan.
Als een aanvraag niet past binnen de regels van een bestemmingsplan, dan houdt een aanvraag tevens een verzoek in om af te wijken van die regels.

Een aanvraag kan pas in behandeling worden genomen als deze volledig is. De ingediende bescheiden moeten compleet zijn en van voldoende niveau om de aanvraag te kunnen beoordelen. In de Mor staan de indieningsvereisten van een aanvraag genoemd. Worden de gegevens niet tijdig ingediend of zijn deze na een aanvullingsverzoek nog steeds onvolledig, dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.

3.2.2 Toetsing Bouwbesluit
Bouwplannen lopen zeer uiteen. Het Bouwbesluit telt veel regels. Elke ontwerper, adviseur, bouwer, plantoetser en toezichthouder gaat daar op z'n eigen manier mee om. Al rond het jaar 2000 nam het toenmalige platform 'BWT grote gemeenten' het initiatief om hierin meer lijn te brengen door de opstelling van een landelijk toetsprogramma
Daarna is het belang van het werken aan de hand van een toetsprotocol alleen maar toegenomen. In de opgestelde kwaliteitscriteria voor organisaties die "Wabo-taken" uitvoeren, geldt het werken met zo'n protocol als eis.

Met het door ons gebruikte toetsingsprogramma 'BRIS-toets' kan eenduidig beleid vastgelegd worden en daarmee de kwaliteit van het toetsen worden geoptimaliseerd. Bovendien maakt de methode het toetsingsproces transparant en kan ermee worden aangetoond wat er getoetst is en met welke intensiteit.

Het toetsen van alle eisen uit het Bouwbesluit is theoretisch mogelijk, maar niet wenselijk gelet op de kosten en efficiëntie. Om tot een uniforme toetsing van de eisen uit het Bouwbesluit te komen zijn de toetsingsniveaus zorgvuldig beoordeeld. We stellen de niveaus per gebruiksfunctie vast. Hierdoor kunnen vergunningverleners de technische toets van aanvragen uitvoeren waardoor de veiligheid zoveel mogelijk wordt gewaarborgd zonder dat een algemene basiskwaliteit uit het oog wordt verloren. Overigens is met het vaststellen van de niveaus niet gezegd, dat van deze norm niet kan worden afgeweken. Als een vergunningverlener meer gegevens wil zien en dus strenger wil toetsen, kan dat altijd. Ook kan er steekproefsgewijs bij een omvangrijk project zwaarder getoetst worden als daar aanleiding voor bestaat. De veiligheid staat immers voorop. Hier zal echter wel sporadisch gebruik van worden gemaakt. Met het besluiten tot toepassing en vaststellen van de toetsingsniveaus zal een eenduidige toetsing plaatsvinden op de punten uit het Bouwbesluit waaraan wij grote waarde hechten.

Voor het toetsen gelden 3 toetsingsniveaus. Dit zijn:
Niveau 1 - Sneltoetsen: Kloppen de uitgangspunten? Bevatten de stukken voldoende informatie over de uitgangspunten? Als deze stukken niet zijn bijgevoegd, dan wordt de aanvraag/vergunning op dit onderdeel niet aangehouden of geweigerd.

Niveau 2 - Visueel toetsen: Kloppen de uitgangspunten en lijken de uitgangspunten aannemelijk? Gecontroleerd wordt of de stukken die moeten worden aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen, aanwezig zijn en of deze in de juiste vorm zijn. Als deze stukken niet zijn bijgevoegd, dan wordt de aanvraag aangehouden.

Niveau 3 - Representatief toetsen: Controle van de belangrijkste onderdelen. Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken 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.

Opgemerkt dient te worden dat niveau 4 (integrale toetsing) slechts in twee situaties (zie het onderdeel constructie) voorkomt, zodat dit niveau verder onbesproken blijft.

BRIS-toets
Er wordt getoetst met de landelijke Toets matrix (Bouwbesluit 2012). Er zijn verschillende manieren van toetsen mogelijk:
- Op afdelingsniveau;
- Op artikelniveau of;
- Op 'lid'niveau.

Toetsing op lidniveau is het meest gedetailleerd. We toetsen dan aan elk lid van elk Bouwbesluitartikel. Het maken van een rapportage van de checklist vindt plaats door het genereren van een pdf-bestand.

3.3. Deelactiviteit Apv en bijzondere wetgeving

Elke gemeente heeft haar eigen Apv. In deze verordening staan nadere regels voor het doen en laten van burgers in de zogenaamde "openbare ruimte".

De Apv bevat regels ter bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en ter bescherming van het milieu voor inwoners, bezoekers en ondernemers. Sommige regels zijn een verbod, omdat overtreding van deze regels overlast, gevaar of hinder veroorzaakt.

De Apv kent diverse onderwerpen. Overtredingen die we veel aantreffen zijn:
- hinderlijke voorwerpen op, aan of boven de weg plaatsen in strijd met publieke functie/gebruik gemeentegrond;
- overtredingen bij evenementen;
- hinderlijk gedrag op openbare plaatsen;
- loslopende honden;
- verkeerd hanteren van (illegaal) vuurwerk;
- opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afval;
- handelsreclame;
- parkeerexcessen en parkeerhinder Blauwe Zone;
- kampeerwagens, aanhangers en wrakken;
- stoken van vuur.

<u>Deregulering</u>
Gemeenten zijn al geruime tijd bezig met vermindering van regelgeving. Er wordt voortdurend onderzocht of er geen onnodige regels in gemeentelijke verordeningen staan en of bepaalde vergunningenstelsels omgezet kunnen worden in meldingenstelsels. De belangrijkste wijzigingen zijn onder andere het afschaffen van diverse kleine ontheffingen en het invoeren van een meldingsplicht voor kleine evenementen tot 250 bezoekers (in plaats van een vergunningsplicht). Dit betekent dat er minder vergunningen aangevraagd hoeven te worden. Ook in de komende periode zullen wij aan de slag gaan met deregulering. De Apv wordt geregeld geactualiseerd. Naar verwachting wordt de geactualiseerde Apv 2020 per 1 januari 2020 vastgesteld.

3.4. Deelactiviteit milieu

De uitvoering van de basis-milieutaken is overgedragen aan de ODRN. Slechts wanneer er sprake is van een meervoudige Wabo-activiteit inclusief milieu, ligt de regie bij de gemeente.

4. TOEZICHT- EN HANDHAVINGSBELEID

4.1. Algemeen

De gemeente kan geen toezicht houden op alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is. Daarom worden per taakveld prioriteiten gesteld aan de hand van een objectieve analyse van de risico's die zich voordoen bij het overtreden van voorschriften. Handhaving van de grootste risico's krijgt de meeste prioriteit, aangevuld met de bestuurlijke accenten. Ze worden verwerkt in een jaarlijks op te stellen VTH-uitvoeringsprogramma (bijlage 2).

4.2 Risicoanalyse en rangorde van taken

Om de prioriteitstelling weloverwogen te kunnen maken, zijn de risico's die bij de taken op het gebied van de betreffende beleidsvelden spelen in beeld gebracht en gewaardeerd door middel van een op ambtelijk niveau uitgevoerde risicoanalyse.

Bij het vaststellen van de prioriteiten nemen de risico's voor de burgers een belangrijke plaats in. De gedachte daarbij is dat de interne en externe risico's die de gemeente loopt in belangrijke mate de bestuurlijke aandacht van een onderwerp bepalen. Het benoemen van risico's en het afwegen hiervan is belangrijk. Zo ontstaat een organisatie waarin de intensiteit van toezicht en handhaving een directe relatie heeft met de kans dat een probleem zich voordoet en de ernst van de mogelijke gevolgen.

Daarbij moet worden onderkend dat ondergeschikte risico's hoog op de politieke agenda kunnen staan omdat maatschappelijke en/of politieke opvattingen daartoe dwingen. Ook kunnen ondergeschikte taken met zo'n grote frequentie tot problemen leiden, dat een gestructureerde aanpak om die reden nodig is. Het doel van de risicoanalyse is het vaststellen van prioriteiten, op basis waarvan beleid geformuleerd kan worden. Aan de hand van het VTH-beleid stellen wij vervolgens elk jaar in het uitvoeringsprogramma een capaciteitsraming en een overzicht hoe die capaciteit ingezet zal worden op.

Benadrukt wordt dat de risicoanalyse geen wetenschappelijk onderzoek is. De analyse heeft tot doel om de terreinen van gemeentelijk handelen op een aantal risicoaspecten te inventariseren, om zo koers te zetten voor de ontwikkeling van de beleidsnota.

4.2.1 Risicoanalyse beleidsveld bouwen en ruimtelijke ordening

Voor de handhaving van de activiteiten bouwen en slopen van een bouwwerk, het uitvoeren van een werk, het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan en het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een monument, is in 2013 een risicoanalyse gemaakt. Deze is voor het komend jaar nog steeds toepasbaar.

4.2.2 Risicoanalyse beleidsveld milieu

Voor de activiteit 'oprichten en exploiteren van een inrichting' (milieu) is gekozen voor een andere systematiek om prioritering aan te brengen (in plaats van een risicoanalyse).
In het Activiteitenbesluit zijn alle activiteiten (taken) opgesomd die inrichtingen kunnen hebben. De toegepaste formule/prioritering is gebaseerd op 'risico = kans x effect'. De effectfactor bestaat uit vijf aspecten die bij niet-naleven van de regels een rol spelen te weten: fysieke veiligheid, leefomgevingskwaliteit, volksgezondheid, financiële gevolgen en natuur. Deze score wordt vermenigvuldigd met een score voor naleefgedrag en de omvang van de activiteit op dat bedrijf (het 'kans' effect). Het kanseffect komt tot uitdrukking in de prioritering bij de planning voor het bedrijfsbezoek. Bedrijven met een slecht naleefgedrag uit het verleden of heden zullen vaker bezocht worden en goed naleefgedrag wordt beloond met minder milieucontroles.

Door middel van deze formule/prioritering hebben alle inrichtingen in de gemeente Wijchen

een risicoscore gekregen. Deze score bepaalt uiteindelijk de frequentie waarmee het bedrijf bezocht wordt. De bedrijven met een hoge score zijn dus de bedrijven met de grootste risico's, waardoor deze het meest bezocht worden.
De ODRN vervat deze beleidsuitgangspunten in diens jaarlijkse werkprogramma. De ODRN werkt aan een organisatorische doorontwikkeling om kosten en baten beter met elkaar in evenwicht te brengen. Een van de ontwikkelrichtingen is meer risicogericht toezicht. Ten tijde van het schrijven van dit document is deze ontwikkeling in volle gang. De volledige effecten werken wij in het VTH-beleid 2021-2024 nader uit.

Ook alle gemeentelijke inrichtingen zijn meegenomen bij het opstellen van de risicoanalyse. Deze inrichtingen worden met dezelfde intensiteit gecontroleerd als de overige inrichtingen.

4.2.3 Risicoanalyse beleidsveld bijzondere wet- en regelgeving en verordeningen
Vanwege het beperkt aantal zaken en benodigde capaciteit is besloten dat de handhavingszaken die zich op deze gebieden voordoen, allemaal opgepakt gaan worden. In de capaciteitsraming en het uitvoeringsprogramma is hier rekening mee gehouden.

Voor de handhaving van wetgeving in het kader van de bestuurlijke aanpak en de Wet Bibob is in de capaciteitsraming en het uitvoeringsprogramma rekening gehouden.

Op basis van de toegekende prioriteiten in combinatie met de gewenste toezichtstrategie kan nu per taak worden bepaald welke inzet wenselijk is en tot welke benodigde capaciteit die inzet leidt.

4.2.4 Risicoanalyse beleidsveld brandveilig gebruik
Voor de activiteit gebruik en brandveiligheid is een aparte risicoanalyse gemaakt. De wet- en regelgeving voor brandveiligheid is geregeld in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. In het Bouwbesluit 2012 zijn eisen opgenomen over brandveiligheid bij het gebruik van bouwwerken en een veilige ingebruikname. Het Bouwbesluit 2012 heeft het Bouwbesluit 2003, het gebruiksbesluit en een aantal voorschriften uit gemeentelijke verordeningen vervangen.
Bij de opslag van gevaarlijke stoffen worden meestal aanvullende eisen gesteld op basis van de milieuvergunning. Voorbeelden zijn een Vuurwerkbesluit, een activiteitenbesluit of een omgevingsvergunning voor een inrichting.

4.3 Prioriteringsbeleid

Aan de hand van de resultaten van de uitgevoerde risicoanalyses, is een rangorde van taken aan te brengen. Deze rangorde geeft de prioritering van de uit te voeren toezicht- en handhavingstaken aan. In (bijlage 2 van) het uitvoeringsprogramma is deze rangorde schematisch weergegeven. De genoemde taken zijn onderverdeeld in 'prioriteit hoog', 'prioriteit gemiddeld' en 'prioriteit laag'.

In het uitvoeringsprogramma wordt een vertaalslag gemaakt van de vastgestelde taken en prioriteiten naar de (benodigde) capaciteitsinzet die op grond van de toezichtstrategie nodig is om die op een adequate wijze uit te kunnen voeren.

4.4 Cumulatie en herhaling van overtredingen

Tijdens een controle kunnen ook meerdere overtredingen tegelijkertijd worden geconstateerd die een lage of een gemiddelde prioriteit hebben. Er is dan sprake van een cumulatie van overtredingen.

Wat ook regelmatig voorkomt is dat een overtreding voor de tweede keer voorkomt. Als deze overtreding een lage of gemiddelde prioriteit heeft, dan kan het zijn dat deze overtreding (op basis van het uitvoeringsprogramma van dat jaar) niet opgepakt gaat worden. Bij herhaling van een overtreding kan het echter wenselijk zijn dat we hiertegen toch handhavend optreden. Daarom zal ook bij herhaling van een overtreding per concreet geval beoordeeld worden of we tegen de herhaalde overtreding toch handhavend optreden.

4.5 Belangenafweging

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat we bij het beoordelen van een verzoek om handhaving altijd een afzonderlijke belangenafweging moeten maken. We kunnen een verzoek om handhaving nooit terzijde schuiven en zullen hier altijd inhoudelijk een afweging over moeten maken.

Bij het verwerken van verzoeken om handhaving, klachten en meldingen, is communicatie erg belangrijk. Met name voor het vervolg van het traject. Van belang hierbij is dat transparant en duidelijk naar de verschillende partijen toe wordt gecommuniceerd.

5. DOELSTELLINGEN EN INDICATOREN

5.1 Algemeen

Dit hoofdstuk is een vertaling van de bestuurlijke visie naar meetbare doelstellingen. Ook wordt uitgewerkt hoe de VTH-doelen in meetbare indicatoren kunnen worden gevat, waarbij wordt aangegeven hoe deze indicatoren gemonitord kunnen worden. Voor doelen die zich niet lenen voor het kwantitatief meten ervan, kan de stand van zaken in een omschrijving uitgedrukt worden.

5.2 Monitoring van het proces van VTH-taken

Wij willen het proces van vergunningverlening en handhaving, de resultaten en voor zover mogelijk de effecten hiervan, monitoren.

5.2.1 Vergunningverlening

De monitoring van onze vergunningverleningsactiviteiten bevat de volgende onderdelen:

a. Aantal en aard ingediende aanvragen;
b. Aantal besluiten op basis van de ingediende aanvragen;
c. Aantal afgehandelde meldingen onder verdeeld in relevante categorieën;
d. Aantal besluiten onderverdeeld naar relevante categorieën;
e. Aantal ingediende bezwaren/beroep door initiatiefnemers en percentage gehonoreerd;
f. Tijdigheid van de geleverde producten;
g. De inhoudelijke kwaliteit van de producten.

5.3. Doelstellingen

5.3.1 Kwaliteitsdoelstellingen en –indicatoren

Hogere doelen die met handhaving worden nagestreefd zijn:

1. Een prettige, veilige samenleving zonder overlast en zonder verrommeling.
2. Tevreden burgers.
3. Een gedragsverandering van burgers ten gunste van de samenleving.

5.3.2 Aanvullende kwaliteitsdoelstellingen

<u>Het geven van vertrouwen en het versterken van eigen verantwoordelijkheid</u>

We willen aanspraak maken op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven. Goed naleefgedrag verdisconteren we in de prioriteiten.
Dit kan gemeten worden door het aantal versoepelde of verzwaarde controles, door een vermindering van het aantal controles op lage risico's en een toename van het aantal controles op hoge risico's.

<u>Het uitvoeren van wettelijke taken</u>

We willen voldoen aan wettelijke kwaliteitsverplichtingen, zoals vastgelegd in het Bor en het Mor en we willen een minimaal benodigd adequaat niveau van toezicht leveren. Dit kan gemeten worden door het niveau van het uitgevoerde toezicht te vergelijken met het minimum adequate niveau.

<u>Het in de hand houden van kosten en vergroten van efficiëntie</u>

Het kwaliteitsniveau dat we nastreven, moet liggen binnen de bestaande formatieruimte. Preventie en vertrouwen leiden tot minder controles.
Nieuwe werkwijzen worden ingevoerd als deze efficiënt zijn. Een voorbeeld hiervan is mobiel digitaal toezicht. Een tablet is gekoppeld aan het vergunningenregistratiesysteem. De juiste bouwtekening wordt geladen ten behoeve van de controle op de bouwplaats.
Uit de jaarlijkse begrotingen moet blijken dat de kosten voor handhaving niet toenemen.

Prestatiedoelstellingen

- Vergroten veiligheid

De fysieke veiligheid neemt toe doordat bouwwerken veiliger worden gebouwd en gebruikt. Het gevoel van veiligheid neemt toe doordat minder overtredingen in de openbare ruimte voorkomen en daardoor minder verrommeling en overlast optreedt.

- Vergroten duurzaamheid

Duurzaamheid neemt toe door toezicht op bouwwerken, die daardoor bruikbaarder worden en langer meegaan. Illegale bouw en bouwfouten worden voorkomen en daardoor ook kosten en verspilling van materialen.

- Verbeteren milieu en gezondheid

Gezondheidsrisico's en milieubelasting nemen af door toezicht op bouwwerken. De energiezuinigheid van gebouwen neemt toe. Afvalstromen worden beter gescheiden en zorgvuldiger verwerkt. Schade aan de natuur wordt voorkomen door vermindering van afvalstort en lozingen. De gezondheid van jongeren neemt toe door minder alcoholgebruik.

Naleefdoelstellingen

De doelen die wij stellen worden voor een groot deel bereikt door het naleefgedrag te verbeteren. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de doelstellingen die met achterliggende wet- en regelgevingen worden beoogd.

- Het verbeteren van het spontane naleefgedrag

Spontaan naleefgedrag is het naleven van regelgeving zonder dat handhavingsacties nodig zijn. De kwaliteitsdoelstelling 'Communicatie als preventief handhavingsinstrument' draagt hieraan bij. Spontane naleving wordt beloond met verminderd toezicht, wat weer bijdraagt aan het hogere doel dat wij stellen om te streven naar tevreden burgers. Spontaan naleefgedrag is meetbaar door een afname van het aantal overtredingen in verhouding tot het aantal controles of het aantal uren besteed aan toezicht.

- Verbeteren naleefgedrag bij grootste risico's

Voorschriften die een hoog risico beschermen, moeten zorgvuldig nageleefd worden. Goede communicatie en voorlichting vergroten bewustwording van die risico's en bevorderen spontaan naleefgedrag. Daar waar het spontane naleefgedrag niet op orde is, moet adequaat toezicht en handhaving alsnog leiden tot nagenoeg 100% naleving.

5.4. Methodiek om te bepalen of de gestelde doelen worden gehaald

Jaarlijks wordt een verslag opgesteld over de uitgevoerde handhaving. Dit leidt tot bijstellingen en beleidswijzigingen. De kwaliteits-, prestatie-, en naleefdoelstellingen worden beoordeeld. Indicatoren hierbij zijn:
- het aantal gecontroleerde vergunningen;
- het aantal uitgevoerde controles en hercontroles;
- het aantal en percentage spontane naleving;
- het aantal en de aard van de overtredingen;
- het aantal ingediende handhavingsverzoeken;
- het aantal bestuursrechtelijke trajecten;
- het aantal in stand gebleven handhavingsbesluiten en;
- het aantal uren besteed aan voorlichting en communicatie.

Niet elk doel kan gemeten worden met indicatoren. In die gevallen zal de beoordeling een beschrijvende weergave zijn van de feitelijke situatie of de stand van zaken.

6. NALEVINGSTRATEGIE

6.1. Algemeen

De gemeente dient te beschikken over een nalevingstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving (van Wabo en Apv) wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.
De nalevingstrategie bestaat uit:
a. een preventiestrategie
b. een handhavingsstrategie, onderverdeeld in:
   - een toezichtstrategie;
   - een sanctiestrategie;
   - een gedoogstrategie.

6.2. Preventiestrategie

De handhavingsvisie legt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en ondernemers. Preventie past hierbij als voorkeursstrategie, want deze wijst burgers op hun eigen verantwoordelijkheid.

Voorlichting en communicatie
Voorlichting en communicatie zijn de belangrijkste instrumenten om een goed naleefgedrag te bereiken en draagvlak te creëren bij inwoners en bedrijven. Met communicatie wordt voorzien in kennis over de regelgeving, maar ook over motivaties om regels na te leven en gevolgen van het overtreden van de regels. Hierdoor ervaart de burger daadkracht van de gemeente, wat het begaan van overtredingen ontmoedigt en het draagvlak voor handhaving vergroot. Dit gevoel bij de burger kan slechts worden bereikt als de gemeente geloofwaardig is in haar communicatie.
Communicatiemiddelen die gebruikt kunnen worden zijn doelgerichte brieven, persberichten, bijeenkomsten, artikelen in de lokale krant, brochures, de website van de gemeente en sociale media.

Drank- en Horecawet

Artikel 43a van de DHW verplicht de gemeenteraad om een preventie- en handhavingsplan alcohol op te stellen, welke elke vier jaar gelijktijdig met de lokale nota gezondheidsbeleid wordt vastgesteld. Wat handhaving betreft dient aangegeven te worden op welke wijze het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd. In het uitvoeringsprogramma staat de beschikbare capaciteit is en hoe die wordt ingezet.

Basiscontroles
Onder de basiscontroles vallen de vergunningencontroles van:
- horecabedrijven met een DHW-vergunning (zoals in artikel 3 van de DHW staat),
- slijterijen met een DHW-vergunning,
- paracommerciële horecabedrijven (zoals sportverenigingen, jongerencentra en dorpshuizen) met een DHW-vergunning, waaraan op grond van de paracommerciële verordening (opgenomen in Apv) beperkingen zijn gesteld met het oog op het voorkomen van oneerlijke concurrentie.

Hotspotcontroles
Hotspotcontroles zijn bedoeld om de naleving te controleren bij alcoholverkooppunten waar veel jongeren komen en waar de naleving van de leeftijdsgrenzen voor de verkoop van alcohol aan jongeren een risico is. Daarnaast is er bij deze bedrijven ook aandacht voor stimulatie van drankgebruik door zogenaamde happy hours.

Leeftijdscontroles evenementen
Aanvullend is er speciale aandacht voor evenementen waar voor het schenken van zwakalcoholhoudende dranken is afgegeven (op grond van artikel 35 DHW) en voor evenementen waarvoor geen ontheffing is afgeven, maar die wel een risico opleveren voor de verkoop van alcohol aan jongeren.

Controle drankgebruik onder 18 jaar in voor publiek toegankelijke ruimtes
De laatste controlemodaliteit is de controle op artikel 45 van de DHW. Het is op grond van dit artikel voor jongeren onder de 18 jaar verboden om op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben.

Handhavingsprotocol
Als een Boa overtredingen constateert maakt hij/zij hiervan een boeterapport op.
Onze gemeente heeft het regionaal model 'preventie- en handhavingsplan alcohol regio Nijmegen' vastgesteld. In dit plan staat per feit een sanctiestrategie weergegeven

6.3 Handhavingsstrategie

Er zijn twee manieren om handhavend op te treden, namelijk met het toepassen van een straf of met het opleggen van een maatregel om de overtreder te bewegen om de overtreding ongedaan te maken of te staken.
In deze paragraaf wordt ingegaan op het bestuursrechtelijk handhavend optreden. Zoals hierna in de paragraaf 'de handhavingsinstrumenten' zal worden uitgewerkt, hanteert onze gemeente geen bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete bij overtredingen van de openbare orde. Deze middelen zullen daarom niet verder worden besproken. Wel worden de middelen last onder bestuursdwang en last onder dwangsom toegepast, dit zijn de zogenaamde herstelsancties.

Herstelsancties worden in beginsel in drie stappen uitgevoerd. Deze drie stappen zijn:
1. Nadat er is geconstateerd dat er sprake is van een overtreding wordt er een waarschuwingsbrief verstuurd. In de brief wordt een termijn gegeven om de overtreding ongedaan te maken of te staken en/of om een (concept)vergunning aan te vragen.
2. Wanneer de termijn uit de waarschuwingsbrief is verstreken en er is nog steeds sprake van een overtreding dan wordt een voornemen tot het opleggen van een hertstelsanctie verstuurd met daarin een redelijke termijn om een zienswijze in te dienen.
3. Na het verstrijken van de zienswijze termijn wordt een definitief besluit genomen om al dan niet over te gaan tot het opleggen van een herstelsanctie, met in achtneming van de eventueel ingediende zienswijze en of er nog sprake is van een overtreding.

Van dit driestappenplan kan worden afgeweken als de zaak daartoe aanleiding geeft. De individuele waarschuwing kan bijvoorbeeld uitblijven als er een algemene waarschuwing heeft plaatsgevonden, waarin staat dat er op een bepaalde manier aandacht gegeven zal worden aan een categorie overtredingen. Ook kan een waarschuwing achterwege blijven als de overtreder was gewaarschuwd dat hij met zijn plan een overtreding begaat en het plan toch doorzet. Ook bij zaken waarbij de tijdsduur van een waarschuwingsbrief niet passend is, kan deze stap worden overgeslagen.

In het geval van spoedeisendheid of bij het stilleggen en stilgelegd houden van illegale werkzaamheden kan er direct een besluit genomen worden tot het toepassen van een herstelsanctie. Ook het wettelijke verplichte voornemen kan in dit geval achterwege blijven, omdat handelen direct geboden is. In sommige gevallen kan ook worden afgezien van de tweede stap als er in een mondeling gesprek is aangegeven wat de herstelsanctie zal inhouden en de overtreder de gelegenheid heeft gekregen om te reageren. Dit is vooral voor de eenvoudige zaken van toepassing en waar de tijd voor het nemen van de tweede stap beperkt is.

Van het driestappenplan kan ook afgeweken worden als in specifiek beleid een

sanctiestrategie is opgenomen voor een bepaalde categorie(en) overtredingen. Zoals bijvoorbeeld de sanctiestrategie voor overtredingen van de Drank-en Horecawet. Ook als er sprake is van een opeenvolgende op te leggen herstelsanctie voor dezelfde overtreding of als de overtreder eerder overtredingen heeft begaan, kan worden afgeweken van het driestappenplan.

In beginsel zal dus na het constateren van een overtreding het drie stappenplan worden toegepast, behoudens de bovengenoemde uitzonderingen. Daarnaast houdt het bestuursorgaan altijd de bevoegdheid om in individuele gevallen gemotiveerd af te wijken van het beleid.

6.3.1 De handhavingsinstrumenten
Voor de bestuursrechtelijke handhaving van wettelijke voorschriften staan verschillende handhavingsinstrumenten ter beschikking. Dit zijn de oplegging van een last onder bestuursdwang, de oplegging van een last onder dwangsom en de intrekking van een vergunning of ontheffing.

In 2009 zijn twee nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen, te weten de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Deze instrumenten zijn beide geschikt voor gemeenten om de bestrijding van veel voorkomende en overlastgevende overtredingen in de publieke ruimte aan te pakken. In onze gemeente wordt de bestuurlijke strafbeschikking niet toegepast en wordt er ook geen gebruik gemaakt van de bestuurlijke boete, tenzij dit wettelijk is geregeld (Drank- en Horecawet).

Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom?
Onder een last onder bestuursdwang wordt verstaan het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met de regels is gedaan, gehouden of nagelaten.
Een last onder dwangsom is een sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt als of zolang de overtreding voortduurt of steeds wordt begaan.

Voor de keuze tussen het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is het volgende van belang. Hoe door het bestuursorgaan wordt gereageerd op een geconstateerde overtreding is in belangrijke mate afhankelijk van twee typen omstandigheden, te weten:

- Er is wel of geen sprake van spoedeisendheid (hoog risico op gevaar en/of schade). Bij spoedeisendheid duldt de situatie geen uitstel, snel optreden is geboden. In die gevallen wordt de overtreding direct gehandhaafd. Ook worden korte termijnen gesteld en als dit nodig is, volgt de formele beschikking achteraf.
- De overtreding wordt wel of niet kennelijk bewust begaan:
  Een kennelijk bewuste overtreding betekent dat de geconstateerde overtreding willens en wetens is gepleegd door de overtreder. Er moeten feitelijke omstandigheden worden aangegeven waardoor het zeer aannemelijk is dat een overtreding bewust wordt begaan.
  Deze omstandigheden zijn in ieder geval aanwezig bij: recidive, een notoire overtreder, een verklaring van de overtreder zelf over het bewuste karakter van de overtreding en de kennelijke bewustheid blijkt uit de aard of de zwaarte van de overtreding.

Een last onder dwangsom zal niet het juiste middel zijn als er sprake is van bepaalde spoedeisende gevallen, bij dreigende ernstige gevolgen met een onherstelbaar karakter of bij een levensbedreigende situatie. Bestuursdwang is dan een veel effectiever instrument. Een last onder dwangsom is ten opzichte van bestuursdwang meer geschikt om herhaling van een overtreding te voorkomen. Uit de jurisprudentie blijkt dat gemeenten een grote beleidsvrijheid hebben bij de keuze tussen bestuursdwang en dwangsom.

Als een overtreding heeft geleid tot een onomkeerbare situatie (bijvoorbeeld illegale sloop

van een monument), zal handhaving via de bestuursrechtelijke weg (welke zich richt op herstel) niet toereikend zijn. In die gevallen kan het strafrecht fungeren als vangnet.

6.4 Toezichtstrategie

Preventief toezicht is gericht op het voorkomen van een overtreding. Deze vorm van toezicht is gebaseerd op een jaarprogramma en is thematisch of gebiedsgericht. Repressief toezicht is gericht op het ongedaan maken van overtredingen en komt voort uit klachten, meldingen en ambtshalve constateringen uit het vrije veld. Hoe toezicht wordt ingezet, is afhankelijk van de prioriteit die volgt uit de risicoanalyse en uit de bestuurlijke keuzes. Accenten in het toezicht kunnen tot afwijkende intensiteit leiden. Er is enige beleidsvrijheid in het bepalen van de toezichtstrategie, maar het gebruiken van die vrijheid mag niet leiden tot verwaarlozing van wettelijke toezichttaken. In principe gelden de volgende uitgangspunten:

Prioriteit	Intensiteit van het toezicht
Laag	Preventief: incidenteel toezicht. Repressief: beperkt reageren op klachten of ambtshalve constateringen.
Gemiddeld	Preventief: actief toezicht. Repressief: niet direct, wel gedoseerd reageren op klachten
Hoog	Preventief: intensief toezicht. Repressief: direct reageren op klachten of ambtshalve constateringen.

Aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven wordt invulling gegeven door goed naleefgedrag te belonen met verminderd toezicht, als dit mogelijk is te kiezen voor preventief toezicht (info/voorlichting) in plaats van repressief toezicht, hercontroles achterwege te laten en zelfcontrole toe te staan.

Integraal toezicht en handhaving
Integraal toezicht betekent dat coördinatie plaatsvindt in toezicht doordat toezichthouders van verschillende vakgebieden en organisaties op hetzelfde moment gaan controleren. Toezichthouders kunnen knelpunten van een ander vakgebied signaleren en deze doorgeven aan de toezichthouder die de vakkennis bezit. Met integraal werken kunnen tegenstrijdigheden in regelgeving snel worden gesignaleerd, ontstaat meer overzicht en kunnen vervolgacties beter worden afgestemd. Hercontroles kunnen veelal door één handhaver worden uitgevoerd, wat tijdwinst oplevert. Ook neemt de kennis van elkaars vakgebied toe. Bij een integrale controle worden de bevindingen samengevoegd en wordt, zo mogelijk, een gezamenlijke brief aan de overtreder gestuurd.

Integraal Toezichtprotocol (ITp)
We houden toezicht volgens het integraal Toezichtprotocol, waarmee de intensiteit en diepgang van toezicht wordt vastgelegd. Het integraal Toezichtprotocol wordt door de Rijksoverheid ondersteund en geaccepteerd als landelijk standaard hulpmiddel bij de uitvoering van het omgevingstoezicht.

Programmatisch toezicht
Programmatisch toezicht is het houden van toezicht op omgevingsobjecten volgens het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Het toezicht bestaat uit geplande controles bij objecten, op basis van een verleende vergunning, ontheffing of melding. Ook kunnen de controles themagericht zijn.

Andere vormen van controle
Voorbeelden van andere vormen van controles zijn projectmatige of thematische controles, bijvoorbeeld projecten gericht op horeca-inrichtingen, metaalbedrijven, illegale bewoning, etc.
Deze controles worden in het uitvoeringsprogramma nader omschreven onder het kopje ‘projecten’.

Handhaving horeca en werkwijze behandelen geluidklachten (extern)
Door de ODRN is in een stappenplan omschreven, welke handhavingsstrategie wordt gevolgd bij geluidsoverlast afkomstig van horeca-inrichtingen. Ook is er een werkwijze opgesteld hoe om te gaan met geluidsklachten (niet zijnde horeca). Hierover staat meer in bijlage 1.

6.5 Sanctiestrategie

Zie bijlage 2.

6.6 Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust niet handhavend optreden tegen overtredingen. Het gaat om situaties die op termijn weer in overeenstemming met de regels moeten zijn; gedogen is dan ook tijdelijk van aard. In de kabinetsnota 'Gedogen in Nederland' (Kamerstuk 25 085) uit 1996 is een landelijke gedoogrichtlijn gegeven. Deze richtlijn is hieronder in het beleid overgenomen.

Gedogen kan slechts worden toegestaan in situaties waarin:
- Handhaving zou leiden tot onmiskenbare onbillijkheden (waaronder overmacht-, nood-, en overgangssituaties).
- Het algemeen belang evident beter is gediend met gedogen.
- Een zwaarder belang het gedogen rechtvaardigt.

Overige voorwaarden aan gedogen:
- Het is slechts toegestaan in uitzonderingsgevallen.
- Alleen actief gedogen is toegestaan, passief gedogen wordt niet getolereerd.
- Gedogen dient schriftelijk te gebeuren.
- Gedogen geschiedt onder voorwaarden, waarbij de omvang wordt bepaald en de periode van gedogen wordt beperkt. Er moet sprake zijn van een 'voorzienbare tijdelijkheid'.
- Tot slot is bij elk gedoogbesluit een zorgvuldige belangenafweging nodig, waarbij de gemeente volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State slechts beperkte beleidsvrijheid toekomt.

In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving is er in regionaal verband gedoogbeleid vastgesteld. Dit beleid sluit aan bij de landelijke gedoogrichtlijn en is ook van toepassing op de handhaving van de Wabo. Gedogen laat eventuele strafvervolging door het OM onverlet.

7. HARDHEIDSCLASULE

In dit beleidsplan staan beleidsregels geformuleerd die tot doel hebben te komen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van de VTH-taken. Dit zijn algemene uitgangspunten voor het handelen. Dit impliceert dat er altijd bijzondere omstandigheden kunnen zijn die in een concreet geval tot een andere dan hier beschreven aanpak leiden. Of, om het in de termen van artikel 4:84 van de Awb te formuleren:
'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'

Een aantal elementen in deze formulering behoeft explicitering in dit beleidsplan:

Het bestuur handelt overeenkomstig deze nota
Het vastleggen van beleidsregels in de nota heeft tot gevolg dat het college en de burgemeester elk voor hun eigen bevoegdheid, handelt overeenkomstig de uitgangspunten die in dit plan zijn geformuleerd en dat ook derden daarop moeten kunnen vertrouwen.

Behoudens bijzondere omstandigheden
Er kunnen altijd bijzondere omstandigheden zijn die bij toepassing van de beleidsregels in een concreet geval tot onevenredige hardheid kunnen leiden. Er kunnen talloze aanleidingen zijn om hierop een beroep te doen.
Het is aan de overtreder of andere belanghebbenden om - bij de aanschrijving - deze bijzondere belangen aan de orde te stellen. Het bestuur gaat zelf niet actief naar dergelijke belangen op zoek. Een beroep op dergelijke bijzondere omstandigheden kan (vrijwel) nooit worden gedaan als de overtreder op voorhand al was meegedeeld welke consequenties zijn handelen zou hebben en hij toch de overtreding heeft gepleegd.

Als uitkomst van een belangenafweging
De bijzondere belangenafweging moet tot de slotsom leiden dat de doelen die met de handhaving zijn gediend in geen verhouding staan tot de belangen die de overtreder heeft bij het voortduren van de illegale situatie. Het moet dus vrijwel per definitie om relatief ondergeschikte overtredingen gaan. Immers, als er sprake is van gevaarzetting, schade, hinder, overlast en dergelijke zal de belangenafweging al snel naar handhaving (moeten) leiden.

Beroep op de hardheidsclausule
In het algemeen kan alleen een beroep op de hardheidsclausule worden gedaan als er een combinatie is van:

- niet expliciet verwijtbaar handelen; met
- bijzondere omstandigheden die afweging vragen; en
- relatief ondergeschikte overtredingen.

Kan aan een van deze vereisten niet worden voldaan dan ligt een positief besluit naar aanleiding van een beroep op de hardheidsclausule niet in de rede.

Omgevingsdienst
Regio Nijmegen

BIJLAGE 1

Stappenplan Handhaving Horeca van de ODRN

In dit stappenplan wordt omschreven welke handhaving strategie wordt gevolgd bij geluidsoverlast (muziek) afkomstig van horeca inrichtingen. Klachten betreffende geluidsoverlast moeten ingediend worden bij de centrale meldkamer van de politie (via 0900-8844).

Stappenplan
Na ontvangst van de geluidklacht wordt door de politie, als dit mogelijk is, de klacht beoordeeld op basis van het gehoor (geen geluidsmeting). Als het een terechte klacht betreft (muziekgeluid duidelijk waarneembaar boven het stemgeluid) krijgt de ondernemer een waarschuwing én er wordt tevens een aanzegging gedaan. Dit wordt gemeld aan de ODRN die een brief naar de overtreder verstuurt met het voornemen tot het treffen van een bestuurlijke maatregel (**stap 1**);

Bij herhaalde constatering van de (vermoedelijke muziek) geluidsovertreding wordt een geluidsmeting uitgevoerd (Abovo). De centrale meldkamer geeft hiertoe opdracht. Na geconstateerde (door geluidmeting) overtreding wordt de overtreding gemeld aan de ODRN zodat vervolgens een dwangsombeschikking uitgevaardigd kan worden. De politie (bijzondere wetten) kan bij deze stap proces-verbaal opmaken (**stap 2**);

Na elke constatering van overtreding van geluidsvoorschriften (geluidmeting door Abovo) wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd. Wederom kan de politie proces-verbaal opmaken. Er wordt direct een besluit tot het invorderen van de dwangsom gemaakt (**stap 3**).

Als er binnen zes maanden géén of ongegronde klachten over het bedrijf worden ingediend, dan zal het bedrijf één stap zakken. Een bedrijf zit bijvoorbeeld in stap 1 (voornemen) en binnen zes maanden worden er geen klachten (of ongegronde) ingediend dan verdwijnt het bedrijf uit het stappenplan. Deze systematiek geldt niet voor stap 2 naar stap 1. Ingeval van een opgelegde dwangsom kan op verzoek van de overtreder de dwangsom worden ingetrokken als de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd (art. 5:34 lid 2 Awb). Zolang de dwangsom van kracht is kan de ondernemer geen gebruik maken van de ontheffingsmogelijkheid van de geluidsvoorschriften ingevolge de Algemene Plaatselijke Verordening (lees: Festiviteitenregeling, incidentele festiviteiten of incidentele ontheffingen). Dit geldt niet voor de collectieve dagen.

Dwangsombedrag voor geluidsovertreding bedraagt € 1.000,00 per overtreding met een maximum van € 5.000,00 (dus maximaal 5 keer innen). Als de overtredingen, na vijfmaal verbeuren, blijven bestaan dienen andere handhavingsmiddelen ingezet te worden (bestuursdwang of dwangsom verhogen).

Werkwijze behandelen geluidklachten (extern)

Bij de ODRN komen geregeld vragen binnen hoe om te gaan met geluidsklachten, opdracht voor het behandelen van geluidsklachten en het uitvoeren van geluidsmetingen. Voor de oprichting van de ODRN, 1 april 2013, had iedere gemeente een eigen lokale werkwijze hoe men om ging met dergelijke geluidsvraagstukken. Na oprichting van de ODRN is een regionale werkwijze nog niet bepaald.

In deze memo wordt een voorstel gedaan hoe we in regionaal verband om zouden kunnen gaan met geluidsklachten.

1. Soorten geluidsklachten
Er zijn verschillende soorten geluidsklachten, te weten:
- Geluidsoverlast afkomstig van bedrijvigheid (geen horeca);
- Geluidsoverlast afkomstig van bedrijvigheid (horeca);
- Geluidsoverlast afkomstig van evenementen/buurtfeesten/inrichtingen* (APV-vergunningen).

*Hierbij moet gedacht worden aan incidentele en collectieve ontheffingen op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening. Zie hoofdstuk 2 voor een toelichting hierop.

Hoe komen geluidsklachten binnen?
Klachten over ervaren geluidsoverlast komen telefonisch, via e-mail, digitaal via S@men of op schrift binnen bij de ODRN. Als het klachten betreft die gaan over bedrijvigheid (inrichtingen) worden deze opgenomen in S@men. Hiermee houden we overzicht en is bekend wat de stand van zaken is.

1.1 Geluidsoverlast afkomstig van bedrijvigheid (geen horeca)
Het betreft hier klachten over ervaren geluidsoverlast van bedrijvigheid die geen horeca-inrichting zijn. Deze klachten kunnen afkomstig zijn van installaties, laad- en los activiteiten of andere activiteiten die geluidhinder veroorzaken. Deze klachten worden in behandeling genomen door de ODRN. De klager wordt gehoord, het bedrijf wordt geraadpleegd (telefonisch of door middel van bezoek), gewaarschuwd en gevraagd om de overlast te voorkomen/beperken. Als er geen verbetering optreedt (de klachten blijven bestaan) dan zal een inspecteur van de ODRN in eerste instantie een indicatieve geluidmeting uitvoeren. Als hieruit blijkt dat er sprake is van een overtreding dan wordt handhavend opgetreden door de ODRN.

1.1.1 Inzetten specialist
Als blijkt dat het een complexe situatie betreft dan wordt een specialist ingeschakeld om een representatieve geluidmeting uit te voeren.

In de meeste gevallen kunnen de geluidmetingen tijdens kantooruren worden uitgevoerd. Als dit niet mogelijk is zal in overleg met specialist besloten worden of een geplande geluidmeting buiten kantooruren uitgevoerd kan worden.

1.2 Geluidsoverlast afkomstig van bedrijvigheid (horeca)
Geluidsoverlast van horecabedrijven kan veroorzaakt worden door de aanwezige installaties en/of door muziekgeluid. Hieronder worden deze situaties afzonderlijk beschreven.

1.2.1 Installaties
Geluidsoverlast afkomstig van installaties van horeca-activiteiten zullen op dezelfde wijze als ‘geluidsoverlast afkomstig van bedrijvigheid (geen horeca)’ worden behandeld.

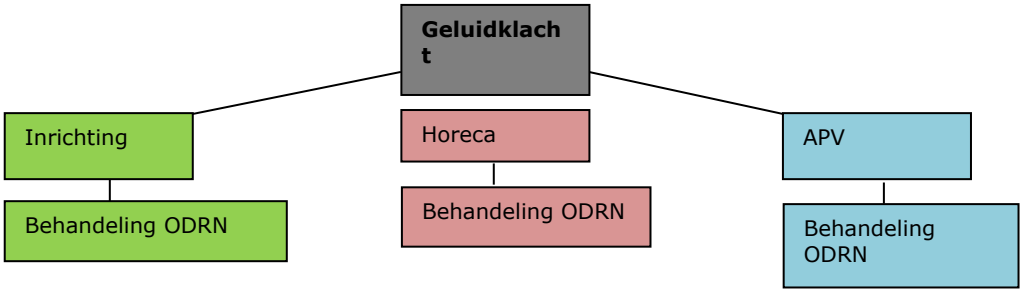
1.2.2 Muziekgeluid
Geluidsoverlast van horeca-activiteiten betreft met name muziekgeluid buiten kantoortijden. In dergelijke gevallen zal bij de eerste klacht contact op worden genomen met het bedrijf om de klachten te bespreken en waarschuwing af te geven om aan de normen te voldoen. Mochten de klachten blijven dan wordt opgetreden conform het Stappenplan Handhaving

Horeca. Dit stappenplan betekent dat de klager bij geluidsoverlast van een horecabedrijf de meldkamer van de politie (0900-8844) kan bellen. Zie 'Stappenplan handhaving horeca'.

1.3 Geluidsoverlast afkomstig van evenementen/buurtfeesten/inrichtingen1 (APV vergunningen)

Er komen geregeld klachten bij de ODRN binnen die betrekking hebben op verleende APV-vergunningen. Hierbij moet gedacht worden aan evenementen en buurtfeesten, maar ook naar aanleiding van verleende incidentele ontheffingen voor horeca-inrichtingen. Klachten hierover kunnen door de ODRN in behandeling worden genomen om zo tot een eenduidige regionale werkwijze te komen. APV-gerelateerde klachten duren vaak niet lang omdat het vaak eenmalige activiteiten betreffen. Ontvangen klachten zullen bij organisatie bekend worden gemaakt. Tevens wordt een waarschuwing gegeven voor een eventueel vervolg evenement. Het jaar erop kan een preventieve geluidmeting plaatsvinden en bij overschrijding handhavend opgetreden worden. Mochten de klachten blijven dan zal met de APV-vergunningverlener van uw gemeente besproken worden of een vervolgvergunning aangepast of wellicht geweigerd moet worden.

Stappenschema



[1] Het betreft hier horeca-inrichtingen die een ontheffing van de geluidsvoorschriften verleend hebben gekregen door middel van APV-vergunning (incidentele festiviteit) en/of vallen onder collectieve festiviteit.

BIJLAGE 2

Sanctiestrategie Milieu

De sanctiestrategie Milieu wordt volledig ingevuld volgens de Landelijke Handhavingstrategie (LHS). Deze strategie kent vijf stappen om tot een passende interventie te komen, welke (zie hieronder) zijn overgenomen in het gemeentelijke beleid.

STAP 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

In de interventiematrix wordt aangegeven hoe de gevolgen van de overtreding en het gedrag van de overtreder leiden tot een passende wijze van optreden.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:

		A	B	C	D
Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4	**Strafrecht** BsBm/PV **Bestuursrecht** **bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht** **herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	**Strafrecht** BsBm/PV **Bestuursrecht** **bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht** **herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	**Strafrecht** BsBm/PV **Bestuursrecht** **Bestraffend** Exploitatieverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning **Bestuursrecht** **herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht** **Bestraffend** Exploitatieverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning **Bestuursrecht** **herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Van Belang	3	**Strafrecht** BsBm/PV **Bestuursrecht** **bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht** **herstellend** Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	**Strafrecht** BsBm/PV **Bestuursrecht** **bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht** **herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	**Strafrecht** BsBm/PV **Bestuursrecht** **bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht** **herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht** **Bestraffend** Exploitatieverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning **Bestuursrecht** **herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Beperkt	2	 **Bestuursrecht** **herstellend** Aanspreken Informeren	**Strafrecht** BsBm/PV **Bestuursrecht** **herstellend** Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	**Strafrecht** BsBm/PV **Bestuursrecht** **bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht** **herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht** **bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht** **herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Vrijwel nihil	1	 **Bestuursrecht** **herstellend** Aanspreken Informeren	 **Bestuursrecht** **herstellend** Aanspreken Informeren	**Strafrecht** BsBm/PV **Bestuursrecht** **bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht** **herstellend** Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht** **bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht** **herstellend** Bestuurlijk gesprek Waarschuwen
		Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico-nemend	Bewust en structureel / crimineel • Fraude • Oplichting • Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Legenda

	Lichte segmenten: bestuursrechtelijk optreden is aangewezen
	Middensegmenten: Bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (bijv. 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten: Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Toelichting op de interventiematrix
De handhaver bepaalt in welk segment van de interventiematrix hij de bevinding positioneert door het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en door het typeren van de normadressant.

De mogelijke gevolgen van de bevindingen
1. vrijwel nihil;
2. beperkt;
3. van belang: aanmerkelijk risico op maatschappelijke onrust, milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging, doden, zieken, gewonden (mens, plant en dier);
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar: ernstige maatschappelijke onrust, milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging, veel doden, zieken of gewonden (mens, plant en dier).

Gedrag van de normadressaat (degene tot wie de norm zich richt)
A. Goedwillend;
B. Onverschillig/ reactief: neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevindingen en de gevolgen van zijn handelen laten hem/haar koud;
C. opportunistisch/ calculerend: bewust belemmeren van toezichthouders, sprake van mogelijkheidsbewustzijn, de gevolgen van het handelen worden op de koop toegenomen, bewust risico nemend;
D. bewust en structureel regels overtredend, crimineel: deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting, witwassen.

Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B het vertrekpunt.

Positionering aanpassen indien nodig
De handhaver bepaalt of er verzachtende of verzwarende argumenten zijn. Bij verzachtende argumenten, waaronder de mogelijkheid tot legalisatie, wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, één segment naar rechts en één segment naar boven. Maximaal vindt één verplaatsing plaats.

In aanvulling op de LHS kan de handhaver het Proces-verbaal als sanctiemiddel inzetten voor kleine overtredingen, zoals overtredingen in de openbare ruimte en parkeren, tot en met de bedragen die zonder inmenging van het OM als sanctiebedrag mogen worden opgelegd door onze Boa's. Dit geldt voor de segmenten A1, A2 en B1 van de interventiematrix.
Verder is afwijken van de LHS toegestaan als dit aantoonbaar effectiever is.

STAP 2 – Bepalen verzwarende aspecten *binnen de segmenten*
De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijke handhaving ook strafrechtelijk te handhaven. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald, of financieel voordeel halen was het doel.

2. Status verdachte/voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleed, de eigen organisatie.

3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs-)kosten

ingecalculeerd.

4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen.

5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).

6. Normbevestiging. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter rechtszitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten, krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.

7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

STAP 3 – Bepalen of overleg tussen bestuur, en politie en OM over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
Overleg over een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alléén het strafrecht is noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen in lichtere segmenten, waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten. Bestuursrechtelijke handhavers gaan als dit noodzakelijk is in overleg met politie en OM en omgekeerd. In situaties waarin een handhavingsinstantie een Bestuurlijke Strafbeschikking oplegt, is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.
Als de handhaver concludeert dat overleg geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel, waarmee accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen wordt gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen in regulier overleg of ad hoc door de respectievelijke handhavingsinstanties worden beoordeeld. Uit het overleg volgt of de bevinding alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alléén strafrechtelijk wordt opgepakt.
Standaard wordt aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende bevindingen doen:

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

STAP 4 – Optreden met de interventiematrix
Interventie start in principe zo licht mogelijk en is gericht op herstel, maar zwaardere interventies volgen snel als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix daarbij als volgt:
1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.

2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

Waar in de interventiematrix 'PV' staat, betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie(s) en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn de in het segment aangegeven bestuursrechtelijke interventies te overwegen, en ook de Bestuurlijke Strafbeschikking als strafrechtelijke interventie.

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

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

Naast het optreden op grond van de interventiematrix kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf aanpassen, bijvoorbeeld door het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie of het herijken van de vergunningensituatie, etc.

STAP 5 – Vastlegging
De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd in het registratiesysteem, op zo'n manier dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Communicatie bij bestuursrechtelijke herstellende maatregelen
Bij positionering in de lichte segmenten van de interventiematrix dient zorgvuldig naar de overtreder te worden gecommuniceerd, waarbij de reden van het ingrijpen duidelijk wordt uitgelegd. Ook de nazorg dient zorgvuldig te gebeuren, waarbij zowel het bestuur als het OM (bij flankerend beleid) worden geïnformeerd.

Bij positionering in de lichte of middensegmenten en wanneer de overtreder niet in kolom D wordt ingedeeld nemen we - als redelijkerwijs contactgegevens zijn te achterhalen - contact op met de overtreder voordat een brief uitgaat. Hierdoor kunnen misverstanden snel opgehelderd worden, kunnen onvoorziene relevante punten naar voren komen en voelt de burger of ondernemer zich menselijker behandeld. Verder kan de burger of ondernemer op zijn eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken en kunnen afspraken worden gemaakt voor herstel. Zie ook de vastgestelde protocollen waarin de momenten van communicatie zijn aangegeven. Gemotiveerd kan worden afgeweken van bovenstaande wijze van communiceren.

Handhavinginstrumentarium - toelichting interventies van licht naar zwaar
Voor een volledige uiteenzetting verwijzen wij naar de integrale tekst van de LHS te vinden via: http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/

Instrumenten bestuursrecht, herstellend

- Aanspreken/informeren
- Waarschuwen – brief met hersteltermijn
- Bestuurlijk gesprek
- Verscherpt toezicht
- Last onder bestuursdwang – LOB
- Tijdelijk stilleggen (van activiteiten)
- Last onder dwangsom – LOD

Instrumenten bestuursrecht, bestraffend

- Bestuurlijke boete
- Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning
- Exploitatieverbod, sluiting

Instrumenten strafrecht

- Bestuurlijke strafbeschikking milieu – Bestuurlijke Strafbeschikking
- Proces-verbaal (PV)