



**Gemeente
Emmen**

Beleidsplan VTH

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving



Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

"Vastgesteld door de Burgemeester van Emmen en door het College van Burgemeester en Wethouders van Emmen op 12 juli 2016"

INHOUD

BLAD

1	INLEIDING	3
1.1	Aanleiding VTH beleidsplan	3
1.2	Totstandkoming	5
1.3	Leeswijzer	5
2	VISIE OP DE GEMEENTELIJKE VTH TAKEN	6
2.1	Nut en noodzaak van VTH	6
2.2	Visie van de gemeente Emmen	7
3	AMBITIES EN DOELEN	9
3.1	Verbeteren van de klanttevredenheid	9
3.2	Minder regels, meer duidelijkheid	9
3.3	Leefbaarheid	10
3.4	Aansluiten bij de samenleving	10
3.5	Oog voor economische belangen	10
3.6	Sturen op naleving	11
4	DE UITVOERING	12
4.1	Maatregelen	12
4.2	Risicogestuurd handelen	14
4.2.1	Doorwerking prioritering bij vergunningverlening	14
4.2.2	Doorwerking van de prioriteiten bij toezicht	15
5	VERGUNNINGENSTRATEGIE	18
5.1	Beginsel bereidheid	18
5.2	Belemmeringen wegnemen	18
5.3	Externe kwaliteitstoets	18
5.4	Uitwerken toetsniveau	18
6	NALEVINGSSTRATEGIE	20
6.1	De keuze voor een instrument	20
6.2	Preventief optreden	20
6.2.1	Informatie en communicatie	20
6.2.2	Toezicht houden	21
6.3	Repressief optreden	22
6.3.1	Handhavingsstrategie	23
6.3.2	Toezicht en handhaving van de eigen bedrijfsvoering	24
6.4	Gedogen	25
	COLOFON	26
	De beleidscyclus in de praktijk	1

BIJLAGEN

1	Beleidscyclus VTH
2	Knoppen waaraan de gemeente kan draaien
3	Relevante ontwikkelingen

4	Zes kerninstrumenten Omgevingswet
5	Consequenties Omgevingswet
6	Uitwerking toetsniveau
7	Risicomatrices vergunningverlening
8	Risicomatrices Toezicht en Handhaving
9	Drentse Maat
10	De landelijke handhavingsstrategie
11	Protocollen Drank en Horeca

1 INLEIDING

Voor u ligt het beleidsplan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door de gemeente Emmen. Dit plan beschrijft de wijze waarop de gemeente de komende jaren (2015 – 2018) om wil gaan met haar VTH taken.

1.1 Aanleiding VTH beleidsplan

Dit beleidsplan VTH geeft invulling aan de wettelijke plicht van de gemeente om een vastgesteld beleidsplan te hebben. Daarnaast geeft het de visie en ambitie van het college op de VTH taken van de gemeente en hoe dit is doorvertaald naar doelen, maatregelen en uitvoering.

Wettelijke eisen VTH beleid

In bijlage 1 staan de zeven onderdelen van de beleidscyclus uitgewerkt. Dit VTH beleidsplan geeft invulling aan het "strategisch beleidskader". Het strategisch beleidskader vertaalt de visie naar prioriteiten en doelstellingen. Naast het beleidsplan stellen we jaarlijks een jaarplan VTH op voor de gehele VTH keten. Het jaarplan bevat de volgende elementen:

1. Evaluatie van het afgelopen jaar met daarin een overzicht waar we staan ten aanzien van de doelen en maatregelen uit het beleidsplan VTH. Ook wordt een kwantitatieve analyse opgenomen van het aantal aangevraagde vergunningen, uitgevoerde controles, het naleefgedrag etc.
2. Een analyse van knelpunten in de taakuitvoering en de maatregelen die nodig zijn om deze knelpunten weg te nemen.
3. Een analyse van de omgeving, waarbij wordt gekeken naar relevante ontwikkeling in de samenleving, het inrichtingen bestand en verandering van regelgeving.
4. De activiteiten die komend jaar worden uitgevoerd om de doelen uit beleidsplan te realiseren.
5. De benodigde capaciteit om de vergunningen te beoordelen, controles uit te voeren en te handhaven.

Deze beleidscyclus wordt door het VTH-team Toezicht en Handhaving en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) al doorlopen op basis van het Handhavingsbeleid dat in 2011 door het College is vastgesteld geldend t/m 2015.

Rolverdeling Raad en College van Burgemeester en Wethouders, cq Burgemeester

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt voor de taken uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)-taken dat het College van burgemeester en wethouders beleid vaststellen en kenbaar maken aan de Gemeenteraad. De onderdelen die betrekking hebben op evenementen en drank en horeca worden vastgesteld door de Burgemeester. Er is voor gekozen om alle VTH aspecten ten aanzien van evenementen en drank en horeca integraal onderdeel te laten uitmaken van de beleidscyclus VTH. Ook het jaarplan VTH en jaarverslag VTH worden door het College vastgesteld en kenbaar gemaakt aan de Raad.



De Wijzigingswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, enz. (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (beter bekend als Wet VTH), die 14 april 2016 in werking is getreden, geeft aan dat de gemeente zelf kwaliteitscriteria moet vast stellen. Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben daarvoor een modelverordening vastgesteld. Gemeentes hebben de mogelijkheid daarvan af te wijken, onder het motto “comply or explain”. In Drents verband zijn voorbereidingen gaande om hierover afstemming te zoeken, wat ook verplicht is in verband met de RUD-taken. Het bestuur wordt separaat geadviseerd over de vaststelling van de kwaliteitseisen. Het achterliggende gedachtegoed van de landelijke kwaliteitscriteria wordt gedeeld. Het beleidsplan wat nu voorligt past binnen de ontwikkeling van de landelijke VTH- kwaliteitseisen en behoeft dan geen verdere aanpassingen.

Samenwerking RUD

Een belangrijk deel van de VTH taken op het gebied van milieu wordt uitgevoerd door de RUD. Dit beleidsplan is ook leidend voor de taken die de RUD voor de gemeente Emmen uitvoert. De RUD werkt volgens een jaaruitvoeringsprogramma van de gemeente Emmen. Zowel over de uitvoering van de reguliere VTH taken als de beleidscyclus is veelvuldig contact met de RUD. Ook de werkzaamheden en jaarplannen worden nauw op elkaar afgestemd.

Beleidsruimte gemeenten

De eisen waaraan bedrijven en inwoners moeten voldoen zijn opgenomen in wet- en regelgeving. In bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de bestemmingsplannen zijn lokale regels opgenomen en deze zijn door de gemeenteraad vastgesteld. Andere regels volgen uit landelijke wetten. De gemeente toetst vergunningaanvragen en het handelen van bedrijven en inwoners aan deze regels. De gemeente bepaalt daarbij de prioriteit, bijvoorbeeld door de intensiteit van toetsing te bepalen of de frequentie van de controles. Daarnaast heeft de gemeente grote invloed op het serviceniveau en de vorm en wijze waarop ze haar VTH taken vorm geeft. In bijlage 2 is opgenomen wat de mogelijkheden van het gemeentebestuur zijn om sturing te geven aan de VTH activiteiten van de gemeente.

De wijze waarop de VTH-taken worden uitgevoerd, kan in de praktijk sterk verschillen. Beoordeelt de gemeente de aanvragen heel formeel en weigert zij vervolgens regelmatig de vergunning? Zoekt de gemeente actief en praktisch naar de mogelijkheden voor planaanpassing als mogelijke oplossing voor een vergunningprobleem? Hanteert de gemeente bij toezicht bij voorkeur een opgeheven vinger, of liever een goed gesprek?

Context: ontwikkelingen op het gebied van VTH

Al ruim een decennium zijn de VTH taken van gemeenten in ontwikkeling. Men heeft de regelgeving voor aanvragers en vergunninghouders willen vereenvoudigen door invoering van de Wabo en het Activiteitenbesluit en door het verruimen van het vergunningvrij bouwen. Met de invoering van de RUD moet de kwaliteit van vergunningverlening en toezicht en handhaving worden verbeterd. Ook de komende jaren brengen nog ingrijpende veranderingen, waar gemeenten op moeten inspelen (zie bijlage 1 en 2). Zo treedt naar verwachting in 2019 de Omgevingswet in werking. Doel is de plannen en regels voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving sterk te vereenvoudigen, onderzoekslasten te verminderen, meer verantwoordelijkheid te leggen bij burgers en bedrijven en de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten. Voor de gemeente betekent het een heel andere werkwijze in zowel planvorming als in vergunningverlening, toezicht en handhaving.

1.2 Totstandkoming

De basis van dit beleidsplan is gelegd in 2011 met het toezicht- en handhavingsbeleid. Dat beleidsplan is een goede basis gebleken om de gewenste verbeteringen in toezicht en handhaving door te voeren. Daarom is het beleidsplan verder ontwikkeld tot een integraal beleidsplan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Voor dit nieuwe beleidsplan is het college geconsulteerd en hebben diverse medewerkers van verschillende afdelingen en de RUD en Veiligheidsregio Drenthe (VRD) hun input geleverd.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de visie van de gemeente op haar VTH-taken. Hoofdstuk 3 beschrijft de ambities en doelen die de gemeente in de planperiode wil realiseren. In hoofdstuk 4 staat in hoofdlijnen hoe de doelen worden gerealiseerd. Daarnaast is er aandacht voor de wijze waarop de VTH taken worden uitgevoerd en hoe de beleidscyclus VTH wordt ingevuld. In hoofdstuk 5 staat de strategie voor een adequate vergunningverlening beschreven. Hoofdstuk 6, tot slot, gaat over de verschillende strategieën die de gemeente hanteert om te zorgen dat wet- en regelgeving wordt nageleefd.

Voor het leesgemak wordt voortaan de term College gebruikt en geen expliciet onderscheid gemaakt tussen de zaken waarvoor het College van Burgemeester en Wethouders bevoegd gezag is en de zaken waarvan de Burgemeester bevoegd gezag is.

2 VISIE OP DE GEMEENTELIJKE VTH TAKEN

Dit hoofdstuk geeft ten eerste aan waarom de overheid VTH taken uitvoert. In paragraaf 2.2 geven we de visie weer van onze gemeente op vergunningverlening, toezicht en handhaving.

2.1 Nut en noodzaak van VTH

De overheid is er om de samenleving te dienen. Om dit goed te doen, stelt ze wetten en regels op. Deze wetten en regels dienen de volgende maatschappelijke doelen:

Belangenafweging: in sommige gevallen hebben handelingen en activiteiten van één partij (inwoner, bedrijf) consequenties voor (groepen) andere inwoners, voor de leefomgeving of het milieu. De gemeente maakt dan als onafhankelijk en democratisch orgaan een belangenafweging. Deze belangenafweging wordt gemaakt op basis van wetten en regels die in het democratisch proces tot stand zijn gekomen.

Bescherming voor het milieu en de leefomgeving: wetten en regels zijn er ook om algemene maatschappelijk waarden te beschermen, zoals het milieu en onze leefomgeving.

Duidelijkheid en rechtsgelijkheid: door de regelgeving is voor een ieder vastgelegd wat wel en niet is toegestaan. Deze regels gelden voor iedereen. Mensen en organisaties kunnen zich hierop beroepen.

Rechtvaardigheid bieden: door regels wordt geborgd dat activiteiten van één partij geen onevenredige risico's of nadelige effecten opleveren voor groepen of individuen ten aanzien van veiligheid, volksgezondheid, leefbaarheid of sociaal economisch belang.

Vergunningverlening is voor de gemeente Emmen een instrument om activiteiten in de fysieke leefomgeving te reguleren en om de openbare orde en veiligheid te borgen. Vergunningen (en afwijkingen/ontheffingen) verschaffen zekerheid en duidelijkheid voor alle betrokken partijen, zodat helder is welke eisen er aan het uitvoeren van vergunde activiteiten zijn gesteld. Vergunningverlening, toezicht en handhaving bevorderen consistent gemeentelijk optreden en vertalen regelgeving naar de praktijk. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn uitvoerende activiteiten waarbij wordt getoetst aan wetten, regels en beleid. Het opstellen van de toetsingskaders is op dit moment in de gemeentelijke organisatie belegd buiten de VTH uitvoeringsketen.

Context: rol van de gemeente

Vanuit het democratisch proces is besloten om de VTH taken neer te leggen bij de overheid en een groot aantal van deze taken ligt bij de gemeentelijke overheid. De gemeente is onafhankelijk en heeft doorzettingsmacht en de bevoegdheden om naleving af te dwingen. Daarnaast beschikt ze over (specialistische) kennis om tot een goed oordeel te komen. Tot slot heeft het gemeentebestuur beleidsdoelen, die voor een deel met (beleids)regels, vergunningen, toezicht en handhaving zijn te realiseren.

De gemeente gunt, namens de samenleving, het recht om bepaalde activiteiten uit te voeren.

2.2 Visie van de gemeente Emmen

In het Bestuursakkoord *Aanpakken en doen!* staat de visie van de gemeente op haar gehele taakuitoefening. Een aantal visiestatements uit het bestuursakkoord zijn richtinggevend voor dit Beleidsplan VTH:

- Besturen op basis van maatschappelijk draagvlak
- Zoek naar "ja" om initiatieven vanuit de samenleving te ondersteunen
- Aansprekend evenementenbeleid
- Snelle afhandeling van bouwaanvragen
- Verpaupering leefomgeving tegengaan
- Onderzoeken uitbreiding welstandsluwe gebieden
- Verruiming flexibele bouwmogelijkheden buitengebied
- Vertrouwen op integer menselijk handelen en gezond verstand
- Zichtbaar aanwezig zijn in de wijken

Bovengenoemde punten vormen de basis en zijn in deze paragraaf vertaald naar de vier pijlers van het VTH beleid voor de komende jaren. Het beleid zoals verwoord in de VTH beleidsplan wordt uitgevoerd binnen de vastgestelde financiële kaders zoals opgenomen in de programmabegroting.

Vertrouwen in de samenleving

De gemeente Emmen vertrouwt erop dat inwoners en bedrijven de regels naleven en er alles aan doen om risico's en nadelige effecten voor de maatschappij te voorkomen. De grote meerderheid van de mensen is van goede wil. Regelgeving is complex en voor de meeste inwoners geen dagelijkse kost. Mensen die regels overtreden door gebrek aan kennis, treffen geen straffende gemeente. Samen wordt gekeken hoe de illegale situatie ongedaan kan worden gemaakt. Het betekent ook dat niet alleen wordt getoetst, gecontroleerd en gehandhaafd, maar ook gecommuniceerd en geïnformeerd. Duidelijkheid en een goede informatievoorziening zijn daarbij cruciaal.

Bij bewust overtreden van regels en berekenend gedrag, treden we handhavend op en pakken door.

Alleen regelen wat geregeld moet worden

Emmen wil geen overbodige regels. Er is oog voor de maatschappij en er wordt alleen geregeld wat echt door de gemeente geregeld moet worden. Dat betekent een weloverwogen beslissing over:

- wat met vergunningen en meldingen wordt geregeld;
- wat met algemene regels wordt geregeld;
- wat de maatschappij zelf kan regelen.

De inwoners en bedrijven centraal

De gemeente heeft altijd oog voor evenwicht tussen de wensen van de aanvrager en de wensen van de samenleving. Ten aanzien van de dienstverlening vraagt een particulier met een relatief eenvoudige bouwvergunning een andere benadering dan een multinational die zijn fabriek wil uitbreiden. De dienstverlening bij het aanvragen van vergunningen is afgestemd op de doelgroep. Dit betekent dat de communicatie en informatievoorziening is aangepast op de vraag en het kennisniveau van de aanvrager. Ook onderzoekt de gemeente hoe de verschillende procedures kunnen worden versneld. Dat zorgt voor een goede aansluiting bij inwoner of bedrijf.

Risico gestuurd

De gemeente kan en wil niet continu alles controleren. Risico's bepalen de inzet van de beschikbare capaciteit. Op basis van kennis en ervaring is vastgesteld welke bedrijfscategorieën en activiteiten het grootste risico vormen voor fysieke veiligheid, leefbaarheid, volksgezondheid, milieu en imago.

Context: wat is risicogestuurd

Risico = de kans van overtreding x het gevolg van de overtreding

Door vergunningverleners, toezichhouders en handhavers is een analyse gemaakt van de type vergunningen en activiteiten. Hier voor is gebruik gemaakt van een risicomatrix. In de matrix is een score bepaald voor:

- Kans: de kans op overtreding en de oorzaak van de overtreding .
- Gevolg: de ernst van de gevolgen van een overtreding.

Door de scores op kans en gevolg met elkaar te vermenigvuldigen ontstaat een totaal score per vergunning of activiteit. De hoogte van de score bepaalt de prioriteiten van de VTH activiteiten. De prioriteiten zijn opgenomen in de bijlage en in hoofdstuk 5 staan de prioriteiten nader uitgewerkt.

Risicogestuurd betekent dat inwoners en bedrijven die de regels goed naleven minder worden gecontroleerd.

3 AMBITIES EN DOELEN

Dit hoofdstuk beschrijft onze doelen voor een kwalitatief goede taakuitvoering en dienstverlening aan inwoners en bedrijven. In het jaarplan VTH beschrijven we welke concrete acties zijn gepland in de VTH-keten. In het jaarverslag beschrijven we welke acties daadwerkelijk zijn uitgevoerd en wordt gerapporteerd welke vorderingen zijn gemaakt met hieronder beschreven doelen en de maatregelen in hoofdstuk 4.

3.1 Verbeteren van de klanttevredenheid

De gemeente Emmen houdt bij de uitvoering van haar VTH taken rekening met de wensen van de inwoners en bedrijven. We gaan de klanttevredenheid van de vergunningaanvragers de komende jaren verbeteren. Voor vergunningaanvragen geldt dat onze dienstverlening voor een deel afhankelijk moet zijn van de aanvrager. Goede dienstverlening aan professionele partijen vergt een andere service dan goede dienstverlening aan incidentele aanvragers. Van belang is o.a. de snelheid van afhandelen, zo wil een aanvrager zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen. Duidelijkheid vergt ook een goede uitleg. Regels zijn er niet voor niets en een goede uitleg over nut en noodzaak en een adequate informatievoorziening zorgt voor meer begrip en betere naleving. In 2013 is er een rekenkameronderzoek uitgevoerd naar de klanttevredenheid onder particuliere vergunningaanvragers. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de gehele procedure (van vooroverleg tot realisatie) wordt gewaardeerd met een 6,2. In het rapport van de rekenkamer wordt geadviseerd om een klanttevredenheidscijfer van minimaal een 7 na te streven. Een vergunningprocedure wordt door initiatiefnemers in veel gevallen beleefd als een te nemen horde. Daarnaast is er vaak een spanningsveld tussen het individuele belang van de aanvrager en het collectieve belang van inwoners. Daar maakt de gemeente een afweging in. Het algemeen belang komt zelden tot uitdrukking in een klanttevredenheidscijfer. De handhavende VTH-taken worden zelden toegejuicht door de klant. In afwijking van onze algemene ambitie (klanttevredenheidscijfer 8), streven we voor de VTH taken een klanttevredenheid na van 7. Sinds het rekenkameronderzoek zijn er ook al acties ondernomen om de klanttevredenheid te verhogen. Zo biedt de gemeente Emmen aanvragers de kans om binnen de bestaande aanvraag aanvullende gegevens te leveren en plannen aan te passen. Dit zorgt voor langere doorlooptijden, maar een betere dienstverlening. En we ondernemen verdere acties voor een grotere klanttevredenheid.

Doel: Klanttevredenheid minimaal een 7.

3.2 Minder regels, meer duidelijkheid

We kijken als gemeente kritisch naar onze eigen regelgeving en regelen alleen wat geregeld moet worden. De APV is al sterk gedereguleerd. Voor de ruimtelijke plannen ligt er nog een opgave¹. Ontwikkelingen worden soms tegengehouden door beperkingen die zijn vastgelegd in bestemmingsplannen. De vraag is of deze beperkingen altijd noodzakelijk zijn en of het negatieve gevolgen heeft als er van wordt afgeweken. De regels die we hebben, gelden voor iedereen en passen we ook toe. De aanvragen worden getoetst aan de regels, er wordt op de naleving van de regels toegezien en als dat nodig is, wordt er gehandhaafd.

¹ Seperaat van dit VTH beleid wordt onderzocht hoe de ruimtelijke kaders meer ontwikkelingspotentie kunnen krijgen, bij een voldoende mate van bescherming van belangen.

Doel:

- *Verminderen van het aantal regels.*
- *Terugdringen van illegale situaties (legalisatie of handhaving).*

3.3 Leefbaarheid

Activiteiten die ongewenst zijn of overlast veroorzaken worden zoveel mogelijk beperkt. Criminele activiteiten bestrijden we in samenwerking met politie en justitie. Binnen de mogelijkheden kijken we kritisch naar bepaalde risicovolle vergunningaanvragen en houden consequent toezicht.

Voor de leefbaarheid van onze gemeente is het van belang dat bepaalde activiteiten, waaronder evenementen, doorgang vinden binnen de geldende normen. Initiatieven die goed zijn voor de inwoners van Emmen mogen rekenen op vertrouwen en een "ja, mits-houding".

Doel:

- *Beperken van de overlast voor de inwoners.*
- *Het blijven van een centrum gemeente met evenementen voor de eigen inwoners en voor bezoekers.*

3.4 Aansluiten bij de samenleving

De medewerkers die belast zijn met de VTH-taken hebben contact met de samenleving in Emmen. De medewerkers weten daardoor wat er leeft bij de verschillende doelgroepen en wat deze doelgroepen belangrijk vinden. Met onze prioritering en ons beleid sluiten we zoveel mogelijk aan op wat de samenleving belangrijk vindt. De samenleving verwacht van de overheid dat zij de taken die haar zijn toebedeeld goed uitvoert. VTH zit aan het einde van een proces, men toetst aan wet- en regelgeving en voert gemeentelijk beleid uit. Dat betekent dat vergunningverleners, toezichthouders en handhavers op basis van het beleid moeten kunnen toetsen, controleren en handhaven. Als blijkt dat beleid dat is opgesteld in de praktijk niet goed werkt, dan passen we het beleid aan.

Doelen:

- *Beleid is als instrument voor VTH-taken in de praktijk te gebruiken en sluit aan bij de wensen vanuit de samenleving.*
- *Continueren van een goede kwaliteit van uitvoering. Gemeten naar juridische kwaliteit, mag maximaal 10% van bezwaar en beroep gegrond worden verklaard.*

3.5 Oog voor economische belangen

Voor de samenleving van Emmen is werkgelegenheid van groot belang. Bedrijven moeten zich houden aan geldende wet- en regelgeving, maar geen onnodige aanvullende regels van de gemeente opgelegd krijgen. Ook voor de VTH activiteiten faciliteren we de bedrijven op een goede manier en zijn een professionele gesprekspartner. WE stemmen onze dienstverlening af op deze doelgroep.

Doel:

- *Goed vestigingsklimaat borgen.*
- *Klanttevredenheid bedrijven minimaal een 7.*

3.6 Sturen op naleving

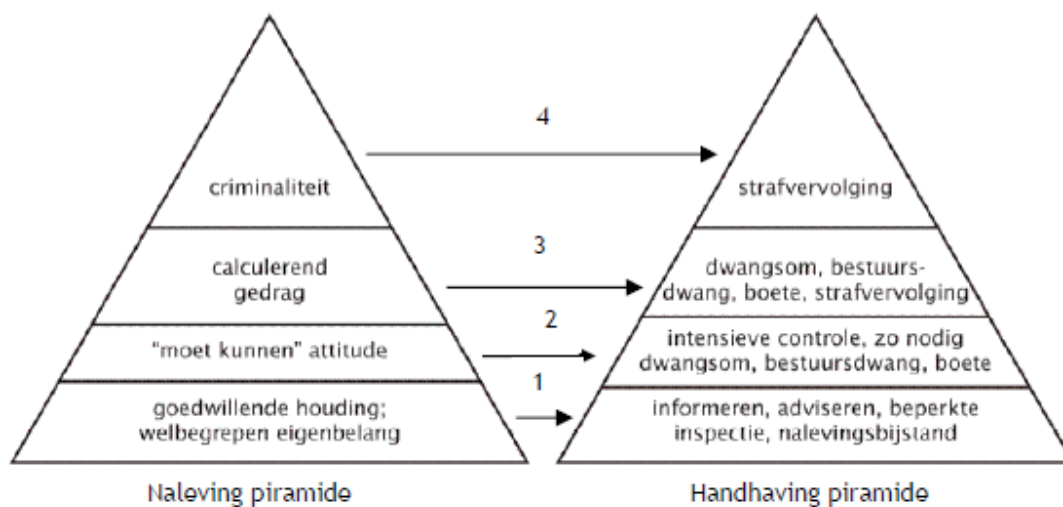
Speerpunt van het VTH-beleid is het sturen op naleving. Daarmee wordt bedoeld dat handelen van de gemeente gericht is op het realiseren van naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven. Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar om tot naleving te komen. In de literatuur worden drie soorten van activiteiten onderscheiden die handhavingorganisaties kunnen toepassen om de naleving te verbeteren:

1. Bevorderen van de spontane naleving, bijvoorbeeld door betere voorlichting, betere dienstverlening en heldere communicatie over bereikte resultaten (instrumenten). Ook het verlenen van financiële prikkels valt hieronder.
2. Bevorderen van de naleving door het houden van toezicht en het zichtbaar aanwezig zijn van toezichthouders en BOA's. Dit wordt uitgewerkt in de zogenaamde toezichtstrategie (5.2.2.).
3. Bevorderen van de naleving door sancties. Uitgewerkt in de sanctiestrategie (hoofdstuk 5.3).

Hoofdstuk 6 gaat nader in op de beschikbare instrumenten om gestelde doelen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving te bereiken.

Doel:

- *Verbeteren van het spontane naleefgedrag*
- *Inzicht in de naleving*



Tafel van 11:

De Tafel van elf is een analysemodel bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

Categorie 1: Dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regelgeving; geen of onvoldoende kennis van regels leidt tot onbewuste overtredingen.
2. Kosten en baten; de afweging die wordt gemaakt ten aanzien van de financiële voor- en nadelen van naleving dan wel overtreding.
3. Mate van acceptatie; is er begrip voor de regel die is ingesteld.
4. Normgetrouwheid; de mate waarin de doelgroep plichtgetrouw alle regels opvolgt.
5. Informele sociale controle; kans dat overtreding wordt ontdekt door niet handhaver en leidt tot afkeuring.

Categorie 2: Controle dimensies

6. Informele meldingskans; kans dat inwoner of instantie overtreding meldt aan de overheid
7. Controlekans: kans dat men wordt gecontroleerd op het begaan van een overtreding
8. Detectiekans: kans van constateren van overtreding bij een controle
9. Selectiviteit: leidt overtreding of risico daarop tot meer controles

Categorie 3: Sanctie dimensies

10. Sanctiekans: kans dat geconstateerde overtreding ook daadwerkelijk wordt gesanctioneerd.
11. Sanctie-ernst: soort en hoogte van de sanctie.

4 DE UITVOERING

Dit hoofdstuk beschrijft hoe we de ambities en doelen in de praktijk gaan realiseren. In 4.1 staan de maatregelen die we gaan uitvoeren om de doelen uit hoofdstuk 3 te bereiken. In 4.2 en 4.3 geven we aan hoe we er voor zorgen dat vergunningverlening, toezicht en handhaving doelmatig zijn. Als uitgangspunt hiervoor nemen we het naleefgedrag en hoe deze kan worden bevorderd en geven we aan hoe de risico's beste kunnen worden beperkt.

4.1 Maatregelen

1	Doelstelling: <i>Klanttevredenheid een 7</i>
	Maatregelen om dit te realiseren: <ul style="list-style-type: none">• Meer maatwerk in de dienstverlening door klantprofielen en daarbij uitleg van nut en noodzaak van regels.• Versnellen van de procedure door, waar dit verantwoord kan tijdrovende belemmering weg te nemen. Verbeteren van de informatievoorziening via de website.
2	Doelstelling: <i>Verminderen van het aantal regels</i>
	Maatregelen om dit te realiseren: <ul style="list-style-type: none">• De ruimtelijke plannen en de APV analyseren en schrappen van regels die niet strikt noodzakelijk zijn of in praktijk niet worden gehandhaafd.• Het welstandsbeleid wordt herzien en meer toegespitst op de locaties waar het belang van goede welstand het grootst is.
3	Doelstelling: <i>Terugdringen van illegale situaties (handhaving of legalisatie)</i>
	Maatregelen om dit te realiseren: <ul style="list-style-type: none">• Continueren projectmatige en themagerichte aanpak.• Doorpakken om illegale situaties ongedaan te maken en alleen gedogen als aan de eisen zoals geformuleerd in 5.4 is voldaan.
4	Doelstelling: <i>Beperken van de overlast voor de inwoners.</i>
	Maatregelen om dit te realiseren: <ul style="list-style-type: none">• Continueren van de projectmatige aanpak voor structurele problemen.• Hoge prioriteit voor overlast veroorzakende activiteiten.• Bibob-toetsen uitvoeren op basis van risico's.• Toezicht in wijken en makkelijk benaderbaar zijn middels meldingen.
5	Doelstelling: <i>Het blijven van een centrum gemeente met evenementen voor de eigen inwoners en</i>

	<i>bezoekers</i>
	<p>Maatregelen om dit te realiseren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evenementen opnieuw indelen binnen de bestaande categorieën of criteria van de categorieën oprekken, zodat het eenvoudiger wordt om een evenementenvergunning aan te vragen. • Vrijwilligers faciliteren bij het aanvragen van vergunningen voor evenementen.

6	<p>Doelstelling: <i>Beleid is als instrument voor VTH in de praktijk te gebruiken en sluit aan bij de wensen vanuit de samenleving</i></p>
	<p>Maatregelen om dit te realiseren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevante beleidsdocumenten laten toetsen door VTH en RUD medewerkers. • Plan, do, check en act toepassen op beleid dat relevant is voor VTH taken en op basis van evaluaties het beleid eventueel aanpassen. • Inzicht krijgen in de kansen die de Omgevingswet biedt en hier alvast op anticiperen.

7	<p>Doelstelling: <i>Continueren van een goede kwaliteit van uitvoering. Gemeten naar juridische kwaliteit, mag maximaal 10% van bezwaar en beroep gegrond worden verklaard.</i></p>
	<p>Maatregelen om dit te realiseren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In samenwerking met de RUD zijn we bezig om alle gebruiksvergunningen en drank- en horecaverunningen actueel te maken en te houden. Hiermee borgen we dat de vergunningsvoorwaarden aansluiten bij de praktijksituatie. • Borgen dat voldoende kennis beschikbaar is.

8	<p>Doelstelling: <i>Goed vestigingsklimaat borgen en klanttevredenheid bedrijven naar een 7</i></p>
	<p>Maatregelen om dit te realiseren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestemmingsplannen opstellen die ontwikkelingsgericht zijn en flexibeler. • Bedrijven worden gefaciliteerd bij het aanvragen van vergunningen. Accountmanagers vervullen hierbij een coördinerende rol. • In de ontwikkelfase betrokken worden, zodat we direct kunnen adviseren over de wet- en regelgeving waar rekening mee dient te worden gehouden. Dit geeft snel duidelijkheid aan bedrijven.

9	<p>Doelstelling: <i>Verbeteren van het spontane naleefgedrag</i></p>
	<p>Maatregelen om dit te realiseren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren informatievoorziening en toelichten nut en noodzaak van de regels • Continueren projectmatige en themagerichte aanpak. • Stimuleren eigen verantwoordelijkheid (zie 6.2).

10	<p>Doelstelling: <i>Beter inzicht in en sturen op het naleefgedrag</i></p>
-----------	---

	<p>Maatregelen om dit te realiseren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een instrument ontwikkelen om inzicht te krijgen in het naleefgedrag. O.a. door goede registratie van de controles en de bevindingen tijdens controles. • In de jaarplannen de activiteiten bijstellen op basis van de ervaringen en inzichten • Risico's ten aanzien van naleefgedrag in de toekomst bepalen op basis van "evidence based" in plaats van "expert based".
--	--

4.2 Risicogestuurd handelen

Met het invullen van de risicomatrices is vastgesteld wat ten aanzien van VTH activiteiten de grootste risico's zijn in Emmen. De risico's zijn vertaald naar prioriteiten zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving.

4.2.1 Doorwerking prioritering bij vergunningverlening

Een hoge prioriteit betekent een relatief groot potentieel risico in het geval er iets fout mocht gaan en/of een grote kans op slecht ingediende en onderbouwde vergunningaanvragen. Dat betekent dat aanvragen of meldingen met een hoge prioriteit intensiever worden getoetst door de vergunningverleners dan aanvragen met een lage prioriteit. Hiervoor maken we gebruik van onderscheid in toetsniveaus uit het CKB toetsprotocol (Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen).

1. Sneltoets (volledigheid)
 - Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
 - Kloppen globaal de uitgangspunten van de aanvraag en wordt met alle benodigde aspecten rekening gehouden?
 - Bevat de aanvraag voldoende informatie voor een eventuele uitgebreide toetsing?
2. Visuele toets
 - Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
 - Kloppen de uitgangspunten op de aangeleverde stukken?
 - Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn.
3. Inhoudelijke toets
 - Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
 - Kloppen de uitgangspunten in de aangeleverde stukken?
 - Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn.
 - Bij berekeningen en rapportages worden de belangrijkste berekeningen en conclusies gecontroleerd dan wel nagerekend.
4. Complete toets
 - Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
 - Kloppen de uitgangspunten op de aangeleverde stukken?
 - Volledige toets waarbij alle documenten en alle te toetsen aspecten gedetailleerd worden getoetst.
 - Bij berekeningen en rapportages wordt alles gecontroleerd en nagerekend.

In de hier volgende matrix is het toetsniveau bepaald van verschillende typen bouwwerken in combinatie met aspecten waarop wordt getoetst, met betrekking tot de bouwvoorschriften.

Functie	Wonen	Publiek	Bedrijf	Anders
Constructieve veiligheid	2	3	3	2
Brandveiligheid	3	4	3	2
Bouwfysica	1	2	2	1
Bouwkundig	1	2	2	1
Installaties	1	2	1	1

De onderstaande tabel geeft aan hoe voor alle typen vergunningaanvragen de prioriteiten doorwerken in de toetsing.

Prioriteit	Consequentie
Hoog	Een goede en volledige aanvraag is belangrijk, dus de volledigheidstoets wordt uitgebreid uitgevoerd en indien nodig wordt de aanvrager hier actief bij betrokken. Het risico op een van rechtswege verleende vergunning wordt actief geminimaliseerd (extra monitoring) in het werkproces. Actieve afstemming met toezicht en handhaving. Een toetsaspect met een hoge prioriteit krijgt een complete toets of een inhoudelijke toets.
Gemiddeld	Er worden normale eisen aan de volledigheid gesteld en indien nodig wordt de aanvrager hier actief bij betrokken. De aanvraag doorloopt het reguliere werkproces en alleen indien nodig vindt afstemming plaats met toezicht en handhaving. Bij een toetsaspect met een gemiddelde prioriteit wordt een inhoudelijke toets uitgevoerd.
Laag	Er worden normale eisen aan de volledigheid gesteld en indien nodig wordt de aanvrager hier actief bij betrokken. De aanvraag doorloopt het reguliere werkproces en er vindt geen specifieke afstemming plaats met toezicht en handhaving. Bij een toetsaspect met een lage prioriteit wordt een snel toets uitgevoerd en doen we steekproeven waarbij intensiever wordt getoetst. Op termijn willen we realiseren dat aantoonbaar voldoen aan wet- en regelgeving voldoende is. Te beginnen met de externe kwaliteitstoets, zie 5.2.

4.2.2 Doorwerking van de prioriteiten bij toezicht en handhaving

Deze paragraaf beschrijft de doorwerking van prioriteiten bij toezicht. De doorwerking voor handhaving staat beschreven in 6.3.1.

Vergunninggericht toezicht

Vergunninggericht toezicht vindt plaats naar aanleiding van een door de gemeente verstrekte 'kortlopende' omgevingsvergunning tijdens de realisatiefase. Tijdens het toezicht wordt gecontroleerd of wordt voldaan aan de voorschriften uit de vergunning. Vergunninggericht toezicht heeft betrekking op de omgevingsvergunning voor bouw, sloop, monumenten, kap/groen, uitvoeren werken/werkzaamheden, bodembeschikkingen, meldingen grondverzet en aanleg van warmte- koudeopslagsystemen (WKO).

Een hoge prioriteit betekent bij vergunninggericht toezicht dat vergunningvoorschriften en geldende regels intensief worden gecontroleerd op alle aspecten met een hoge prioriteit.

Bij gemiddelde prioriteit worden vergunningvoorschriften en geldende regels visueel gecontroleerd op alle aspecten met een gemiddelde prioriteit. Wanneer de vergunning alleen betrekking heeft op activiteiten met gemiddelde en lage prioriteit, dan kan ook steekproefsgewijs toezicht worden gehouden.

Op vergunningen die betrekking hebben op een lage prioriteit wordt in principe geen toezicht gehouden. Signaleringen, meldingen en handhavingsverzoeken worden beoordeeld en naar aanleiding daarvan kan eventueel handhavend worden opgetreden. Wanneer een laag geprioriteerde vergunning(voorschrift) slecht naleefgedrag laat zien, kan er voor worden gekozen de prioriteit te verhogen.

Objectgericht toezicht

Objectgericht toezicht ziet toe op het in gebruik nemen en hebben van inrichtingen. Tijdens periodieke controles wordt toezicht gehouden op naleving van algemene voorschriften en vergunningsvoorwaarden. Objectgericht toezicht heeft betrekking op de omgevingsvergunning voor milieu en gebruik (brandveiligheid) en voor de horeca gerelateerde vergunningen. Objectgericht toezicht heeft ook betrekking op tijdelijke objecten of activiteiten zoals evenementen, tijdelijke bouwwerken of tijdelijke ontheffingen. De handhavende bevoegdheid van de burgemeester om bijvoorbeeld verkoopinrichtingen te sluiten, drugspanden en kraakpanden te ontruimen of manifestaties te verbieden, zijn ook voorbeelden van handhaven op basis van objectgericht toezicht.

De controlefrequentie voor de milieu-inrichtingen wordt bepaald op basis van de categorie-indeling in het Bor. Controlefrequentie voor inrichtingen op basis van het Gebruiksbesluit wordt bepaald aan de hand van de prioriteitsklasse van VTH. Daarnaast is in RUD-verband de Drentse Maat vastgesteld. Dit houdt in dat volgens een daarin vastgelegde frequentie wordt gecontroleerd en hoeveel tijd zo'n controle gemiddeld mag bedragen. Daarnaast kan een controle bezoek voortkomen uit de gewone prioriteit of uit de Drentse prioriteit.

Vergunningen en meldingen die betrekking hebben op activiteiten met een hoge prioriteit worden intensief gecontroleerd. In de uitvoering is hiervoor voldoende tijd begroot.

Gebiedsgericht toezicht

Het gebiedsgericht toezicht is gerelateerd aan geografische gebieden. Het betreft toezicht op algemene wet- en regelgeving en niet op objectgebonden beschikkingen (vergunningen). Overtredingen kunnen naar aanleiding van actieve controle of naar aanleiding van signaleringen worden geconstateerd.

Een hoge prioriteit betekent:

- Actief handhavend optreden naar aanleiding van openbare ordeverstoringen.
- Actief handhavend optreden en direct controleren van vergunningen en meldingen die binnen komen bij het Meldpunt openbaar gebied Toezicht door daartoe aangewezen BOA's.
- Snel afhandelen van meldingen.

Een gemiddelde prioriteit betekent:

- Actief handhavend optreden en direct controleren van vergunningen en meldingen die binnen komen bij het Meldpunt openbaar gebied.
- Toezicht door daartoe aangewezen BOA's.

Een lage prioriteit betekent:

- Actief handhavend optreden en direct controleren van vergunningen en meldingen die binnen komen bij het Meldpunt openbaar gebied.
- Toezicht door daartoe aangewezen BOA's.

Thema of projectmatig toezicht

Bij slecht naleefgedrag op specifieke onderwerpen of klachten vanuit de maatschappij, kan het effectief zijn om op basis van een thema projectmatig toezicht te houden. Kenmerk van deze vorm van toezicht is dat deze vaak éénmalig wordt gehouden en dat er in uitvoeringsprogramma's vaak per jaar een nieuw thema of project wordt benoemd. Voorbeelden van deze vorm van toezicht zijn:

- Controle van specifieke installaties, bijvoorbeeld mestbassins bij boerenbedrijven of koelinstallaties bij horecabedrijven;
- Inventarisatie van illegale bouwwerken (bijvoorbeeld schuttingen) in een bepaald gebied;
- Controle van een specifiek milieuaspect, bijvoorbeeld vloeistofkerende vloeren;
- De aanpak van ongewenste situaties die in het verleden zijn ontstaan ('cold cases');

- Wijkgericht toezicht op specifieke bestuurlijke prioriteiten (bijvoorbeeld actie tegen zwerfafval).

Afhandeling van handhavingsverzoeken

Ten aanzien van de afhandeling van handhavingsverzoeken kan worden gesteld dat deze in behandeling moeten worden genomen. Handhavingsverzoeken worden vervolgens beoordeeld op basis van de vastgestelde prioriteiten, voordat actie wordt ondernomen:

- Een handhavingsverzoek dat betrekking heeft op een taak of een thema met een hoge prioriteit wordt meteen opgepakt. Indien nodig wordt hiervoor capaciteit vrijgemaakt;
- Een handhavingsverzoek dat betrekking heeft op een taak of een thema met een gemiddelde prioriteit wordt opgepakt op het moment dat er capaciteit voor beschikbaar is;
- Een handhavingsverzoek dat betrekking heeft op een taak of een thema met een lage prioriteit wordt in een later stadium opgepakt.

Wanneer een handhavingsverzoek betrekking heeft op een thema waarmee in het beleidsplan en/of het uitvoeringsprogramma niet specifiek rekening is gehouden, wordt ad hoc beslist. Wanneer op basis van een handhavingsverzoek nieuw beleid noodzakelijk wordt geacht, wordt dit meegenomen in de evaluatie.

Bij een signalering maakt de gemeente een afweging of hier actie op wordt ondernomen.

4.2.3 Calamiteiten en incidenten

Ten behoeve van incidenten buiten de reguliere bedrijfstijden hebben we een bereikbaarheidsregeling ingesteld, zodat we alert en doeltreffend kunnen reageren. Deze regeling voldoet aan de recente wettelijke verplichting die hierover is opgenomen in de Wet VTH. De eigen bereikbaarheidsregeling van de RUD is afgestemd met die van de gemeente Emmen.

4.2.4 Doorwerking van de prioriteiten bij milieutaken.

De milieutaken zijn door alle Drentse gemeentes en de provincie zijn belegd bij de RUD. In Drents verband overeengekomen te komen tot één uitvoeringsniveau, wat wordt genoemd de Drentse Maat. Deze Drentse Maat geeft voor alle taken op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving een prioritering aan die gebaseerd is op risicoafwegingen, waarbij expliciet is gekeken naar de kans op overtredingen en de impact daarvan. Impliciet hebben we ons al verbonden aan de Drentse Maat via de RUD-begroting. Met de opname in dit beleidsdocument bevestigen we de Drentse Maat als een beleidsmatig uitgangspunt voor de milieutaken van onze gemeente. Voorbeelden binnen de Drentse maat zijn: controlefrequenties bij milieuinrichtingen, omvang van controles bij verwerking van (verontreinigde?) grond, actualisaties van vergunningen, intensiteit van controles van BRZO-inrichtingen.

Een nadere beschrijving van de Drentse Maat is opgenomen als bijlage.

Naast de provinciaal overeengekomen eenduidige aanpak binnen de Drentse Maat nemen we in het jaaruitvoeringsprogramma voor de RUD opdrachten op, die specifiek betrekking hebben op de gemeente Emmen: de zogenaamde lokale prioriteiten. Evenals specifieke milieuvragen.

5 VERGUNNINGENSTRATEGIE

Dit hoofdstuk beschrijft de strategie die de gemeente Emmen gaat volgen om de doelen te realiseren ten aanzien van de vergunningverlening en haar dienstverlening bij het behandelen van de aanvragen.

5.1 Beginsel bereidheid

Voor inwoners in de hele regio is werkgelegenheid en economische ontwikkeling erg belangrijk. Bedrijven moeten zich dan ook binnen de gestelde grenzen kunnen vestigen en uitbreiden. Bestemmingsplannen zijn echter vrij gedetailleerd geformuleerd, waardoor bepaalde activiteiten soms niet kunnen, terwijl ze geen risico vormen. Als een aanvraag niet past binnen het van toepassing zijnde bestemmingsplan, wordt de aanvraag in een multidisciplinair overleg besproken en getoetst aan de volgende aspecten:

1. Belang voor de maatschappij
2. Spoedeisendheid
3. Aard van de afwijking
4. Overlast voor de omgeving
5. Veiligheidsrisico's
6. Strijdigheid met overige wet- en regelgeving

Bij een positieve uitslag wordt geadviseerd hoe aan de aanvraag verder medewerking kan worden verleend. Medewerking kan plaatsvinden door aanpassing van het betreffende bestemmingsplan, het toepassen van een (uitgebreide) afwijkingsprocedure, en eventueel aanpassing van andere relevante gemeentelijke (beleids)kaders. Indien situaties regelmatig aan de orde komen, worden voor die situaties beleidsregels vastgesteld.

5.2 Belemmeringen wegnemen

Zoals in voorgaande hoofdstukken is aangegeven is snelheid van procedures gewenst. De snelheid van procedures wordt versneld, maar de kwaliteit moet gewaarborgd blijven in belang van zowel de aanvrager als de samenleving. De gemeente kijkt kritisch naar tijdrovende belemmeringen en neemt deze weg als dat kan. Dit kan bijvoorbeeld door in meer zaken de behandelde ambtenaar de welstandseisen te laten beoordelen. Ook werken we toe naar afwijkingenbeleid dat sneller duidelijk maakt of en hoe initiatieven in afwijking van het bestemmingsplan kunnen worden gerealiseerd.

5.3 Externe kwaliteitstoets

Emmen volgt de landelijke ontwikkelingen op het terrein van de private kwaliteitsborging. Een wetsvoorstel voor deze bouwtaken is sinds kort in behandeling bij de Tweede Kamer, de uitkomst van deze behandeling is nog ongewis. Als dit stelsel (gefaseerd) wordt ingevoerd, moet de aanvrager kunnen aantonen dat is voldaan aan (bouw)wet- en regelgeving. De technische toets en toezicht worden dan uitgevoerd door een erkende private partij. Deze ontwikkeling past in de trend om meer verantwoordelijkheid bij de markt te leggen en de positie van de (bouw-)consument te versterken. Private partijen die hiermee ervaring willen opdoen mogen rekenen op een welwillende houding.

5.4 Uitwerken toetsniveau

In 4.2 staat het toetsniveau per type bouwwerk beschreven. Dit wordt verder gedetailleerd zodat vergunningverleners een aanvraag uniform toetsen. Ook kijken we of voor niet bouwgerelateerde aanvragen een toetsniveau kan worden gehanteerd. Hiervoor onderzoeken we of er een goede balans

blijft tussen standaardisatie en expert judgement. In bijlage 6 is een voorbeeld opgenomen van een uitgewerkt toetsniveau.

6 NALEVINGSSTRATEGIE

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende strategieën waarmee de gemeente Emmen de naleving van de gestelde handhavingsdoelen wil bewerkstelligen.

6.1 De keuze voor een instrument

Er zijn diverse instrumenten om de naleving te bevorderen. Deze verschillen al naar gelang de instrumenten een preventief of een repressief karakter hebben. In onderstaande tabel staat een overzicht van een aantal instrumenten.

Preventieve instrumenten	Bestuursrechtelijke instrumenten	Strafrechtelijke instrumenten
<ul style="list-style-type: none">▪ Voorlichting▪ Communicatie▪ Accountmanagement	<ul style="list-style-type: none">▪ Waarschuwing▪ Last onder bestuursdwang▪ Last onder dwangsom▪ Bouwstop▪ Wijzigen of intrekken vergunning of ontheffing▪ Noodbevel▪ Noodverordening▪ Bestuurlijke bevoegdheden burgemeester (zoals een gebiedsverbod of sluitingsbevel).	<ul style="list-style-type: none">▪ Bestuurlijke strafbeschikking▪ Opmaken van een proces verbaal

6.2 Preventief optreden

6.2.1 Informatie en communicatie

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom wil de gemeente Emmen zo veel mogelijk preventieve handhavingsinstrumenten gebruiken om het gedrag en de naleving van burgers en bedrijven op een positieve manier te beïnvloeden. Als doelstelling in hoofdstuk 4 is het verbeteren van de spontane naleving ook genoemd. Hierdoor kunnen onveilige situaties worden voorkomen en hoeven er minder tijdrovende en kostbare repressiemiddelen te worden toegepast.

We zullen daarom op een actieve wijze bedrijven en inwoners voorlichten over dit handhavingsbeleid, de regels voor de bebouwde en onbebouwde omgeving en de handhaving ervan. Als iemand de regels kent en begrijpt, is deze persoon gemotiveerder om deze regels ook na te leven en zijn omgeving erop te wijzen. Daarnaast krijgt een aanvrager of vergunninghouder zicht op risico's en gaat zelf ook nadenken over het beheersen van de risico's. Er wordt dan ook intensief ingezet op de communicatie omtrent (nieuw) beleid, (gewijzigde) regelgeving en de daaruit voortvloeiende handhaving. Burgers en bedrijven worden waar mogelijk gestimuleerd om zelf mee te denken over situaties en betrokken bij het zoeken naar oplossingen. Ook het laten zien dat een 'overtreder' wordt aangepakt is een vorm van preventieve handhaving.

De communicatie vindt zo gericht mogelijk plaats aan de hand van de volgende communicatievormen:

- Massacommunicatie: via websites en/of (lokale) media zo veel mogelijk mensen informeren over de regels en de handhaving ervan.
- Doelgroepgerichte/gebiedsgerichte communicatie: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving die voor hun/dat gebied van toepassing zijn.
- Individuele communicatie: persoonlijke voorlichting aan een inwoner of bedrijf over de regels en de handhaving ervan.

Voor de communicatie wordt gebruik gemaakt van bestaande netwerken, zoals gemeentelijke loketten, buurtverenigingen en websites. Daarnaast kan de klant worden bereikt door (doelgroepgerichte) nieuwsbrieven/folders en publicaties in de (lokale) media. De gemeentelijke toezichthouders, RUD-medewerkers, accountmanagers en BOA's spelen ook een grote rol bij de communicatie richting de klant. Zij functioneren als een "front office in het veld". Ook vangen zij signalen op uit de buurt zodat er kan worden gehandhaafd op basis van wensen uit de samenleving. Daarnaast is veel winst te halen door goede communicatie aan de voorkant van het vergunningenproces. Vooroverleg, intakeoverleg en tijdens het aanvragen van de vergunning informeren van de aanvrager voorkomt in grote mate het onbewust overtreden van de regels. Dit krijgt dan ook onze aandacht.

Bij een opleveringscontrole van een afgegeven vergunning, wordt een vergunninghouder door vergunningverleners en toezichthouder geïnformeerd over de zin en het doel van de opgelegde voorschriften. Dit voorkomt het onbedoeld overtreden van de voorschriften. Tevens kan de vergunningverlener aan de vergunninghouder uitleggen met welke visie de voorschriften zijn opgelegd en welk doel zij dienen.

6.2.2 Toezicht houden

Door regelmatig toezicht te houden wordt het naleven van de wet- en regelgeving onderzocht. Wanneer dit met regelmaat wordt uitgevoerd, leidt dit tot een betere naleving vanwege de relatief grote 'pakkans'. Onder toezicht wordt, naast het bezoek ter plaatse, ook de beoordeling van opgevraagde of toegezonden documenten en rapporten verstaan.

Het Bor geeft slechts in algemene bewoordingen aan hoe het toezicht georganiseerd dient te zijn. Op grond van het Bor moet het bestuursorgaan inzicht geven in de wijze waarop het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving wordt uitgeoefend. We streven er naar waar mogelijk integraal toezicht te houden. Dit is in de werkprocessen vastgelegd. Tijdens toezichtmomenten geven de toezichthouders zo nodig voorlichting over de eisen waaraan dient te worden voldaan. De resultaten van de toezichtmomenten worden bijgehouden en centraal geregistreerd. Een langdurige werkzaamheid van toezichthouders in hetzelfde rayon of met dezelfde bedrijven of inrichtingen houdt een zeker risico in. Daarom wordt een periodieke roulatie toegepast. Recent is deze roulatie wettelijk verplicht geworden in de Wet VTH. Er is een viertal toezichtvormen te onderscheiden. In hoofdstuk 4 zijn deze vormen toegelicht en is de aanpak van prioriteiten per toezichtsvorm uitgewerkt. Hieronder worden per toezichtsvorm de belangrijkste doelstellingen geformuleerd.

Vergunningsgericht toezicht	<u>Doelstelling:</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het tijdens de uitvoering van verleende omgevingsvergunningen waarborgen van een basiskwaliteit ten aanzien van de bouwkundige staat, veiligheid, en de milieukundige, ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit van de bebouwde en onbebouwde omgeving en bouw- en slooplocaties.
Objectgericht toezicht	<u>Betreft o.a.:</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Naleven voorschriften van omgevingsvergunningen met betrekking tot o.a. bouw en gebruik, milieu, sloopveiligheid en asbest, monument, aanleg en beschikkingen in het kader van de Wbb. ▪ Controle op tijdelijke bouwwerken
Gebiedsgericht toezicht	<u>Doelstelling:</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het waarborgen en/of versterken van kwaliteiten op het gebied van (brand)veiligheid, milieu en leefbaarheid.
Themagericht of projectmatig toezicht	<u>Betreft o.a.:</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Periodiek toezicht op naleven voorschriften van omgevingsvergunningen met betrekking tot o.a. (brand)veiligheid, milieu, gebruik.
Themagericht of projectmatig toezicht	<u>Doelstelling:</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het waarborgen en/of versterken van ruimtelijke, esthetische en landschappelijke kwaliteiten en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid van de (openbare) ruimte.
Themagericht of projectmatig toezicht	<u>Betreft o.a.:</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kwaliteit en leefbaarheid openbare ruimte (oa reclame), strijdig of onrechtmatig gebruik gronden, bestaande bouw, erven en terreinen, milieuovertredingen, beschermde gebieden.
Themagericht of projectmatig toezicht	<u>Doelstelling:</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het waarborgen het naleefgedrag op een bepaald thema of in een specifiek gebied wordt verbeterd.
Themagericht of projectmatig toezicht	<u>Betreft o.a.:</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Specifieke aspecten als illegale bouw in een deel van de gemeente, bodembeschermende voorzieningen bij een bepaalde branche of de projectmatige aanpak van ongewenste situaties die in het verleden zijn ontstaan ('cold cases').

6.3 Repressief optreden

Als preventieve handhaving middels voorlichting en toezicht niet leidt tot het gewenste naleefgedrag, zijn andere maatregelen nodig. Wanneer legalisatie niet mogelijk is, is bijsturing of het ongedaan maken van de overtreding wenselijk. Legalisatie is het uitgangspunt. De Landelijke Handhavingstrategie (6.3.1.) , die wij toepassen, geeft aan in welke situaties er repressief wordt opgetreden.

Tegen geconstateerde overtredingen kan zowel bestuursrechtelijk (gemeente) als strafrechtelijk (politie/Openbaar Ministerie) worden opgetreden.

Bestuursrechtelijke instrumenten zijn:

- Een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking:
 - Last onder dwangsom
 - Last onder bestuursdwang
 - Noodbevel burgemeester
 - Besluiten van de burgemeester m.b.t. gebiedsverboden, het sluiten van drugspanden en woningen
 - Intrekken of wijzigen van vergunningen of ontheffingen;
 - Een bouwstop (stilleggen activiteiten).

Strafrechtelijke instrumenten zijn:

- Een proces verbaal;
- De bestuurlijke strafbeschikking. Het college heeft de keuze gemaakt om te gaan werken met bestuurlijke strafbeschikking en niet met de bestuurlijke boete.

Het strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhavingstraject kunnen naast elkaar gebruikt worden (tweesporenbeleid). Het gaat hier om verschillende instanties. Het strafrecht wordt dan gebruikt om te straffen, terwijl het bestuurlijke traject tot doel heeft de overtreding te beëindigen en de schade ongedaan te maken.

6.3.1 Handhavingsstrategie

Er is een landelijk ontwikkelde handhavingsstrategie die ook de gemeente Emmen hanteert. Als er een overtreding wordt geconstateerd, wordt uitvoering gegeven aan een 5-stappenplan. In bijlage 8 is een uitgebreide omschrijving van de landelijke handhavingstrategie opgenomen.

Stap 1: positioneren bevindingen in de interventiematrix.

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van onderstaand figuur opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert door: het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en het typeren van de overtreder.

De (mogelijke) gevolgen	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar				
	Van belang				
	Beperkt				
	Vrijwel Nihil				
		Goedwillende: - Onbedoeld - Proactief	Moet kunnen: - Onverschilling	Calculerend: - Bewust belemmerd en of risico nemend	Bewust structureel /Crimineel en -Fraude -Oplichting -Witwassen
		Gedrag van de overtreder			

Stap 2: Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven.

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

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

Stap 4: Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.

Stap 5: Vastlegging

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

6.3.2 Uitwerking Drank en Horeca

De toepassing van dit beleid voor Drank en Horeca is nader in protocollen beschreven. Die zijn afgestemd met Politie en OM. Hierin worden de afspraken uit het Preventie en Handhavingsplan Drank en Horeca (gemeenteraad 18 december 2014) verbonden met de uitgangspunten van dit VTH-beleid. De protocollen zijn afgestemd met Politie en Justitie, om efficiënt en effectief overheidsoptreden te verzorgen. Deze protocollen zijn toegevoegd als bijlage en worden bekrachtigd met de vaststelling van dit beleid.

6.3.3 Toezicht en handhaving van de eigen bedrijfsvoering

In de praktijk doen zich situaties voor waarbij het toezichthoudende bestuursorgaan eveneens het bedrijfsvoerende bestuursorgaan is. Bij bijvoorbeeld de opslag van gevaarlijke stoffen of groenafval, het aanleggen van nieuwe wegen of het afwijken van het bestemmingsplan. Omdat de uitvoering van het toezicht op de eigen bedrijfsvoering en het resultaat daarvan binnenshuis blijft, is het nodig dit proces zichtbaar en transparant te maken. Ten aanzien van de eigen organisatie en andere overheidsorganen is dit overigens ook een wettelijke verplichting.

Om het toezicht op de eigen bedrijfsvoering transparant en controleerbaar te maken is het nodig om de bevindingen tijdens de controles vast te leggen en hierover te rapporteren. De bevindingen worden altijd schriftelijk ter kennis gesteld aan degene die het beheer of de directie voeren over de gecontroleerde activiteit. In geval van constatering van een overtreding wordt het gebruikelijke handhavingstrategie (stappenplan) gehanteerd. Daarnaast moet een rapportage van de bevindingen altijd gezonden worden naar de leidinggevende van de handhavende afdeling; de beheerder van de gecontroleerde activiteit en de leidinggevende van de eenheid waaronder de gecontroleerde activiteit valt. Brieven, bestuurlijke waarschuwingen met hersteltermijn zenden we aan de leidinggevende van de eenheid waaronder de gecontroleerde activiteit valt; met een afschrift aan de beheerder van de gecontroleerde activiteit, de leidinggevende van de handhavende afdeling en de directeur waaronder de gecontroleerde activiteit valt.

6.4 Gedogen

Het gedogen van een overtreding is ongewenst, de gemeente Emmen onderstreept dit. Gedogen mag geen alternatief zijn voor een goed handhavingsbeleid. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties is het tijdelijk gedogen van een overtreding een alternatief voor handhavend optreden. Hierbij kan gedacht worden aan het overbruggen van een periode tot het moment waarop een vergunning kan worden verleend. Uitgangspunt blijft echter dat het afgeven van een gedoogbesluit met grote terughoudendheid moet worden betracht en als er toch wordt gedoogd, er in principe op termijn een concreet zicht op legalisatie bestaat.

Over de noodzaak tot gedogen, de tijdsduur, de voorwaarden en de wijze van handhaving tijdens de gedoogperiode, dient vooraf overleg te zijn gepleegd met de overtreder, belanghebbenden en eventueel andere relevante handhavingspartners (zoals politie, Openbaar Ministerie, Inspectie Leefomgeving en Transport en de provincie). De betrokken partijen worden schriftelijk op de hoogte gebracht van het voornemen tot het nemen van een gedoogbesluit en worden tevens in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Hierbij is het vereist om de voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in de Awb te volgen. Bij gedogen spelen de belangenafweging, aansprakelijkheidskwesties, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel) een grote rol. Het uiteindelijke gedoogbesluit wordt genomen door het college.

BIJLAGE 1 **Beleidscyclus VTH**

Deze bijlage is een uitgebreide toelichting op de beleidscyclus VTH, die in hoofdstuk 1 al beknopt is weergegeven.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden de kwaliteitscriteria voor toezicht en handhaving benoemd voor de WABO, deze zijn sinds kort ook van toepassing voor vergunningverlening. Dit zijn minimeisen waaraan elke professionele handhavingsorganisatie moet voldoen. Deze eisen leiden tot een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de taken. Hierdoor wordt een transparante en systematische manier van werken bereikt waarmee gestuurd kan worden op prioriteiten en de in te zetten capaciteit. Daarnaast maakt deze werkwijze het mogelijk om achteraf verantwoording af te leggen bij bepaalde incidenten. Het hiernaast weergegeven figuur laat de belangrijkste elementen van dit proces zien:



VTH vindt systematisch plaats en is ingebed in de beleidscyclus en de begrotingscyclus. Het systematisch doorlopen van deze cyclus zorgt ervoor dat vergunningverlening, toezicht en handhaving steeds verder worden verbeterd.

De beleidscyclus in de praktijk

Conform de eisen uit het Bor bestaat de beleidscyclus VTH uit de hieronder beschreven elementen.

Strategisch beleidskader: VTH-beleid

- Het VTH beleid met de bijbehorende doelen zijn vastgelegd. Het beleid is gebaseerd op een probleemanalyse en bevat onder andere prioriteiten, doelen, nalevingsstrategie en afspraken over samenwerking;
- Het VTH beleid wordt vastgesteld door het college van Burgemeesters en Wethouders. Het college maakt het beleid bekend aan de gemeenteraad;
- Om de 4 jaar, of zoveel eerder als nodig is, wordt de probleemanalyse opnieuw bekeken en indien nodig geactualiseerd. Dit gebeurt in het 3^e jaar van de looptijd van het beleidsplan. In het kader hiervan wordt de risicoanalyse opnieuw uitgevoerd en wordt afstemming met andere taakvelden gezocht, bijvoorbeeld met de actualisatie van bestemmingsplannen. Op basis van de resultaten wordt het beleid geactualiseerd en vervolgens bekend gemaakt aan de gemeenteraad.

Operationeel beleidskader: het jaarplan

- De afdelingen van de VTH-keten stellen op basis van dit beleidsplan een jaarplan VTH op. Hiermee wordt inzichtelijk wat de benodigde capaciteit is voor het uitvoeren van de toezicht- en handhavingstaken. In het jaarplan VTH worden de doelstellingen en prioriteiten verder uitgewerkt en worden er concrete activiteiten gepland inclusief de capaciteit die daar bij hoort. Daarnaast wordt er op basis van het jaarplan VTH een werkplanning opgesteld.
- Het jaarplan VTH wordt afgestemd met partners als de politie, de brandweer en het Openbaar Ministerie, VRD en RUD;

- Het jaarplan VTH wordt vastgesteld door het college. Het college maakt het programma bekend aan de gemeenteraad.

Planning en control: *het borgen van de middelen*

- Het VTH-beleid wordt jaarlijks in de programma- en productenbegroting vertaald naar prestatie- en effectindicatoren. Het gaat hierbij dan niet alleen over het aantal controles per handhavingstaak maar ook over het halen van targets op naleving en te behalen maatschappelijke effecten, bijvoorbeeld 80% naleefgedrag;
- De beleidsdoelen met de daarbij behorende kosten van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (personeelskosten en overige kosten) zijn vertaald in de programmabegroting. De kengetallen en indicatoren zijn opgenomen in de productbegroting. Hier ligt een directe relatie met de, op basis van in dit handhavingsbeleid bepaalde, prioriteiten welke vertaald zijn in het VTH-jaarplan;
- Over het handhavingsbeleid wordt in de reguliere Planning en Controlcyclus stil gestaan bij de voortgang. De bestuurlijke verantwoording vindt plaats in het VTH-jaarverslag. De evaluatie die daarin op plaats vindt, kan eventueel leiden tot een bijstelling van de begroting.

Rapportage en evaluatie

- Er wordt jaarlijks een rapportage opgesteld met daarin de resultaten van de monitoring en de doelstellingen van VTH. Tevens wordt hierin nagegaan in hoeverre de samenwerkingsafspraken zijn nagekomen (externe samenwerking). Jaarlijks wordt geëvalueerd in hoeverre de resultaten leiden tot verbeteringen/aanpassingen in het handhavings- en vergunningenbeleid;
- De verantwoordingsgegevens worden bestuurlijk vastgesteld zodat het bestuur bepaalt of de relatie met de bestuurlijk vastgelegde wenselijke situatie aanwezig is.

Monitoring

De gemeente monitort op grond van een nader uit te werken systematiek de processen en de resultaten en effecten hiervan. Hiermee kan worden bepaald of de doelstellingen worden behaald en kan er evt. bijstelling van doelen en prioriteitstelling plaatsvinden. Deze monitoring zetten we in om inzicht te krijgen in het naleefgedrag om daarmee de aangewezen instrumenten in te kunnen zetten.

Wij geven daaraan dus een bredere strekking dan de wettelijke verplichting.

Wettelijk (Bor) is de gemeente verplicht met een geautomatiseerd systeem het volgende te registreren met betrekking tot toezicht en handhaving:

- Uitgevoerde controles;
- Geconstateerde overtredingen + aard;
- Beschikkingen;
- Processen-verbaal;
- Ontvangen klachten.
- naleving door eigen organisatie en andere overheidsorganen

Vorbereiden

De essentie van deze stap in de cyclus is een goede voorbereiding van de af te geven vergunning en het uit te voeren controlebezoek. Dit wordt gedaan door eerst te kijken naar de resultaten van eerdere vergunningverleningsprocedures met gelijke initiatiefnemers en van eerdere controlebezoeken, de meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën, etc.

Uitvoering

Dit is de kern van het werk en betreft de uitvoering van de te verlenen vergunningen en het controlebezoek zelf (inclusief de hieruit volgende acties).

BIJLAGE 2 Knoppen waaraan de gemeente kan draaien

Deze bijlage geeft aan wat de aspecten van VTH zijn die gemeenten kunnen beïnvloeden. Deze bijlage is een memo die is opgesteld voor overleggen met bestuurders ter voorbereiding op het VTH beleidsplan.

1. Aanleiding

De gemeente Emmen wil een beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving (beleidsplan VTH), dat helder de visie op de VTH taken neerzet en dit door vertaalt naar speerpunten en heldere keuzes. Het vakgebied en de context waarin wordt geopereerd blijven onverminderd in beweging. Het beleidsplan moet duidelijk maken waar Emmen op inzet en wat in de lopende collegeperiode prioriteit heeft.

2. Doel

De gemeente wil als tussenstap een bijeenkomst/werkoverleg organiseren tussen het college van burgemeester en wethouders en het managementteam van de afdeling VTH. Dit overleg moet inzicht verschaffen in de doelen van het bestuur en wat er in praktijk mogelijk is. Hierbij is van belang aan welke knoppen het gemeentebestuur kan draaien en de consequenties daarvan.

In deze memo wordt inzicht gegeven in de beleidsvrijheid die gemeente heeft bij het verlenen van de verschillende vergunningen. Vergunningverlening toetst daarbij alleen aan wet- en regelgeving en beleid, daarom is in deze memo vooral aandacht voor de invloed van de gemeente op de wet- en regelgeving. Verder komen issues omtrent dienstverlening aan de orde.

3. Beleidsvrijheid gemeente bij vergunningverlening

a. Huidige situatie

In het overzicht bij deze memo is een overzicht opgenomen met de verschillende typen gemeentelijke vergunningen, het toetsingskader, het doel en per vergunning de knoppen waar de gemeente aan kan draaien². Met knoppen waar de gemeente aan kan draaien wordt bedoeld of de gemeente beleidsvrijheid heeft ten aanzien van het verlenen van vergunningen en de inhoud van vergunningen. In onderstaande tekst is een toelichting vermeld.

a1. Gemeentelijke verordeningen; veel beleidsvrijheid

Artikel 2.2 van de Wabo geeft het overzicht van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist wanneer die op basis van een gemeentelijke verordening vergunningplichtig zijn.

Hierbij gaat het om de volgende activiteiten:

- slopen bouwwerk;
- veranderen gemeentelijk monument;
- slopen bouwwerk in gemeentelijk stads- of dorpsgezicht;
- aanleggen weg;
- uitwegen;
- hebben van een alarminstallatie;
- kappen van een boom of vellen van een houtopstand;
- handelsreclame maken en handelsreclame gedogen;
- opslaan onroerende zaken en gedogen opslaan onroerende zaken
- andere bij verordening aangewezen activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

² Het overzicht is niet limitatief maar bevat wel het grootste deel van de gemeentelijke vergunningen.

Door het vaststellen van gemeentelijke verordeningen zoals de algemene plaatselijke verordening (APV), bouwverordening, erfgoedverordening, kap- of bomenverordening, wegenverordening, verordening voor in- en uitritten, reclameverordening en ligplaatsverordening bepaalt de gemeente of voor bovenstaande activiteiten een omgevingsvergunning is vereist.

Bijvoorbeeld over de ligplaatsvergunning is geen bepaling opgenomen in de Woningwet of andere wettelijke regelgeving. De beleidsvrijheid van de gemeente bij het bepalen van de details over de ligplaatsvergunning is daarom groter, dan bij vergunningen waarvoor tevens bepalingen zijn opgenomen in wetgeving of besluiten (bijvoorbeeld de Woningwet en het Bouwbesluit voor de omgevingsvergunning bouw).

In een verordening kan de gemeente bijvoorbeeld bepalingen opnemen met betrekking tot voorschriften die aan vergunningen moeten of worden verbonden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een herplantplicht bij een vergunning voor het kappen van een boom of een verplichting tot het scheiden van bouw- en sloopafval bij het slopen van een bouwwerk.

In het overzicht bij deze memo is te zien bij welke vergunningen het toetsingskader wordt bepaald door een gemeentelijke verordening.

Bij bijvoorbeeld onderstaande vergunningen is de beleidsvrijheid van de gemeente groot:

- evenementenvergunning;
- vergunning gebruik openbare weg;
- vergunning verspreiden druk werk (flyeren);
- exploitatievergunning;
- prostitutievergunning;
- standplaats vergunning;
- vergunning straatartiesten;
- ventvergunning;
- aanplak vergunning;
- ligplaatsvergunning.

a2. Regels in bestemmingsplannen: minder beleidsvrijheid

De gemeente heeft beleidsvrijheid om af te wijken van de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan (buitenplans, 2.12, lid 1, onder a, onder 3 Wabo) verleent. Als de aanvraag voldoet aan een goede ruimtelijke ordening en een goede ruimtelijke onderbouwning bevat, moet de omgevingsvergunning redelijkerwijs verleend worden.

De gemeente heeft in principe beleidsvrijheid om wel of niet mee te werken aan een aanvraag afwijken bestemmingsplannen voor aangewezen gevallen (kruimelgevallen). Dit blijkt uit de "kan"-bepaling van art 2.12 lid 1, onder a, onder 2 Wabo. Deze kruimelgevallen zijn echter vastgelegd in algemene regelgeving van het Rijk. De invulling van de reikwijdte van de beleidsvrijheid van de gemeente is sterk gebonden aan casuïstiek. Het moet in ieder geval wel voldoen aan goede ruimtelijke ordening.

Neem het voorbeeld van een aanvraag van een dakkapel in het voordakvlak. Als er geen specifiek beleidskader is, zijn de omstandigheden van het geval bepalend bij de vraag of er medewerking kan worden verleend. Dit leidt voor een enkele dakkapel niet gauw tot een weigering. Bij de aanwezigheid van een geldend bestemmingsplan waarin duidelijk is aangegeven waarom dakkapellen aan de voorzijde niet wenselijk zijn, of bij strijdigheid met een Kruimelgevallenbeleid, wordt de vergunning niet verleend. Daarom hebben gemeenten vaak een Kruimelgevallenbeleid dat is vastgesteld door de gemeenteraad. Hierin zijn de kaders weergegeven wanneer wel of geen vergunning verleend wordt (Bron: Infomil).

Door middel van de regels in het bestemmingsplan kan de gemeente bepalingen vastleggen waaraan moet worden getoetst bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor de onderdelen: afwijken van het bestemmingsplan (binnenplannen, art. 2.12, lid 1, onder a, onder 1, Wabo), bouw, sloop, monumenten, uitvoeren van werk of werkzaamheden.

Bijvoorbeeld voor een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan (bijvoorbeeld werken aan huis), staan diverse randvoorwaarden in het bestemmingsplan. Daaraan moet de omgevingsvergunning voldoen. De gemeente heeft beleidsvrijheid bij het vastleggen van deze randvoorwaarden in bestemmingsplannen.

De regels in het bestemmingsplan kunnen ook verboden bevatten om zonder vergunning bepaalde activiteiten uit te voeren, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk of werkzaamheden (voormalige aanlegvergunning).

a.3 Gemeentelijke beleidsnota's of beleidsregels: minder beleidsvrijheid

Bij bepaalde vergunningen, bijvoorbeeld de gebruiksvergunning, is de beleidsvrijheid van de gemeente minder dan bijvoorbeeld de vergunningen die zijn genoemd bij a.1, omdat het toetsingskader vooral wordt bepaald door de wet- en regelgeving van het Rijk.

De gemeente kan, aanvullend op wet- en regelgeving, wel beleidsnota's of beleidsregels vaststellen. Hiervan worden enkele voorbeelden genoemd.

Specifiek voor geur afkomstig van agrarische bedrijven kan geurbeleid en een geurverordening worden vastgesteld. Indien beleid voor milieuaspecten of een gemeentelijke verordening is vastgesteld dan dient de gemeente bij een beslissing op een aanvraag omgevingsvergunning milieu rekening te houden met hetgeen in dit beleid en de verordening is opgenomen.

In beleid kan ook worden vastgelegd wanneer maatwerkvoorschriften moeten worden opgelegd, voor bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen.

Met bijvoorbeeld drank- en horecabeleid kan de gemeente inzicht geven in de wijze, waarop de gemeente omgaat met horeca(aangelegenheden), alsmede het verlenen van ontheffingen en vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet.

De vergunningen waarbij de beleidsvrijheid van de gemeente minder groot is zijn bijvoorbeeld:

- omgevingsvergunning onderdeel bouw (zie ook onderdeel a2);
- omgevingsvergunning milieu;
- omgevingsvergunning beperkte milieutoets;
- saneringsbeschikking Wet bodembescherming;
- gebruiksvergunning;
- drank- en horecawetvergunning;
- kansspelvergunning.

b. Toekomstige situatie

Voor de toekomstige situatie dient de gemeente rekening te houden met de volgende wijzigingen, na het inwerking treden van de Omgevingswet. Naar verwachting treedt de wet in 2019 in werking.

b.1 Omgevingsplan

Op dit moment zijn de gemeentelijke regels over de leefomgeving nog verspreid over een groot aantal verschillende bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere verordeningen. Bijvoorbeeld een kapverordening, monumentenverordening, algemene plaatselijke verordening, reclameverordening, ligplaatsenverordening, een verordening voor in- en uitritten, enzovoort. Het omgevingsplan verenigt alle genoemde gemeentelijke regels in één plan.

Nu is het nog zo dat een gemeente bij het versterken van de ruimtelijke en economische ontwikkeling van een bepaald gebied soms stuit op wettelijke grenzen, bijvoorbeeld op milieugebied. Voor deze gevallen

biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om dit gebied als ontwikkelingsgebied aan te wijzen. Voor dat gebied kunnen dan bijzondere maatregelen worden genomen en kan voor een bepaalde periode worden afgeweken van omgevingswaarden en van bepalingen van de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. Afwijkingen mogen niet in strijd zijn met EU-richtlijnen of met internationale verplichtingen.

In het gemeentelijk omgevingsplan worden bestemmingsplannen, beheersverordeningen en de omgevingsrechtelijke delen van andere verordeningen logisch en samenhangend gebundeld en geïntegreerd met onder meer regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand. Het vaststellen van een omgevingsplan is een verplichting voor de gemeenteraad. Het is toegestaan om per gemeente meerdere omgevingsplannen vast te stellen, maar voor een locatie mag slechts één omgevingsplan gelden.

In het gemeentelijk omgevingsplan staan:

- regels over de toedeling van functies aan locaties en locatie gebonden regels;
- omgevingswaarden (als de gemeente dit nodig acht, bijvoorbeeld voor geur);
- maatwerkregels, daar waar algemene rijksregels daartoe ruimte laten;
- een toetsingskader voor vergunningen.

De gemeente heeft beleidsvrijheid ten aanzien van bovenstaande onderwerpen.

Voor het omgevingsplan geldt dat altijd bij omgevingsvergunning voor een concrete activiteit kan worden afgeweken. Dit buitenplanse stelsel geeft veel flexibiliteit aan het omgevingsplan.

Wijzigingen voor de gemeente ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- Het integrale omgevingsplan maakt het vooraf makkelijker in te schatten of een initiatief haalbaar is. Door in het omgevingsplan met globalere regels te werken, ontstaan er regels die meer beoordelingsruimte geven binnen het omgevingsplan en richtinggevend zijn voor initiatieven. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor beoordelingen op maat, zonder dat een afwijking van het omgevingsplan nodig is.
- Bedrijven krijgen meer ruimte doordat er minder en duidelijkere regels komen. Door een integraal omgevingsplan weten bedrijven vooraf beter waar ze aan toe zijn. Niet overal is meer een vergunning voor nodig.
- Meer ruimte voor maatwerk doordat niet alles gedetailleerd hoeft te worden geregeld. De rol van de gemeente verandert en wordt meer faciliterend.

b.2 Omgevingsvergunning

Met de komst van de Omgevingswet gaan er nog meer sectorale vergunningen en ontheffingen onder de omgevingsvergunning vallen. Denk hierbij aan vergunningen en ontheffingen op het gebied van water, natuur, ontgrondingen, droge rijkswaterstaatswerken, spoorwegen, luchtvaart en archeologische rijksmonumenten.

De omgevingsvergunning wordt dé centrale toestemming om handelingen te kunnen verrichten in de fysieke leefomgeving.

Een nieuw begrip is de 'afwijkactiviteit'. Dit is een activiteit die in strijd is met – kort samengevat – regels uit een omgevingsverordening of omgevingsplan. Deze regels hebben een ruimer toepassingsbereik dan het huidige bestemmingsplan waardoor een afwijkactiviteit – anders dan nu het geval is – niet alleen betrekking kan hebben op planologisch strijdig gebruik. Tot afwijkactiviteiten zullen ook de huidige aanleg-, sloop-, kap- en reclameactiviteiten gaan horen. Dit zijn namelijk allemaal aspecten die in een omgevingsverordening of in een omgevingsplan kunnen worden gereguleerd. Als in de verordening of plan een verbod is opgenomen om een bepaalde activiteit te verrichten, kan daar via een

omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van worden afgeweken. De nu nog expliciet in decentrale wetgeving opgenomen vergunningstelsels zullen hiermee worden vervangen door één centraal geregelde vergunningplicht voor 'de afwijkactiviteit'.

Het toetsingskader voor de beoordeling van de aanvraag omgevingsvergunning bestaat op centraal niveau uit de beoordelingsregels uit één Amvb, en op decentraal niveau uit de beoordelingsregels uit de provinciale omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Wanneer voor een gebied of milieuthema een zogenaamde programmatische aanpak is vastgesteld (zie factsheet 'Programma') zal de aanvraag in plaats van aan de beoordelingsregels getoetst worden aan de ontwikkelingsruimte uit het programma. Past de ontwikkeling daarbinnen, dan kan de vergunning worden verleend. Vergelijk dit met het huidige Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) of met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

4. Beleidsvrijheid gemeente bij toezicht en handhaving

Ten aanzien van toezicht en handhaving kunnen bijvoorbeeld de onderstaande keuzes worden gemaakt. Dit geldt zowel het toezicht en handhaving dat door de gemeente zelf wordt uitgevoerd als voor de opdrachtverlening aan de RUD Drenthe.

- branchegericht toezicht uitvoeren, door middel van projectmatig werken;
- gebiedsgericht toezicht uitvoeren;
- toezicht (controles uitvoeren) op specifieke aspecten van vergunningen;
- opstellen van een handhavingstrategie, conform de Landelijke Handhavingstrategie.

5. Dienstverlening

Om een snelle en efficiënte vergunningverlening te bereiken kan de gemeente aan de volgende knoppen draaien:

- Verschillende soorten vergunningaanvragen kunnen bij verschillende onderdelen van de gemeente binnenkomen voor afhandeling. Van belang is dat deze onderdelen uniform werken en gegevens onderling goed worden uitgewisseld.
- Uniformiteit van regelgeving en werkprocessen van belang.
- Het zoveel mogelijk digitaal beschikbaar stellen van informatie aan burgers en bedrijven.
- Mogelijkheden voor vooroverleg bieden.
- Het beperken van de gegevensvraag aan burgers en ondernemers bij het indienen van vergunningaanvragen.
- Vergunningen sneller verlenen dan de wettelijke termijnen.
- Het invoeren van accountmanagement. Dit houdt in dat er voor ondernemers bij de gemeente één aanspreekpunt is (de accountmanager) voor vragen. De accountmanager draagt zorg voor een goede interne afstemming met de overige afdelingen binnen de gemeente, bijvoorbeeld met de medewerkers van de afdeling VTH. Als een ondernemer plannen heeft waarvoor een vergunning benodigd is, zorgt de accountmanager ervoor dat het aanvraagproces soepel verloopt en stemt dit met de medewerkers van de keten VTH af. De accountmanager houdt de ondernemer vervolgens op de hoogte van de voortgang van de ingediende vergunningaanvraag.

Specifiek voor vergunningverlening kan de gemeente bijvoorbeeld dienstverleningsrichtlijnen ontwikkelen, waarbij richtlijnen worden opgesteld voor specifieke doelgroepen. Per doelgroep kunnen servicecriteria en vergunningtypen worden benoemd. In een bijlage zijn enkele onderwerpen vermeld welke in de dienstverleningsrichtlijnen kunnen worden beschreven. In de dienstverleningsrichtlijnen kan bijvoorbeeld concreet benoemd worden binnen welke termijnen vergunningaanvragen behandeld moeten zijn en hoe snel er gecorrespondeerd moet worden met burgers en ondernemers.

Toekomstige situatie

Met het oog op de toekomstige Omgevingswet is het raadzaam dat de gemeente zich voorbereidt op de inrichting van de organisatie voor complexe (sector of afdeling overstijgende) vergunningprocedures. De rol van de gemeente verandert en wordt meer faciliterend.

6. Gemeente als opdrachtgever van de RUD Drenthe

Naast de uitvoering van het basistakenpakket kan de gemeente de RUD inschakelen voor bijvoorbeeld het opstellen of aanpassen van gemeentelijke beleidsnota's, bijvoorbeeld geluidbeleid en externe veiligheidsbeleid.

Ook heeft de gemeente vrijheid in het opleggen van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit. De RUD kan worden ingeschakeld om beleid op te stellen voor de situaties waarbij maatwerkvoorschriften moeten worden opgelegd. De RUD kan vervolgens alle omgevingsvergunningen milieu checken op de noodzaak van het opleggen van maatwerkvoorschriften.

**Overzicht: Typen
gemeentelijke
vergunningen**

Realisatie	Toetsingskader	Doel	knoppen gemeente
Omgevingsvergunning buitenplans afwijken van bestemmingsplan of beheersverordening	Bestemmingsplan of beheersverordening, Wabo	openbare ruimte	Bestemmingsplan, beheersverordening, afwijkingenbeleid
Omgevingsvergunning afwijken van bestemmingsplan of beheersverordening (voor aangewezen gevallen ofwel kruimelgevallen)	Besluit Omgevingsrecht (Bor), kruimelgevallenbeleid, Wabo	openbare ruimte	Bestemmingsplan, beheersverordening, afwijkingenbeleid kruimelgevallenbeleid
Omgevingsvergunning binnenplans afwijken van bestemmingsplan of beheersverordening	Bestemmingsplan of beheersverordening, Wabo	openbare ruimte	regels in het bestemmingsplan / beheersverordening
Omgevingsvergunning Bouw	Woningwet, Bouwbesluit, Bouwverordening, Bestemmingsplan, Welstandsnota, Wabo	Veiligheid, openbare ruimte	Welstandscriteria, regels in het bestemmingsplan, bouwverordening APV (ontheffing bouwlawaai)
Omgevingsvergunning Sloop	Woningwet, Bouwverordening, bestemmingsplan, Wabo	Veiligheid, openbare ruimte	regels in het bestemmingsplannen, bouwverordening
Omgevingsvergunning Monumenten	Monumentenwet, bestemmingsplan, erfgoedverordening, Wabo	Openbare ruimte, cultuur	regels in het bestemmingsplan, onderscheid gemeentelijke en rijksmonumenten
Omgevingsvergunning werk of werkzaamheden	Bestemmingsplan, beheersverordening, Wabo	Openbare ruimte, archeologisch waardevol gebied	regels in het bestemmingsplan, beheersverordening
Omgevingsvergunning inrit/uitrit	APV, verordening voor in- en uitritten, Wabo	Veiligheid, uniformiteit	aan gemeente om te bepalen

Omgevingsvergunning Kap	APV / kap- of bomenverordening, Wabo	openbare ruimte, veiligheid	Emmen werkt met beschermde bomenlijst, is al vergaand gedereguleerd. Aan gemeente om te bepalen.
Omgevingsvergunning beperkte milieu toets	Bor	om terug te grijpen op beleid	ligt vast
Evenementenvergunning	APV	openbare orde	Evenementen beleid en aanpassing APV
Gebruik openbare weg	APV	veiligheid, openbare ruimte	Aanpassing APV, precariokosten
Omgevingsvergunning aanleg of verandering van een weg	APV / Wegenverordening, Wegenverkeerswet, Babw	Veiligheid, openbare ruimte	APV / Wegenverordening
Verspreiden druk werk (flyeren)	APV	openbare ruimte	Aanpassing APV
Saneringsbeschikking	Wet bodembescherming	milieu, volksgezondheid	Bodembeleid
Diverse toestemmingen in gemeentelijke verordeningen	Gemeentelijke verordening, APV	openbare ruimte	Gemeentelijke verordening, APV (bv voor voorwerpen op de weg, op of aan water (bijv. steigers, bouwmaterialen), verkeersmaatregelen. Aan gemeente om te bepalen.
Uitvoeren (continu)			geen
Omgevingsvergunning milieu	Wet milieubeheer, geluidbeleid (geluidszonering, beleid hogere waarden), beleid externe veiligheid, geurbeleid, gemeentelijke verordening Wet geurhinder en veehouderij	veiligheid, milieu, overlast	mogelijkheid vaststellen/aanpassen geluidbeleid, beleid externe veiligheid, geurbeleid, geurverordening (Wet geurhinder en veehouderij), aanvullend op wetgeving

Maatwerkvoorschriften Activiteitenbesluit	Activiteitenbesluit , beleid maatwerkvoorsch riften	veiligheid, milieu, overlast	mogelijkheid beleid maatwerkvoorschriften (of in geluidbeleid, beleid externe veiligheid, geurbeleid), aanvullend op wetgeving
Gebruiksvergunning	Bouwbesluit, Gebruiksbesluit	veiligheid	mogelijkheid beleid aanvullend op wetgeving
Exploitatievergunning	APV	openbare orde, veiligheid	Veel beleidsvrijheid gemeente
Drank en horecawetvergunning	Drank- en horeca wet, drank- en horecabeleid	volksgezond heid	mogelijkheid beleid aanvullend op wetgeving
Kansspelvergunning	Wet op de kansspelen, gemeentelijke verordening	volksgezond heid	mogelijkheid beleid aanvullend op wetgeving
Prostitutievergunning	APV	volksgezond heid, openbare orde, veiligheid	Beleidsvrijheid gemeente
Standplaats vergunning	APV	openbare ruimte	Beleidsvrijheid gemeente
Omgevingsvergunning reclame	APV, reclameverordeni ng, Wabo	openbare ruimte	Beleidsvrijheid gemeente
Vergunning straatartiesten	APV	openbare ruimte, overlast	Beleidsvrijheid gemeente
Ventvergunning	APV	overlast	Beleidsvrijheid gemeente
Aanplak vergunning	APV	openbare ruimte, overlast	Beleidsvrijheid gemeente
Omgevingsvergunning voor hebben van alarminstallatie	APV, Wabo	overlast	Beleidsvrijheid gemeente
Omgevingsvergunning opslaan van roerende zaken	APV, Wabo	openbare ruimte	Beleidsvrijheid gemeente
Ligplaatsvergunning	Ligplaatsenverord ening	openbare ruimte	Veel beleidsvrijheid gemeente

BIJLAGE 3 Relevante ontwikkelingen

In deze bijlage zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving beschreven, zowel qua wetgeving als qua werkwijze. Tevens is aangegeven wat de gevolgen zijn van deze ontwikkelingen voor de gemeente Emmen.

1. Meer vergunningvrij

Achtergrond

De afgelopen jaren laten zien dat binnen wet- en regelgeving steeds meer een verschuiving plaats vindt van vergunningen naar meldingen. Door de deregulering worden toestemmingen van gemeentewege steeds vaker geschrapt en vervangen door algemene regels. Door de uitbreiding van het aantal meldingen is de focus aan het verschuiven naar toezicht en handhaving in de aanleg- en gebruiksfase. Voorbeeld hiervan is de invoering van het nieuwe Bouwbesluit in 2012 waarin de vergunningplicht voor het slopen van bouwwerken is vervangen door een meldingsplicht en regels met betrekking tot bouwlawaai zijn opgenomen.

Met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn op het gebied van bouwen nieuwe regels voor vergunningsvrij bouwen inwerking getreden. Per 1 november 2014 zijn de regels voor vergunningsvrij bouwen opnieuw ingrijpend aangepast.

In 2008 is met de invoering van het Activiteitenbesluit voor veel inrichtingen de vergunningplicht voor milieuactiviteiten vervallen en vervangen door algemene regels of een melding.

De APV van Emmen is gedereguleerd en verschillende vergunningsplichten zijn daarbij geschrapt of overgegaan in een melding.

Gevolgen voor de gemeente (vergunningsvrij bouwen per 1 november 2014)

De sloopvergunning voor het slopen van bouwwerken is met de invoering van het Bouwbesluit 2012 vervallen en de regel "ja, tenzij" wordt toegepast. Slopen van kleinere bouwwerken is toegestaan, tenzij meer dan 10 m³ sloopafval vrijkomt of als asbest vrijkomt. In dat geval moet een sloopmelding via het Omgevingsloket Online worden gedaan. Gemeente Emmen moet op de eerste plaats voldoende zicht hebben op de te slopen bouwwerken binnen de gemeente. Vervolgens worden voor deze werkzaamheden geen sloopplannen via de vergunningaanvraag ter toetsing aangeboden dus zal op een andere wijze toezicht en handhaving moeten plaatsvinden.

De aangepaste regels voor vergunningsvrij bouwen moeten binnen de gemeente Emmen voldoende bekend zijn. Bij het Klantcontactencentrum (KCC) moet voldoende kennis en toepassing van de nieuwe regels zijn om vragen van bewoners en bedrijven te beantwoorden.

De verwachting is dat handhaving en toezicht op sloop- en bouwprojecten meer ter plaatse van de uitvoering van het project gaat plaatsvinden dan voorafgaand op basis van aanvragen en plannen.

2. Omgevingswet

Achtergrond

Op 17 juni 2014 heeft de minister van I&M het wetsvoorstel Omgevingswet naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze wet bundelt alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving. Het geheel aan plannen en instrumenten dat rijk, provincies en gemeenten ter beschikking hebben om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving in goede banen te leiden, wordt sterk versimpeld en versterkt. Geen 26 wetten meer, maar één. De nieuwe Omgevingswet zal grote veranderingen met zich meebrengen. Gemeenten

moeten hun organisaties er op gaan inrichten en nieuwe integrale plannen maken. Bedrijven moeten weten wat er op ze afkomt en wat er van ze verwacht wordt.

De Omgevingswet bevat zes kerninstrumenten, die voor de gemeente allen in meer of mindere mate van belang kunnen zijn.

1. Omgevingsvisie
2. Programma
3. Decentrale regelgeving
4. Algemene regels
5. Omgevingsvergunning
6. Projectbesluit

In bijlage 4 is een beschrijving opgenomen van de bovenstaande kerninstrumenten

Gevolgen voor de gemeente

Ten behoeve van vergunningverlening, toezicht en handhaving is met name de omgevingsvergunning en het omgevingsplan van belang. In de bijlage is puntsgewijs wat meer uitleg opgenomen over de inhoudelijke wijzigingen waarmee de gemeente rekening moet gaan houden met de komst van de Omgevingswet op het gebied van de omgevingsvergunning en het omgevingsplan.

De beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet is recent met een jaar uitgesteld naar 2019.

3. Private kwaliteitsborging

Achtergrond

Het beoordelen van vergunningaanvragen en meldingen is op dit moment nog een publieke taak. Landelijk zijn er voornemens om de beoordeling van aanvragen en het toezicht op de realisatie binnen bepaalde kaders en onder certificering, ook door de markt mogelijk te maken (private kwaliteitsborging). De gemeente krijgt op dat moment een andere rol door alleen na te gaan of de beoordeling door een instantie is gedaan met de juiste papieren. Private partijen in de bouw moeten hun eigen verantwoordelijkheid waarmaken en kunnen niet leunen op werkzaamheden die gemeentebambtenaren nu uitvoeren in het kader van het toezicht houden op de bouwkwaliteit. De aanvraag van de omgevingsvergunning bouw wordt door de gemeente als vergunningverlener wel getoetst aan de welstandscriteria en de juridisch planologische situatie. De privatisering van de bouwplantoets en -controle tijdens de bouw wordt verankerd in de Woningwet en het Bouwbesluit. De gemeente behoudt de rol van handhavende overheid en behoudt verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de bestaande bebouwing. De regering heeft een wetsvoorstel voor de private kwaliteitsborging aangeboden aan de Tweede Kamer. Het maatschappelijk draagvlak is beperkt. De uitkomst van de parlementaire behandeling ongewis. Beoogd is een vaststelling vóór 2017, waarna gefaseerde inwerkingtreding plaats vindt vanaf 2018.

Gevolgen voor de gemeente

De gemeente zal het toetsen van het bouwplan en het toezicht houden op het bouwproces binnen de organisatie anders moeten inrichten, meer op het proces en minder op de inhoud. De gemeente houdt haar bevoegdheden als het externe proces niet correct verloopt. Daarnaast houdt de gemeente haar verantwoordelijkheden voor de bestaande bebouwde omgeving.

4. Landelijke Handhavingstrategie

Aanleiding en inhoud strategie

Op 4 juni 2014 is de Landelijke Handhavingstrategie vastgesteld. Aanleiding voor deze landelijke strategie is de wens van alle betrokkenen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Dit omwille van een 'gelijk speelveld' voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt. En ook omwille van een maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

De Landelijke Handhavingstrategie geeft inhoud aan deze wens door:

- Het centraal stellen van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties met een beginselplicht tot handhaven. Die passend interveniëren bij iedere bevinding, dat wil zeggen afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden. En die in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen.

Handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, gaan volgens de Landelijke Handhavingstrategie voortaan op een zelfde manier optreden bij geconstateerde overtredingen. Zo ontstaat een gelijk speelveld waarbij men ervan uit kan gaan dat handhavers zodanig optreden dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

Met de Landelijke Handhavingstrategie worden reacties op beoordelingen van inspecteurs gelijkgetrokken. Verder verbindt de Landelijke Handhavingstrategie het bestuurs- en strafrecht met elkaar.

De Landelijke Handhavingstrategie biedt een breed toepasbaar kader voor handhaving, waaronder specifieke handhavingstrategieën kunnen worden uitgewerkt en vastgesteld. De BRZO-strategie is zo'n specifieke uitwerking voor handhaving naar aanleiding van toezicht bij BRZO-bedrijven³.

Introductie Landelijke Handhavingstrategie

Om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo goed te laten functioneren is een centraal bestuurlijk overleg ingesteld ofwel het "Bestuurlijk Omgevingsberaad". De deelnemers van dit overleg zijn in ieder geval:

- de ministers van I&M en V&J.
- een drietal vertegenwoordigers van de eigenaren van de RUD's.
- vertegenwoordigers van de bestuurlijk bevoegd gezagen.
- het Openbaar Ministerie.

Het Bestuurlijk Omgevingsberaad is het hoogste orgaan van de nieuwe overlegstructuur VTH.

De Landelijk Handhavingstrategie is vastgesteld in het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014.

De Landelijke Handhavingstrategie (LHS) is het eerste gezamenlijke product van alle bij het omgevingsrecht

³ BRZO = Besluit risico's zware ongevallen 1999. De BRZO-strategie is op 11 december 2013 vastgesteld door het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

betrokken overheden. Dit zijn:

- het Openbaar Ministerie (OM)
- het Interprovinciaal overleg (IPO)
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- de Unie van Waterschappen (UvW)
- het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)
- de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW)
- de Nationale Politie en
- de vereniging van omgevingsdiensten (OmgevingsdienstNL)

In 2014 volgt een landelijke strategie voor vergunningverlening en toezicht.

Gevolgen voor de gemeente

Aansluitend op de vaststelling van de Landelijke Handhavingstrategie start de implementatie. De implementatie houdt in dat de afzonderlijke bevoegde overheden - in het bijzonder provincies, gemeenten en waterschappen - de strategie ook zelf vaststellen en dat handhavingsinstanties de strategie gaan toepassen. Met dit VTH beleidsplan is ook de Landelijke Handhavingstrategie vastgesteld en van toepassing voor de gemeente Emmen.

5. Regionale Uitvoeringsdiensten

Landsdekkend stelsel van Omgevingsdiensten

De uitvoerende taken op het gebied van milieu- en omgevingsrecht van alle gemeenten en provincies zijn landelijk gebundeld in 29 Omgevingsdiensten of Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). De Omgevingsdiensten en RUD's zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht op vergunde activiteiten en de handhaving (VTH). Zes omgevingsdiensten zijn daarbij gespecialiseerd in de VTH met betrekking tot bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen (BRZO-omgevingsdiensten).

Het doel van de Omgevingsdiensten en RUD's is om de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil te brengen. Hiervoor is de Wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) vastgesteld.

Gevolgen voor de gemeente

De gemeente Emmen heeft evenals de andere Drentse gemeentes en de Provincie alle milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving ondergebracht bij de RUD Drenthe. De RUD Drenthe is per 1 januari 2014 gestart. De RUD Drenthe voert de milieutaken uit voor de aangesloten gemeenten en de provincie inclusief taken met betrekking tot luchtvaart, vuurwerk, milieuadviesing bestemmingsplannen en bodem. Bouwen, wonen en natuur zijn niet overgegaan naar de RUD.

Het gevolg voor de gemeente Emmen is dat veel kennis op milieugebied van de gemeente naar de RUD Drenthe is gegaan, vooral op uitvoeringsniveau. De RUD Drenthe is gedeeltelijk gevestigd in het gemeentehuis van Emmen, mede hierdoor verloopt de afstemming tussen de gemeente en de RUD goed. Wel moet het proces van samenwerking tussen beleid en uitvoering nog worden vastgelegd. Hierbij is een aandachtspunt dat de RUD Drenthe nog een organisatie in ontwikkeling is

BIJLAGE 4 Zes kerninstrumenten Omgevingswet

Hieronder wordt omschreven wat de belangrijkste nieuwe elementen zijn van de Omgevingswet. Het geeft aan welke belangrijke verandering er zijn ten opzichte van de huidige systematiek van ruimtelijke plannen.

1. Omgevingsvisie: de omgevingsvisie is een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving. Het geeft een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan op de noodzakelijke en gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen binnen zijn grondgebied. De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt. De Omgevingswet schrijft voor de Rijk en iedere provincie afzonderlijk elk één omgevingsvisie vaststellen, voor gemeentes is de toepassing vrijwillig;
2. Programma: het programma bevat concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Met die maatregelen moeten omgevingswaarden of andere doelen voor de leefomgeving worden bereikt. Het programma kan gericht zijn op een bepaalde sector of gebied of er wordt gekozen voor een programmatische aanpak. Rijk en provincie kunnen ook andere bestuursorganen bij een programma betrekken;
3. Decentrale regelgeving: uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. In het gemeentelijk omgevingsplan worden bestemmingsplannen, beheersverordeningen en de omgevingsrechtelijke delen van andere verordeningen logisch en samenhangend gebundeld en geïntegreerd met onder meer regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand`. Het vaststellen van een omgevingsplan is een verplichting voor de gemeenteraad. Het is toegestaan om per gemeente meerdere omgevingsplannen vast te stellen, maar volgens de toelichting op de wet is het de bedoeling dat er op termijn voor iedere gemeente één omgevingsplan wordt vastgesteld.
4. Algemene regels: de Omgevingswet beoogt de toegankelijkheid van de verschillende algemene regels te vergroten door het integreren van regels in een beperkt aantal regelingen dat leidt tot in beginsel één omgevingsplan, één omgevingsverordening en één waterschapsverordening en naar huidig inzicht twee algemene maatregelen van bestuur met algemene rijksregels voor activiteiten. Het rijk stelt algemeen geldende regels dat voorkomt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid, waarbij het college van burgemeester en wethouders is aangewezen als bevoegd gezag;
5. Omgevingsvergunning: met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2013 werd de omgevingsvergunning geïntroduceerd. De omgevingsvergunning in de Omgevingswet bevat naast de aspecten bouwen, milieu, ruimtelijke ordening, kappen en monumenten uit de Wabo tevens sectorale vergunningen en ontheffingen op het gebied van water, natuur, ontgrondingen, droge rijkswaterstaatswerken, spoorwegen, luchtvaart en archeologische rijksmonumenten;
6. Projectbesluit: het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Doel van het projectbesluit is om dit soort procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Voor projectbesluiten is participatie wettelijk verplicht gesteld. Het projectbesluit vervangt onder andere het (provinciaal en rijks) inpassingsplan, het tracébesluit op grond van de Tracéwet, de projectplanprocedure op grond van de Waterwet en diverse coördinatieregelingen uit de Wet ruimtelijke ordening en de Tracéwet.

BIJLAGE 5 Consequenties Omgevingswet

Zoals ook in bijlage 3 en 4 staat te lezen betekent de Omgevingswet een belangrijke wijziging voor gemeenten. In deze bijlage staan de belangrijkste consequenties op een rijtje.

- De wetgever wil in de Omgevingswet de omgevingsvergunningplicht alleen instellen als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd. De verwachting is dan ook dat het aantal vergunningplichten nóg verder zal afnemen;
- Het toetsingskader voor de beoordeling van de aanvraag omgevingsvergunning bestaat op centraal niveau uit de beoordelingsregels uit één Amvb en op decentraal niveau uit de beoordelingsregels uit het gemeentelijke omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening;
- Een nieuw begrip is de 'afwijkactiviteit'. Dit is een activiteit die in strijd is met – kort samengevat – regels uit een omgevingsverordening of omgevingsplan. Deze regels hebben een ruimer toepassingsbereik dan het huidige bestemmingsplan waardoor een afwijkactiviteit niet alleen betrekking kan hebben op planologisch strijdig gebruik. Tot afwijkactiviteiten zullen ook de huidige aanleg-, sloop-, kap- en reclameactiviteiten gaan horen. De mogelijkheid van deze omgevingsvergunning voor de 'afwijkingsactiviteit' geeft veel flexibiliteit aan het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt vastgesteld via de openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb. Tegen delen van het ontwerpplan dat zijn grondslag vindt in een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een afwijkingsactiviteit kunnen geen zienswijzen worden kenbaar gemaakt;
- Voor de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu bevat het wetsvoorstel een ingrijpende wijziging. Zo zal het begrip 'inrichting' als aangrijppunt voor de vergunningplicht worden losgelaten. Onder de Omgevingswet zal niet de inrichting, maar de (milieubelastende) activiteit centraal staan. Het voordeel is volgens de wetgever dat deze benadering beter aansluit bij de systematiek van algemene milieuregels en bij bestaande vergunningplichten op het gebied van afvalwaterlozingen en het storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Kanttekening hierbij is dat meerdere vergunningplichtige activiteiten binnen hetzelfde bedrijf of terrein elkaar negatief kunnen beïnvloeden. Thema's als geluidshinder, luchtverontreiniging en externe veiligheid kunnen dan een beperkende rol gaan spelen voor naastgelegen bedrijfsonderdelen die wij nu tot dezelfde inrichting rekeningen en om die reden geen milieubescherming genieten, bijvoorbeeld het kantoor of de bedrijfskantine;
- Een initiatiefnemer krijgt nog meer regie over de vergunningaanvraag dan nu het geval is. Zo kunnen voor onderdelen die onlosmakelijk met elkaar samenhangen, bijvoorbeeld 'bouwen' en 'milieu hygiënisch oprichten' aparte omgevingsvergunningen worden aangevraagd. Nu kan dit alleen via de faseringsregeling;
- Op dit moment zijn de gemeentelijke regels over de leefomgeving nog verspreid over een groot aantal verschillende bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere verordeningen, zoals een kapverordening, monumentenverordening, algemene plaatselijke verordening, reclameverordening, ligplaatsenverordening, een verordening voor in- en uitritten etc. Het omgevingsplan verenigt alle genoemde regels in één plan. Hoofdregeel wordt dus dat alle regels in één omgevingsplan worden verenigd;
- Op dit moment is het mogelijk dat een gemeente bij het versterken van de ruimtelijke en economische ontwikkeling van een bepaald gebied stuit op de wettelijke grenzen, bijvoorbeeld op milieugebied. Voor deze gevallen biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om dit gebied als ontwikkelingsgebied aan te wijzen, waardoor bijzondere maatregelen kunnen worden opgenomen

- en kan voor een bepaalde periode worden afgeweken van omgevingswaarden. Deze afwijkingen mogen echter niet in strijd zijn met EU-richtlijnen of met internationale verplichtingen;
- Het omgevingsplan is digitaal en wijzigingen worden direct verwerkt. Burgers en bedrijven kunnen via internet alle geldende regels van de gemeente voor een bepaald perceel of adres bij elkaar vinden.

BIJLAGE 6 Uitwerking toetsniveau

In 4.2 staat dat gaat worden gewerkt met toetsniveaus voor vergunningen. In deze bijlage is als voorbeeld een gedetailleerd uitwerking opgenomen van de manier waarop het werken met toetsniveaus verder (ambtelijk) kan worden uitgewerkt.

Kwaliteitscriteria Vergunningverlening

	Voldoende toets	Sneltoets	Volsprekendheid	Leefbaarheid	Duurzaamheid	Veiligheid	opmerkingen
1. Casemanagen eenvoudig							
activiteit							
Uitvoeren toets op volledigheid							
Vooroverleg							
Bewaken proces, integraliteit en voortgang aanvraag							
Inschakelen van vakdisciplines en externe partijen							
Uitzetten adviesaanvragen bij wettelijke adviseurs							
Besluiten samenstellen en coördineren							
2. Casemanagen complex							
activiteit							
Uitvoeren toets op volledigheid							
Vooroverleg							
Bewaken proces, integraliteit en voortgang aanvraag							
Inschakelen van vakdisciplines en externe partijen							
Uitzetten adviesaanvragen bij wettelijke adviseurs							
Besluiten samenstellen en coördineren							
3. Vergunningverlening Bouwen en RO							
activiteit							
Bouwen:							
Inhoudelijke input vooroverleg, overleg adviseurs, zienswijzen							
Controleren volledigheid							
Toetsing bouwaanvraag bestemmingsplan beheersverordening etc.							
Toetsen aan bouwbesluit en bouwverordening							
Opstellen concept vergunning en bepalen voorwaarden							
Verlenen van ontheffing of gelijkwaardigheidsbepaling							
Beoordelen en atwegen legalisatiemogelijkheden							
Ontheffingen:							
Beoordelen aanvraag							
Opstellen concept besluit obv integrale atweging							
Inhoudelijke input vooroverleg, overleg adviseurs, zienswijzen							
Sloop ed.							
Beoordelen monumentstatus, beschermd stads of dorpsgezicht andere kaders							
Beoordelen of specialist moet worden ingeschakeld							
Opstellen concept besluit obv integrale atweging							
Inhoudelijke input vooroverleg, overleg adviseurs, zienswijzen							
4. Vergunningverlening milieu							
activiteit							
Toetsen ontvankelijkheid milieudeel aanvraag							
Adviseren over en opstellen van besluiten tav milieuvergunning							
Afhandelen van meldingen activiteitenbesluit (zie criteria)							
Inschakelen en beoordelen van milieuspecialisten en/of juristen							
5. Behandelen juridische aspecten vergunningverlening							
activiteit							
Beoordelen van vergunningaanvragen							
Adviseren danwel opstellen beschikkingen							
Het behandelen van bezwaar en beroepschriften, zienswijzen etc.							
Adviseren over juridische vraagstukken tav omgevingsrecht							
6. Behandelen juridische aspecten afwijkingsbesluit							
activiteit							
Toetsen aanvraag aan bestemmings of inpassingsplan en beoordelen ontheffingsmogelijkheden							
Beoordelen wel niet meewerken aan een initiatief en planologische medewerking							
Keuze voor juridisch/planologisch instrument afwijkingsbesluit of andere planvorm							
Voorbereiden, motiveren en opstellen afwijkingsbesluit							
Doorlopen bezwaar en beroep nav afwijkingsbesluit							
7. Bouwfysica							
activiteit							
Bespreken bevindingen met architect en/ of adviesbureau							
Toetsen tekeningen en berekeningen daglichttoetreding							
Toetsen tekeningen en berekeningen rookgasafvoer							
Toetsen uitgangspunten, tekeningen en berekeningen ventilatie							
Beoordelen bouwplan op samenhang tussen bouwfysische aspecten							
Toetsen tekeningen en berekeningen geluidwering							
Toetsen bouwkundige details koudebruggen							
Toetsen uitgangspunten en berekeningen EPC en luchtdoortendheid							
8. Brandveiligheid							
activiteit							
Adviseren bij niet complexe vergunningen en meldingen							
Adviseren bij gebruikvergunningen							
Monitoren en analyseren van controlegegevens, meldingen e.d.							
Afhandelen van klachten							
Adviseren bij complexe vergunningen							
Het beoordelen van gelijkwaardigheden							
Adviseren en laten informeren bij afwijkingsbesluiten (Bereikbaarheid, bluswater, opkomst tijd etc.)							
9. Constructieve veiligheid							
activiteit							
Controleren tekeningen en berekeningen							
Beoordelen bouwmaterialen							

BIJLAGE 7 Risicomatrices vergunningverlening

Prioriteitenmatrix Vergunningenbeleid omgevingsrecht gemeente Emmen 2014											
Activiteit	Wettelijk Kader	Risico									
		Negatief effect op:									
Benoemd is de activiteit w waarvoor een vergunning moet worden afgegeven of een melding moet worden gedaan (tenzij anders vermeld). Voor milieu zijn categorieën bepalend voor de melding-/vergunningplicht en de voorschriftenpakketten (zoals de type A, B en C bedrijven). Daarom is een globale lijst met de meest voorkomende bedrijfstypen opgenomen.	Benoemd is de oorspronkelijke wet. Veel is geïntegreerd in de Wabo/Bor.	fysieke veiligheid	volksgezondheid	natuur/milieu/omgevingswaarde	beeldkwaliteit	leeftaarnheid	imago gemeentebestuur	Totaal score	Kans op geen of onjuiste aanvraag	Eindscore	Risico Latag = 1 - 6 Middel = 6 - 11 hoog => 11
Bouw											
Woningen, w ongebouwen, appartementen	Woningwet	5	3	4	5	3	5	4,17	2	8,33	G
Aan-/uitbouw ,dakkepel, gevelw ijziging	Woningwet	4	2	2	4	2	2	2,67	4	10,7	G
Overige bouw w erken (schuurtjes, schuttingen) niet vergunningsvrij	Woningwet	3	1	2	2	1	1	1,67	4	6,67	G
Overige bouw w erken (schuurtjes, schuttingen) vergunningsvrij	Woningwet	1	1	1	1	1	1	1	5	5	L
Bedrijfsgebouw , industrieel gebouw	Woningwet	5	3	5	5	5	5	4,67	1	4,67	L
Onderw ijs / bijeenkomst / logies gebouw	Woningwet	5	3	4	5	4	5	4,33	1	4,33	L
Gezondheid / kantoor en overig gebouw	Woningwet	5	3	4	5	4	5	4,33	1	4,33	L
Kamerverhuur	Woningwet/Huisvestingsverord.	5	3	4	3	4	5	4	5	20	H
Tijdelijke bouw	Woningwet	4	2	3	2	2	2	2,5	3	7,5	G
Monument	Monumentenwet/Woningwet	5	3	3	5	2	4	3,67	2	7,33	G
Reclame in het centrum	Woningwet	3	1	2	4	1	3	2,33	5	11,7	H
Reclame in de overige gebieden	Woningwet	2	1	1	2	1	1	1,33	5	6,67	G
RO											
afw ijken van het bestemmingsplan binnenplans (centrum best.plannen)	Wet Ruimtelijke ordening	1	1	1	1	1	1	1	2	2	L
afw ijken van het bestemmingsplan binnenplans (overige best. plannen)	Wet Ruimtelijke ordening	1	1	1	1	1	1	1	2	2	L
afw ijken van het bestemmingsplan buitenplans (centrum best. plannen)	Wet Ruimtelijke ordening	1	1	1	1	1	1	1	2	2	L
afw ijken van het bestemmingsplan buitenplans (overige best. plannen)	Wet Ruimtelijke ordening	1	1	1	1	1	1	1	2	2	L
tijdelijk afw ijken van het bestemmingsplan (centrum best. plannen)	Wet Ruimtelijke ordening	2	2	2	2	2	2	2	3	6	G
tijdelijk afw ijken van het bestemmingsplan (overige best. plannen)	Wet Ruimtelijke ordening	2	2	2	2	2	2	2	3	6	G
aanleg	Wet Ruimtelijke ordening	1	1	1	1	1	1	1	4	4	L
Sloop											
sloop	Woningwet	2	2	2	2	2	2	2	4	8	G
sloop met asbest	Woningwet	2	4	2	2	2	4	2,67	4	10,7	G
Gebruik											
gebruiksvergunning op grond van bouwbesluit	Woningwet	5	5	4	3	5	5	4,5	5	22,5	H
gebruiksmelding op grond van bouwbesluit	Woningwet	5	5	4	3	5	5	4,5	5	22,5	H
Evenement											
Evenementen C (grote evenementen incl. brandveiligheid)	Gemeentewet/APV/Woningwet	5	4	0	0	4	5	3	4	12	H
Evenementen B (meer dan 100 pers. Incl. brandveiligheid)	Gemeentewet/APV/Woningwet	1	2	0	0	4	5	2	4	8	G
Evenementen A (buurt/straatfeesten incl brandveiligheid)	Gemeentewet/APV/Woningwet	1	1	0	0	3	4	1,5	4	6	L

Activiteit	Wettelijk Kader	Risico									
		Negatief effect op:									
		fysieke veiligheid	volksgezondheid	natuur/milieu/omgevingswaarde	beeldkwaliteit	leefbaarheid	Imago gemeentebestuur	Totaal score	Kans op geen of onjuiste aanvraag	Endscore	Risico Laag = 1 - 6 Middel = 6 - 11 Hoog => 11
Milieu								0		0	
Industrie I (lichte industrie)	Wet milieubeheer	2	3	1	3	2	4	2,5	4	10	G
Industrie II (middel industrie) [inclusief biovergisters]	Wet milieubeheer	3	4	2	3	3	4	3,17	3	9,5	G
Industrie III (zware industrie)	Wet milieubeheer	4	4	3	3	4	4	3,67	3	11	H
Landbouw -/akkerbouw bedrijven	Wet milieubeheer	1	1	3	3	3	2	2,17	3	6,5	G
Landbouw -/akkerbouw bedrijven (Glastuinbouw)	Wet milieubeheer	1	1	4	3	4	2	2,5	3	7,5	G
Veehouderijen (IPPC)	Wet milieubeheer	1	4	4	3	4	3	3,17	4	12,7	H
Veehouderijen	Wet milieubeheer	1	2	3	3	3	2	2,33	3	7	G
Vuurwerkbedrijven	Wet milieubeheer	4	1	1	3	2	5	2,67	2	5,33	L
Inrichtingen voor motorvoertuigen	Wet milieubeheer	1	1	1	3	3	3	2	3	6	G
Tankstations LPG	Wet milieubeheer	5	2	2	3	2	4	3	3	9	G
Tankstations	Wet milieubeheer	2	1	1	3	2	2	1,83	2	3,67	L
Opslag -en transportbedrijven	Wet milieubeheer	2	1	1	3	3	1	1,83	4	7,33	G
Detailhandel- en ambachtbedrijven	Wet milieubeheer	1	1	1	3	3	1	1,67	2	3,33	L
Horeca- en recreatiebedrijven	Wet milieubeheer	1	2	1	3	4	3	2,33	3	7	G
Hobbyboeren	Wet milieubeheer	1	2	1	3	2	2	1,83	3	5,5	L
Bouw - en houtbedrijven	Wet milieubeheer	1	1	1	3	3	3	2	3	6	G
Metaal- en elektrobedrijven	Wet milieubeheer	1	1	2	3	3	3	2,17	2	4,33	L
Bodem: beschikking ernst en spoed	Wet bodembescherming	3	5	5	1	5	5	4	4	16	H
Bodem: beschikking saneringsplan	Wet bodembescherming	3	5	5	1	5	5	4	4	16	H
Openbare ruimte (overig)											
Horeca - regulier	Drank en Horecawet/Gemeentewet/APV	5	5	1	1	4	5	3,5	4	14	H
Horeca - paracommercie	Drank en Horecawet/Gemeentewet/APV	5	5	1	1	4	5	3,5	4	14	H
Horeca - overig (detailhandel & slijterijen)	Drank en Horecawet/Gemeentewet/APV	3	3	1	1	3	3	2,33	2	4,67	L
Exploitatie (incl. terrassen)	Drank en Horecawet/Gemeentewet/APV	5	3	1	4	3	3	3,17	4	12,7	H
Wet op de Kansspelen	Wet op de Kansspelen/Gemeentewet/APV	5	5	1	2	3	4	3,33	3	10	G
Plaatsen objecten langs of op de openbare weg (Bel.regel terras)	Gemeentewet/APV	2	1	2	4	4	4	2,83	4	11,3	H
Evenementenreclame, zoals driehoeks borden e.d.	Gemeentewet/APV	1	1	3	4	3	4	2,67	4	10,7	G
Gebruik openbaar gemeentegrond	Gemeentewet/APV							0		0	L
Straat artiesten / hondenpoep/uitstalling	Gemeentewet/APV	1	1	1	2	2	2	1,5	4	6	G
Reclame, graffiti en beplakken	Bouwen/Gemeentewet/APV							0		0	L
Flyeren/verspreiden folders	Gemeentewet/APV	1	1	3	3	2	3	2,17	4	8,67	G
Vaste standplaatsen	Gemeentewet/APV	1	3	4	4	4	4	3,33	4	13,3	H
Tijdelijke standplaatsen	Gemeentewet/APV	1	1	3	3	3	4	2,5	4	10	G
Aanhanger/caravan langer dan 5 dagen op openbare weg/muv zomer	Gemeentewet/APV	1	1	1	1	1	1	1	3	3	L
Kappen		3	3	4	4	5	5	4	2	8	G
Oudejaars- en paasvuren	Gemeentewet/APV	5	5	3	1	1	4	3,17	4	12,7	H
Uitrit	Gemeentewet/APV	5	3	4	4	4	5	4,17	3	12,5	H

BIJLAGE 8 Risicomatrices Toezicht en Handhaving

Prioriteitenmatrix Handhavingsbeleid omgevingsrecht gemeente Emmen 2013-2015									
Handhavingstaak/activiteit	Wettelijk Kader	Risico							
		Negatieve effecten							Totaal score
		veiligheid	volksgezondheid	natuur/milieu/omgevingswaarden	financieel/economisch	leefbaarheid	imago		
Vergunningsgericht Toezicht (de uitvoeringsfase)									
Bouw en en w onen									
Bouw en zonder of in afwijking vergunning (Utiliteitsbouw)									
Centrum	Woningwet	5	4	1	4	4	5	23	hoog
Buitengebied en wijken en dorpen	Woningwet	5	4	2	2	4	4	21	hoog
Industriegebied	Woningwet	5	4	1	4	2	2	18	hoog
Bouw en zonder of in afwijking vergunning (Woningbouw)									
Aan-, uit- en bijgebouw	Woningwet	1	1	1	1	2	2	8	middel
Dakkapel/schuttingen	Woningwet	1	1	1	1	4	2	10	laag
Constructieve interne verbouwing	Woningwet	4	3	1	2	1	3	14	middel
Controle Bouw besluit tav constructieve- (brand)veiligheid /geen gebouwen									
Woningen, utiliteitsbouw, woongebouwen, appartementen	Woningwet	2	4	1	1	2	4	14	middel
Kamerverhuur	Woningwet/Huisvestingsverordening	2	4	1	1	2	4	14	middel
Tijdelijke bouw (instandhoudingstermijn)	Woningwet	1	1	1	1	2	1	7	laag
Controle Bouw besluit overig (gezondheid, energie, bruikbaarheid)	Woningwet	3	3	1	1	2	2	12	middel
Overige activiteiten									
Wijziging monument	Monumentenwet/Woningwet	2	1	1	3	4	3	14	middel
aanleggen	Wet Ruimtelijke ordening	1	1	3	2	1	1	9	laag
asbestverwijdering (zonder of in afwijking sloopvergunning)	Woningwet	3	5	3	4	2	2	19	hoog

		Negatieve effecten							Totaal score	Risico Laag = 1 - 10 Middel = 11 - 20 hoog = 21 - 30
		veiligheid	volksgezondheid	natuur/milieu/omgevingswaarde	financieel/economisch	leefbaarheid	imgago			
Objectgericht Toezicht (de gebruiksfase)										
Brandveiligheid										
Ontbreken gebruiksvergunning op grond van bouw besluit	Woningw et	5	4	2	4	5	5	25	hoog	
Ontbreken gebruiksmelding op grond van bouw besluit	Woningw et	4	3	2	3	3	3	18	hoog	
Gebruik prio 1 streefw . 80%	Woningw et	5	4	3	3	4	5	24	hoog	
Gebruik prio 2 streefw . 75%	Woningw et	5	3	2	2	4	5	21	hoog	
Gebruik prio 3 streefw . 40%	Woningw et	4	2	2	2	3	4	17	middel	
Gebruik prio 4 streefw . 20%	Woningw et	2	2	1	2	1	1	9	laag	
Tijdelijk gebruik streefw . 80%	Woningw et	5	4	2	3	4	5	23	hoog	
Slopen zonder of in strijd met vergunning										
Centrum	Woningw et	2	1	1	1	1	1	7	laag	
Buitengebied	Woningw et	1	1	2	1	2	1	8	laag	
Industriegebied / wijken en dorpen	Woningw et	2	1	2	1	1	1	8	laag	
Bestaande bouw : niet voldoen aan welstand										
Centrum	Woningw et	1	1	4	3	5	5	19	middel	
Buitengebied	Woningw et	1	1	4	3	5	5	19	middel	
Industriegebied /w ijk en dorpen	Woningw et	1	1	4	3	5	5	19	middel	
Bestaande bouw w oningen: niet voldoen aan Bouw besluit										
Centrum/buitengebied - projectmatig	Woningw et	4	4	3	4	4	4	23	hoog	
Industriegebied / wijken en dorpen / herstructureringsgebieden - projectmat	Woningw et	4	4	3	4	4	4	23	hoog	
Ligplaats innemen zonder vergunning	Woningw et	1	1	2	1	2	2	9	laag	
Bestaande bouw niet-w oningen: niet voldoen aan Bouw besluit										
Onderw ijs / bijeenkomst / logies										
Basis- en voortgezet onderw ijs - projectmatig	Woningw et	5	4	1	4	4	5	23	hoog	
Restaurant, café, bioscoop, kinderdagverblijf - projectmatig	Woningw et	5	4	1	4	4	5	23	hoog	
Overig, sportgebouw, kerk - projectmatig	Woningw et	5	3	1	4	3	5	21	hoog	
Hotel, pension - projectmatig	Woningw et	5	4	1	4	4	4	22	hoog	
Industrie										
Industrie I (lichte industrie)	Woningw et	3	2	2	4	3	2	16	middel	
Industrie II (middel industrie)	Woningw et	4	3	2	4	3	3	19	middel	
Industrie III (zware industrie)	Woningw et	5	3	2	4	4	4	22	hoog	
Gezondheid / kantoor en overig										
Klinisch (bedgebonden) en niet klinisch	Woningw et	5	4	4	1	5	5	24	hoog	
kantoor tot 50 personen c.q. Ag < 1000 m2	Woningw et	5	4	1	4	4	3	21	hoog	
kantoor 50 > dan 200 personen c.q. Ag > 1000 m2	Woningw et	5	4	1	4	4	4	22	hoog	
Parkeergarage	Woningw et	5	3	1	3	2	3	17	middel	
Station plus perrons	Woningw et	3	2	2	1	1	3	12	middel	
Hinder bij gebruik pand (heien, trillingen, stof, geluid)	Woningw et	3	3	2	3	3	2	16	middel	
Realisatie reclame in afwijking vergunning										
Centrum	Woningw et	3	1	1	3	2	3	13	middel	
Overig	Woningw et	1	1	3	1	3	4	13	middel	
Milieu, strijd met regels en voorschriften										
Omvangrijke activiteiten met gevaarlijke afvalstoffen	Wet Milieubeheer	5	5	5	4	4	5	28	hoog	
Omvangrijke activiteiten met gevaarlijke stoffen	Wet Milieubeheer	5	5	5	4	4	5	28	hoog	
Omvangrijke activiteiten met geluidsvoorschriften	Wet Milieubeheer / Wet geluidhinder	3	4	4	4	4	4	23	hoog	
Omvangrijke activiteiten bodemvoorschriften (WBB taken en gem. taken)	Wet Milieubeheer / Wet Bodembesche	4	4	5	5	4	4	26	hoog	
Omvangrijke activiteiten luchtvoorschriften	Wet Milieubeheer / Wet Luchtverontrei	4	4	4	4	4	4	24	hoog	
Omvangrijke activiteiten w atervoorschriften	Wet Milieubeheer / Waterw et	3	4	3	3	3	3	19	middel	
Activiteiten met gevaarlijke afvalstoffen	Wet Milieubeheer	4	4	3	3	3	3	20	middel	
Activiteiten met gevaarlijke stoffen	Wet Milieubeheer	4	4	3	3	3	3	20	middel	
Activiteiten geluidsvoorschriften	Wet Milieubeheer	4	3	3	3	3	3	19	middel	
Activiteiten bodemvoorschriften	Wet Milieubeheer /Besluit Bodemkw alt	4	3	3	3	3	3	19	middel	
Activiteiten lucht-/stank-/w atervoorschriften	Wet Milieubeheer	4	3	3	3	4	3	20	middel	
Activiteiten milieuvergunningen voorschriften	Wet Milieubeheer	4	4	3	3	3	3	20	middel	
Meldingen Activiteitenbesluit	Wet Milieubeheer	3	3	2	2	2	2	14	middel	
Niet-meldingsplicht inrichtingen Activiteitenbesluit	Wet Milieubeheer	2	2	1	1	2	2	10	laag	
Evenementen										
Evenementen C (grote evenementen incl. brandveiligheid) streefw . 80%	Gemeentew et/APV/Woningw et	5	4	4	4	4	5	26	hoog	
Evenementen B (meer dan 100 pers. Incl. brandveiligheid) streefw . 75%	Gemeentew et/APV/Woningw et	4	3	3	3	3	4	20	middel	
Evenementen A (buurt/straatfeesten incl brandveiligheid) streefw . 5%	Gemeentew et/APV/Woningw et	1	2	1	2	2	2	10	laag	

Handhavingstaak/activiteit	Wettelijk Kader	Risiko								Totaal score	Risiko Laag = 1 - 10 Middel = 11 - 20 hoog = 21 - 30
		Negatieve effecten									
		veiligheid	volksgezondheid	natuur/milieu/omgevingswaarde	financieel/economisch	leefbaarheid	imago				
Gebiedsgericht toezicht											
Bouwen en wonen											
strijd met bestemmingsplan Centrum	Wet Ruimtelijke Ordening	5	3	1	3	4	4	4	20	hoog	
strijd met bestemmingsplan Buitengebied / Industriegebied / wijk en dorpe	Wet Ruimtelijke Ordening	4	1	2	2	2	2	2	13	middel	
strijd met verkeers-/groen-/bestemmingen en aanleggen	Wet Ruimtelijke Ordening	1	1	2	2	2	2	2	10	laag	
staat van bestaande gebouw en bouw werken / w elstand	Woningwet	3	2	3	1	2	2	13	middel		
illegaal aan-/uit-/bijgebouw ,dakkapel, gevelw ijziging	Woningwet	1	1	3	3	3	3	14	middel		
illegale appartementen, w oningsplitsing/kamerbew oning	Woningwet/Huisvestingsverordening	5	5	1	5	5	4	25	hoog		
overbevolking w oningen	Woningwet	5	5	1	5	5	4	25	hoog		
illegale w ijziging monument (archeologisch)	Monumentenwet/Woningwet	1	1	5	1	2	2	12	middel		
illegale bouw werken geen gebouw zijnde (airco's, schotels, reclame)	Woningwet	1	1	2	2	1	2	9	laag		
Beheer openbare ruimte											
Horeca - regulier	Drank en Horecaw et/Gemeentew et/A	4	4	2	3	4	4	21	hoog		
Horeca - paracommercie	Drank en Horecaw et/Gemeentew et/A	5	5	1	2	4	4	21	hoog		
Horeca - overig (detailhandel & slijterijen)	Drank en Horecaw et/Gemeentew et/A	4	4	1	2	4	4	19	middel		
Exploitatievergunning (incl. terrassen)	Drank en Horecaw et/Gemeentew et/A	4	4	1	1	3	3	16	middel		
Wet op de Kansspelen	Wet op de Kansspelen/Gemeentew et/	4	3	2	3	4	4	20	middel		
plaatsen objecten langs of op de openbare weg (Bel.regel terrassen enz.)	Gemeentew et/APV	3	1	1	3	3	4	15	middel		
evenementenreclame, zoals driehoeks borden e.d.	Gemeentew et/APV	1	1	2	1	2	2	9	laag		
illegaal gebruik openbaar gemeentegrond	Gemeentew et/APV	3	2	2	2	3	3	15	middel		
straat artiesten / hondenpoep/uitstalling	Gemeentew et/APV	1	1	1	1	3	3	10	laag		
illegale reclame, graffiti en beplakken	Bouwen/Gemeentew et/APV	1	1	3	1	3	4	13	middel		
flyeren/verspreiden folders	Gemeentew et/APV	1	1	2	2	3	2	11	middel		
vaste standplaatsen	Gemeentew et/APV	3	2	2	2	2	2	13	middel		
tijdelijke standplaatsen	Gemeentew et/APV	4	2	2	2	3	3	16	middel		
aanhanger/caravan langer dan 5 dagen op openbare weg/muv zomer = 14	Gemeentew et/APV	2	1	1	1	4	3	12	middel		
zonder vergunning kappen	Gemeentew et/APV/Bomenverordening	2	2	3	3	2	4	16	middel		
Oudejaars- en paasvuren	Gemeentew et/APV	4	4	3	2	2	4	19	middel		
zonder vergunning uitrit realiseren	Gemeentew et/APV	3	1	2	2	2	1	11	middel		

BIJLAGE 9 Drentse Maat

De gemeenten en de provincie hebben bij de start van RUD Drenthe bestuurlijk afgesproken dat zij af willen van verschillen in de uitvoering, onder andere om bedrijven een gelijk speelveld te bieden en omdat de RUD Drenthe dan efficiënter kan werken. Bij de start van RUD Drenthe is bestuurlijk besloten dat RUD Drenthe vanaf 1 januari 2016 gaat werken volgens een voor alle opdrachtgevers uniform minimaal uitvoeringsniveau, de zogenoemde 'Drentse Maat'. De Drentse Maat moet er voor zorgen dat RUD Drenthe niet onnodig zwaar wordt opgetuigd, en is toegesneden op de Drentse milieuproblematiek.

De Drentse Maat is het uniform uitvoeringsniveau van RUD Drenthe voor alle bevoegde overheden, dat gezamenlijk wordt bepaald op basis van de Drentse milieupgave en de daarbinnen gestelde Drentse Prioriteiten.

De Drentse Maat 1.0 is een tussenstap op weg naar volledig risicogericht en outcomegericht werken. Een volgende stap om daar te komen is het gezamenlijk bepalen van: de omgevingseffecten (output/outcome) die met de Drentse Maat worden beoogd en de indicatoren om aan af te meten in hoeverre deze effecten zijn bereikt.

De Drentse Maat 1.0 omvat niet alle taken van de RUD Drenthe. De Drentse Maat 1.0 betreft alle taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake milieu en bodem. Ongeveer één derde van de taken van de RUD Drenthe is niet in deze versie ondergebracht. Dit betreft onder andere asbest en advisering bestemmingsplannen. Deze taken worden in 2016 uitgevoerd op het niveau zoals ze voorheen bij de individuele opdrachtgevers werden uitgevoerd.

Vooroverleg bij aanvragen milieudeel vergunningaanvraag

Gemiddeld 2 x vooroverleg per aanvraag

Het vooroverleg is geen wettelijke verplichting, het wordt toegepast om bedrijven tegemoet te komen, om niet volledige aanvragen te vermijden, om initiatieven zo goed mogelijk te helpen inpassen in de milieuregelgeving.

Beoordelen van meldingen

Iedere melding inhoudelijk beoordelen

- a. de systematiek van het Activiteitenbesluit, de Wet milieubeheer en de Wabo en eisen van behoorlijk bestuur vragen om een inhoudelijke melding: niet inhoudelijk op een melding reageren betekent het signaal dat de melder de gemelde activiteit kan starten, terwijl later wellicht blijkt dat dit niet mogelijk is, omdat er toch een vergunning vereist is;
- b. het Activiteitenbesluit dat zegt dat er in bepaalde gevallen aanvullend onderzoek moet worden gedaan (bijvoorbeeld akoestisch onderzoek of geuronderzoek); of dit nodig is kan alleen worden beoordeeld door meldingen inhoudelijk te beoordelen;

Maatwerkvoorschriften

Alleen bij meldingen van inrichtingen die vallen onder de Drentse Prioriteiten; raming: bij 3% van de meldingen maatwerkvoorschriften

Als een bedrijf een verzoek om maatwerkvoorschriften indient, is het bevoegd gezag c.q. de Omgevingsdienst verplicht daarop een besluit te nemen. Het ambtshalve stellen van maatwerkvoorschriften is geen wettelijke plicht. Wel zijn er duidelijke risico's en nadelen aan het niet ambtshalve stellen van maatwerkvoorschriften: bevoegde overheden kunnen worden geconfronteerd met extra kosten voor onderzoek dat nodig is, terwijl dit onderzoek met maatwerkvoorschriften op het bord van het bedrijf was gelegd en initiatieven zullen vaker suboptimaal worden ingepast.

Actualisatie vergunningen

Beoordeling actualisatienoodzaak 1x per 5 jaar voor bedrijven waar externe veiligheid een rol speelt (BRZO en IPPC), 1x per 10 jaar voor alle overige vergunningplichtige bedrijven of wanneer actualisatie vanuit toezicht noodzakelijk blijkt

Er geldt een wettelijke plicht voor het bevoegd gezag om regelmatig te beoordelen of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Als uit de beoordeling blijkt de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt, geldt er een wettelijke plicht voor het bevoegd gezag om de voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen.

De wet schrijft niet voor wat 'regelmatig beoordelen' is.

Voor IPPC bedrijven geldt dat als er een nieuwe BBT conclusie is (Best Beschikbare Technieken), deze binnen vier jaar na de publicatie van die BBT conclusie in werking moet zijn, wat aanpassing van de vergunning binnen deze termijn betekent. Als niet voldaan kan worden aan de nieuwe BBT conclusie en dit ook niet bereikt kan worden door het actualiseren van de vergunning, bestaat de wettelijke plicht voor het bevoegd gezag om de vergunning in te trekken. Voor overige bedrijven geldt ook een actualisatieplicht naar aanleiding van nieuwe BBT conclusies, maar is er geen wettelijke termijn voor aanpassing.

Dit scenario komt op een proactieve manier tegemoet aan de wettelijke vereisten met betrekking tot BBT conclusies, waardoor er geen risico is op verouderde vergunningen en de milieu en omgevingsrisico's beperkt blijven. En in geval van een calamiteit niet snel sprake is van aansprakelijkheid of verwijtbaarheid.

BIJLAGE 10 De landelijke handhavingsstrategie

In 6.3.1 is een samenvatting van de Landelijke handhavingstrategie opgenomen. In deze bijlage staat de volledige tekst. Voor de leesbaarheid van het Beleidsdocument is er voor gekozen deze tekst in een bijlage op te nemen.

Als er een overtreding wordt geconstateerd, dan wordt uitvoering gegeven aan het 5-stappenplan, dat in landelijk verband is opgesteld (handhavingsstrategie):

Stap 1: positioneren bevindingen in de interventiematrix.

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

De (mogelijke) gevolgen	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar				
	Van belang				
	Beperkt				
	Vrijwel Nihil				
		Goedwillende: - Onbedoeld - Proactief	Moet kunnen: - Onverschilling	Calculerend: - Bewust belemmerd en of risico nemend	Bewust en structureel /Crimineel - Fraude - Oplichting - Witwassen
		Gedrag van de overtreder			

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

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

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

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

gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

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

Stap 2: Bepalen verzwarende aspecten

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

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

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van

verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

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

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

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

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

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

Stap 4: Optreden met de interventiematrix

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

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

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.

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

Aanzienlijk,
dreigend en/of
onomkeerbaar

De (mogelijke) gevolgen

Van belang

Beperkt

Vrijwel nihil

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
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
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
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

Goedwillende:
- Onbedoeld
- Proactief

Moet kunnen:
- Onverschilling

Calulerend:
-Bewust belemmerd en of risico nemend

Bewust en structureel /Crimineel
-Fraude
-Oplichting
-Witwassen

Gedrag van de overtreder

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

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

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

Stap 5: Vastlegging

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

Bijlage 11

Stappenplan handhaving Drank- en horecawet

Inleiding

De Drank- en horecawet geeft de burgemeester diverse instrumenten om de regels mb.t. deze wet te handhaven. Daarnaast moet op grond van artikel 43a van de wet een gemeentelijk preventie- en handhavingsbeleid worden vastgesteld. Het Preventie- en Handhavingsplan Drank- en Horecawet is op 18 december 2014 vastgesteld door de gemeenteraad. Dit plan richt zich met name op het voorkomen van alcoholmisbruik bij jongeren (preventie). In de inleiding bij dit plan is aangegeven dat zowel voor het preventie- als handhavingsdeel bepaalde zaken in de praktijk verder moeten worden geoperationaliseerd. Deze wens ligt er in ieder geval voor de horecabedrijven i.r.t. vergunningen- en handhavingsbeleid. Onder horecabedrijven worden tevens paracommerciele instellingen, zoals dorpshuizen en sportkantines verstaan.

Uitgangspunten

In hoofdstuk 7 van het Preventie- en Handhavingsplan is aangegeven dat handhaving DHW een integraal onderdeel uitmaakt van het uitvoeringsbeleid toezicht en handhaving Omgevingsrecht (collegebesluit 2-04-2013). Dit betekent dat het hier vastgestelde handhavingsmodel ook gevolgd wordt bij naleving van de Drank- en horecawet. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en/of aantoonbaar verwijtbaar handelen, wordt uitgegaan van een 3 stappenmodel: 1^e stap = waarschuwing, 2^e stap = voornemen bestuurlijke maatregelen, 3^e stap = maatregel.

Daarnaast is met betrekking tot de controlefrequentie aangegeven dat horecaondernemingen jaarlijks worden gecontroleerd, waarbij tevens wordt beoordeeld of de vergunning nog actueel is. Hierbij is nog geen onderscheid gemaakt naar soort inrichting: snackbar/ restaurant/ café/ dancing etc. Tevens is de voor de controles benodigde capaciteit nog niet inzichtelijk gemaakt. Bij overname van een bestaande onderneming door een nieuwe eigenaar wordt uitgegaan van de startsituatie. In het beleid is overigens niet aangegeven wat dit betekent. Wanneer een bedrijf een erfelijke belasting heeft (slecht naleefgedrag, openbare orde problemen etc.), krijgt de nieuwe eigenaar hier ook mee te maken. Dit betekent in ieder geval dat dit bedrijf meer aandacht krijgt.

Werkwijze

Algemeen – controlefrequentie

Vanaf januari 2013 is het toezicht op de horeca van de VWA overgegaan naar de burgemeester. Vanaf dat tijdstip kan aan de hand van de uitgevoerde controles en een eventueel klachtenpatroon het naleefgedrag worden vastgesteld. Horecabedrijven die de voorschriften van de vergunning goed naleven en waar geen tot nauwelijks klachten plaatsvinden zijn minder toezicht nodig. Daarnaast kan ook onderscheid worden gemaakt in het soort bedrijf. Slijterijen en snackbars etc. vergen minder aandacht dan bijv. nachthoreca, zoals een café, bar-dancing of discotheek.

De controlefrequentie voor de nachthoreca is gesteld op 1 keer per jaar een controle. Wanneer het horecabedrijf conform de vergunning wordt geëxploiteerd en er geen (gegronde) klachten zijn m.b.t. de exploitatie, bestaat de mogelijkheid om een jaar over te slaan..

Handhavingstappenplan naar Landelijk Model

Afhankelijk van de zwaarte van de overtreding en de recidive kunnen een of meer stappen van het handhavingstappenplan worden overgeslagen. Wanneer er sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen en/of mogelijk gevaar wordt de 1^e stap overgeslagen en volgt direct een voornemen tot het

nemen van een bestuurlijke maatregel. Betreft het een overtreding met acuut gevaar, en/of onomkeerbaar is en/of gevolgen voor de veiligheid heeft, dan kan per direct een bestuurlijke maatregel worden opgelegd. De meest voorkomende overtredingen bij een horecabedrijf en de te nemen maatregelen worden hierna weergegeven.

Bij de niet nader genoemde overtredingen wordt afhankelijk van de ernst van de overtreding en/of aantoonbaar verwijtbaar handelen beoordeeld of een of twee stappen worden overgeslagen.

In werking zonder vergunning

- overname bestaand horecabedrijf door bij ons bekende exploitant zonder dat een aanvraag is ingediend.⁴

1^e stap overslaan (waarschuwingsbrief) en direct een voornemen last onder dwangsom versturen.

Het horecabedrijf moet gesloten blijven op straffe van een dwangsom. Indien binnen de termijn van het voornemen een volledige aanvraag is ingediend en uit de JDR gegevens blijkt dat de leidinggevenden van onbesproken gedrag zijn, mag het bedrijf gedurende de procedure 'op eigen risico' open zijn. Op eigen risico betekent een extra waarschuwing naar de ondernemer dat wanneer de vergunning om de een of andere reden wordt geweigerd, er geen schadeclaim mogelijk is vanwege door de ondernemer gemaakte investeringen.

- nieuw bedrijf/nieuwe eigenaar

1^e stap overslaan en direct een voornemen last onder bestuursdwang versturen. Wanneer het horecabedrijf niet vrijwillig gesloten blijft voor het publiek, zal de burgemeester (doen) sluiten. Wanneer een volledige aanvraag is ingediend en uit de JDR gegevens blijkt dat de leidinggevenden 'schoon' zijn, mag het bedrijf gedurende de procedure 'op eigen risico' open zijn.

Onjuiste gegevensverstrekking vergunningenprocedure

- zonder opzet - waarschuwingsbrief
- met opzet (= met oogmerk vergunning te verkrijgen, terwijl die zou zijn geweigerd, indien juiste gegevens zijn overgelegd) – voornemen besluit tot intrekking vergunning. Aangezien dit een negatieve beschikking betreft, moet vergunninghouder in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze in te dienen.

Geen afschrift vergunning in horecabedrijf

1^e stap: waarschuwingsbrief. Blijkt dat bij een volgende controle nog geen afschrift van de vergunning ter inzage aanwezig is, volgt een voornemen tot een bestuurlijke maatregel (dwangsom). Leidt dit nog niet tot het gewenste resultaat, dan volgt een last onder dwangsom.

Leidinggevende(n)

- geen leidinggevende/beheerder aanwezig tijdens openingstijden
- leidinggevende(n) niet gemeld/bijgeschreven op bijlage bij de vergunning
- leidinggevende niet meer van goed levensgedrag

Als er geen leidinggevende tijdens de openingstijden aanwezig is of als een leidinggevende niet is bijgeschreven op de vergunning, wordt eerst een waarschuwingsbrief verzonden. Bij herhaling van de overtreding volgt een voornemen tot bestuurlijke maatregelen met daarna een last onder dwangsom.

⁴ Wanneer exploitant actief meewerkt en aanvragen & bijhorende bescheiden tijdig inlevert, kan hij tijdelijk als leidinggevende worden bijgeschreven op de 'oude vergunning'. De daadwerkelijke overname wordt dan uitgesteld totdat de nieuwe vergunning(en) is/zijn verleend. Dit voorkomt dat een bedrijf tijdelijk moet sluiten wegens overtreding artikel 3 D&H wet c.q. 3:10 APV.

Als een leidinggevende van slecht levensgedrag is, wordt deze van het aanhangsel bij de vergunning verwijderd.

Barvrijwilligers paracommercie

- geen instructie gevolgd
- medewerkers jonger dan 16 jaar schenken alcohol
- barvrijwilligers niet vermeld op registratie
- reglement en/of registratie niet in inrichting aanwezig

Beoordeling leidinggevendenden op levensgedrag

Artikel 8 van de DHW geeft bindende regels over de toetsing van de aanvaardbaarheid van de leidinggevende. In het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 staat limitatief opgesomd wanneer er een verplichte weigeringsgrond aanwezig is. Indien bij toetsing blijkt dat betrokkene in de laatste 5 jaar meer dan één veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden of tweemaal een onvoorwaardelijke geldboete van € 500,- of meer heeft gehad ten aanzien van delicten die in het Besluit zijn genoemd volgt afwijzing van de leidinggevende. Daarnaast kan de burgemeester ook in andere gevallen bijschrijving van een leidinggevende op de vergunning weigeren, wanneer hij van oordeel is dat betrokken leidinggevende anderszins “niet van goed levensgedrag” is. Dit betreft een discretionaire bevoegdheid, dat wil zeggen dat de burgemeester de leidinggevende kan weigeren (in tegenstelling tot de verplichte weigeringsgrond in artikel 8).

Let op: Als een exploitant tot 3 keer toe een leidinggevende meldt die niet schoon is, moet de vergunning worden ingetrokken.

Verstoring openbare orde/gewelddelicten

- zonder vergunning: voornemen last onder bestuursdwang – doen sluiten van het horecabedrijf
- met vergunning: voornemen tot tijdelijke schorsing van de vergunning met max. 12 weken

Het voorhanden hebben van enig wapen uit welke categorie⁵ dan ook in het publieke domein of in een horecabedrijf brengt risico's met zich mee en vraagt om een handhavingsreactie. Wanneer er sprake is van een incident, waar de vergunninghouder niet direct verantwoordelijk voor is, wordt de politiemutatie opgeslagen in het horecadossier en krijgt het horecabedrijf hiervan schriftelijk bericht. Wanneer er meerdere incidenten in een bepaalde periode hebben plaatsgevonden, volgt een waarschuwingsbrief. De vergunninghouder moet dan een plan van aanpak in dienen om het geweld tegen te gaan (deurbeleid etc.).

Wanneer er ernstig geweld is gebruikt, zoals bij een schietincident, kan de vergunning in overleg met de burgemeester (en driehoek) gedurende een korte periode worden geschorst. Dit geeft de politie de gelegenheid voor sporenonderzoek etc. Wanneer de vergunninghouder/leidinggevende rechtstreeks bij het incident is betrokken, leidt dit tot een voortvarende en strenge aanpak. De vergunninghouder wordt z.s.m. na het incident uitgenodigd om te worden gehoord, onder oplegging van (het voornemen tot) een bestuurlijke maatregel.

Handel in drugs

- incident door verhandelende bezoeker, blijkend uit een PV van bevindingen door de politie: waarschuwingsbrief.

⁵ Categorie I t/m IV Wet wapens en Munitie

- meer dan 1 keer: voornemen tot bestuurlijke maatregelen in de vorm van tijdelijke schorsing gedurende maximaal 12 weken. Wordt dit nogmaals geconstateerd, volgt bestuurlijke maatregel = schorsing.

Opgemerkt dient te worden dat er daadwerkelijk iets geconstateerd moet zijn om op te kunnen treden. Als er sprake is van vermoedens, leidt dit vanzelfsprekend tot meer aandacht van zowel de politie als de gemeente in de vorm van extra toezicht. Afschriften van de politiemutaties worden in het horecadossier bewaard.

Schenken van alcohol in horecabedrijf

- aan minderjarigen
- door medewerkers jonger dan 16 jaar
- aan bezoekers in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen
- aanwezigheid bezoekers in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van andere psychotrope stoffen

Three strikes out (vergelijkbaar supermarkten): waarschuwingsbrief, voornemen bestuurlijke sanctie, vergunning tijdelijk schorsen. Ook door de politie geconstateerde feiten tellen mee. Afschriften van de mutaties worden opgeslagen in het horecadossier.

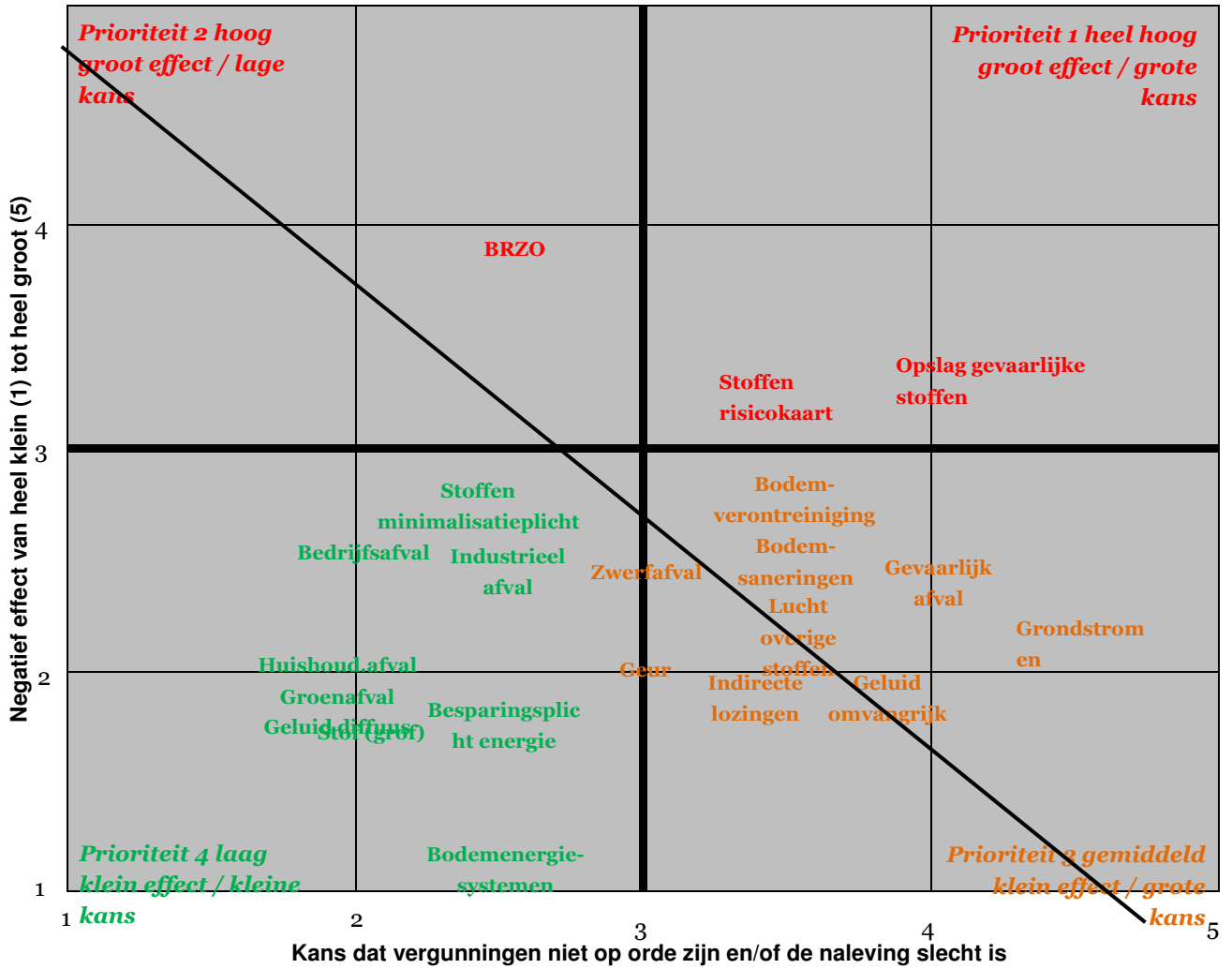
Geluidsoverlast

Wanneer er sprake is van geluidsoverlast, wordt in overleg met de RUD beoordeeld of er een geluidmeting moet plaatsvinden. Het wettelijk kader hiervoor is het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Cumulatie van overtredingen

Indien veel overtredingen bij een horecabedrijf zijn geconstateerd, dan kan dit een indicatie zijn dat de ondernemer c.q. leidinggevenden niet de juiste attitude hebben voor het exploiteren van een bedrijf. In dit geval kan stap 1 (waarschuwingsbrief) worden overgeslagen en de vergunninghouder op kantoor worden uitgenodigd om te worden gehoord. Afhankelijk van de geconstateerde overtredingen wordt de bestuurlijke maatregel bepaald op een last onder dwangsom, toepassen van bestuursdwang, tijdelijke schorsing, intrekking vergunning.

Bijlage - Prioritaire thema's Drentse Maat 1.0



Prioriteitenmatrix VTH-beleid omgevingsrecht gemeente Emmen 2016-2019									
Handhavingstaak/activiteit	Wettelijk kader	Risico							
		Veiligheid	Omgevingskwaliteit	Wettelijk/omgevingsrecht	Omgevingsrecht	Omgevingsrecht	Omgevingsrecht	Omgevingsrecht	Omgevingsrecht
Negatieve effecten									
Total score									
Vergunningsgericht Toezicht (de uitvoeringsfase)									
Bouwen en wonen									
Bouwen zonder of in afwijking vergunning (Utiliteitsbouw)									
Centrum	Woningwet	5	4	1	4	4	5	23	hoog
Buitengebied en wijken en dorpen	Woningwet	5	4	2	2	4	4	21	hoog
Industriegebied	Woningwet	5	4	1	4	2	2	18	hoog
Bouwen zonder of in afwijking vergunning (Woningbouw)									
Aan-, uit- en bijgebouw	Woningwet	1	1	1	1	2	2	8	middel
Dakkapel/schuttingen	Woningwet	1	1	1	1	4	2	10	laag
Constructieve interne verbouwing	Woningwet	4	3	1	2	1	3	14	middel
Controle Bouwbesluit tav constructieve- (brand)veiligheid									
Woningen, utiliteitsbouw, woongebouwen, appartementen	Woningwet	2	4	1	1	2	4	14	middel
Kamerenthuur	Woningwet/Huisvestingsverordening	2	4	1	1	2	4	14	middel
Tijdelijke bouw (instandhoudingstermijn)	Woningwet	1	1	1	1	2	1	7	laag
Controle Bouwbesluit overig (gezondheid, energie, bruikbaarheid)	Woningwet	3	3	1	1	2	2	12	middel
Overige activiteiten									
Wijziging monument	Monumentenwet/Woningwet	2	1	1	3	4	3	14	middel
aanleggen	Wet Ruimtelijke ordening	1	1	3	2	1	1	9	laag
asbestverwijdering (zonder of in afwijking sloopvergunning)	Woningwet	3	5	3	4	2	2	19	hoog
Objectgericht Toezicht (de gebruiksfase)									
Brandveiligheid									
Ontbreken gebruikvergunning op grond van bouwbesluit	Woningwet	5	4	2	4	5	5	25	hoog
Ontbreken gebruikmelding op grond van bouwbesluit	Woningwet	4	3	2	3	3	3	19	hoog
Gebruik prio 1 streefsw. 50%	Woningwet	5	4	3	3	4	5	24	hoog
Gebruik prio 2 streefsw. 50%	Woningwet	5	3	2	2	4	5	21	hoog
Gebruik prio 3 streefsw. 40%	Woningwet	4	2	2	2	3	4	17	middel
Gebruik prio 4 streefsw. 20%	Woningwet	2	2	1	2	1	1	9	laag
Tijdelijk gebruik streefsw. 90%	Woningwet	5	4	2	3	4	5	23	hoog
Slopen zonder of in strijd met vergunning									
Centrum	Woningwet	2	1	1	1	1	1	7	laag
Buitengebied	Woningwet	1	1	2	1	2	1	8	laag
Industriegebied / wijken en dorpen	Woningwet	2	1	2	1	1	1	8	laag
Bestaande bouw: niet voldoen aan welstand (exa)									
Centrum	Woningwet	1	1	4	3	5	5	19	middel
Buitengebied	Woningwet	1	1	4	3	5	5	19	middel
Industriegebied / wijken en dorpen	Woningwet	1	1	4	3	5	5	19	middel
Bestaande bouw woningen: niet voldoen aan Bouwbesluit									
Centrum/buitengebied - projectmatig	Woningwet	4	4	3	4	4	4	23	hoog
Industriegebied / wijken en dorpen / herstructureringsgebieden - projectmatig	Woningwet	4	4	3	4	4	4	23	hoog
Ligplaats innemen zonder vergunning	Woningwet	1	1	2	1	2	2	9	laag
Bestaande bouw niet-woningen: niet voldoen aan Bouwbesluit									
Onderwijs / bijeenkomst / logies									
Basis- en voortgezet onderwijs - projectmatig	Woningwet	5	4	1	4	4	5	23	hoog
Restaurant, café, bioscoop, kinderdagverblijf - projectmatig	Woningwet	5	4	1	4	4	5	23	hoog
Overig, sportgebouw, kerk - projectmatig	Woningwet	5	3	1	4	3	5	21	hoog
Hotel, pension - projectmatig	Woningwet	5	4	1	4	4	4	22	hoog
Industrie									
Industrie I (lichte industrie)	Woningwet	3	2	2	4	3	2	16	middel
Industrie II (middel industrie)	Woningwet	4	3	2	4	3	3	19	middel
Industrie III (zware industrie)	Woningwet	5	3	2	4	4	4	22	hoog
Gezondheid / kantoor en overig									
Klinisch (bedgebonden) en niet klinisch	Woningwet	5	4	4	1	5	5	24	hoog
kantoor tot 50 personen c.a. Ag < 1000 m2	Woningwet	5	4	1	4	4	3	21	hoog
kantoor 50 > dan 200 personen c.a. Ag > 1000 m2	Woningwet	5	4	1	4	4	3	22	hoog
Parkeerterrein	Woningwet	5	3	1	3	2	3	17	middel
Station plus perrons	Woningwet	3	2	2	1	1	3	12	middel
Hinder bij gebruik pand (heien, trillingen, stof, geluid)	Woningwet	3	3	2	3	3	2	16	middel
Realisatie reclame in afwijking vergunning									
Centrum	Woningwet	3	1	1	3	2	3	13	middel
Overig	Woningwet	1	1	3	1	3	4	13	middel
Milieu, strijd met regels en voorschriften									
Evenementen									
Evenementen C (grote evenementen incl. brandveiligheid) streefsw. 80%	Gemeentewet/APV/Woningwet	5	4	4	4	4	5	26	hoog
Evenementen B (meer dan 100 pers. incl. brandveiligheid) streefsw. 75%	Gemeentewet/APV/Woningwet	4	3	3	3	3	4	20	middel
Evenementen A (buurt/straatfeesten incl brandveiligheid) streefsw. 5%	Gemeentewet/APV/Woningwet	1	2	1	2	2	2	10	laag
Gebiedsgericht toezicht									
Bouwen en wonen									
strijd met bestemmingsplan Centrum	Wet Ruimtelijke Ordening	5	3	1	3	4	4	20	hoog
strijd met bestemmingsplan Buitengebied / Industriegebied / wijken en dorpen	Wet Ruimtelijke Ordening	4	1	2	2	2	2	13	middel
strijd met verkeers-/groen-/besluitingen en aanleggen	Wet Ruimtelijke Ordening	1	1	2	2	2	2	10	laag
staat van bestaande gebouwen en bouwwerken / welstand	Woningwet	3	2	3	1	2	2	13	middel
illegaal aan-/uit-/bijgebouw dakkapel, gewelwijziging	Woningwet	1	1	3	3	3	3	14	middel
illegale appartementen, woningsplicing/kamerbewoning	Woningwet/Huisvestingsverordening	5	5	1	5	5	4	25	hoog
overbevoeling woningen	Woningwet	5	5	1	5	5	4	25	hoog
illegale wijziging monument (archeologisch)	Monumentenwet/Woningwet	1	1	5	1	2	2	12	middel
illegale bouwwerken geen gebouw zijnde (airco's, schotels, reclame)	Woningwet	1	1	2	2	1	2	9	laag
Beheer openbare ruimte									
Horeca - regulier 70%	Drank en Horecawet/Gemeentewet/APV	4	4	2	3	4	4	21	hoog
Horeca - paracommercie 60%	Drank en Horecawet/Gemeentewet/APV	5	5	1	2	4	4	21	hoog
Horeca - overig (detailhandel & slijterijen) 40%	Drank en Horecawet/Gemeentewet/APV	4	4	1	2	4	4	19	middel
Exploitatievergunning (incl. terrassen) 70%	Drank en Horecawet/Gemeentewet/APV	4	4	1	1	3	3	16	middel
Wet op de Kansspelen	Wet op de Kansspelen/Gemeentewet/APV	4	3	2	3	4	4	20	middel
plaatsen objecten langs of op de openbare weg (bel, regel terrassen enz.)	Gemeentewet/APV	3	1	1	3	3	4	15	middel
evenementenreclame, zoals draaiboorden e.d.	Gemeentewet/APV	1	1	2	1	2	2	9	laag
illegaal gebruik openbaar gemeentegrond	Gemeentewet/APV	3	2	2	2	3	3	15	middel
straat artisten / hondenoep/luitstalling	Gemeentewet/APV	1	1	1	1	3	3	10	laag
illegale reclame, graffiti en beplakken	Bouwen/Gemeentewet/APV	1	1	3	1	3	4	13	middel
flyeren/verspreiden folders	Gemeentewet/APV	1	1	2	2	3	2	11	middel
vaste standplaatsen	Gemeentewet/APV	3	2	2	2	2	2	13	middel
tijdelijke standplaatsen	Gemeentewet/APV	4	2	2	2	3	3	16	middel
aanhanger/caravan langer dan 5 dagen op openbare weg/muv zoner = 14 dagen	Gemeentewet/APV	2	1	1	1	4	3	12	middel
zonder vergunning kappen zie bomenlijst	Gemeentewet/APV/Bomenverordening	2	2	5	4	3	4	20	hoog
Oudejagers- en pasvuren	Gemeentewet/APV	4	4	3	2	2	4	19	middel
zonder vergunning uitrit realiseren	Gemeentewet/APV	3	1	2	1	2	1	10	laag

Begroeiing - 11 - in Model - 11 - 20 hoog - 21 - 20

7) Hoe goed is de draagkracht van de overheid, nu we de administratieve controle af overheer van de weggever? (zie tabel 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10)									
6	10	0	6	8	7	8			
6	10	1	6	8	7	8			
2	5	1	6	8	7	4			
5	7	1	4	5	5	8			
5	7	1	4	5	5	8			
5	7	1	4	5	5	8			
4	5	1	4	5	4	8			
4	5	1	4	5	4	8			
8	6	1	3	7	7	8			
8	6	1	3	4	7	8			
2	8	1	7	7	7	8			
2	4	1	2	7	7	8			
4	5	1	4	4	5	8			
5	6	2	6	7	7	8			
2	5	1	3	4	6	8			
2	5	1	3	4	6	8			
2	5	1	3	4	6	8			
2	3	1	2	4	4	8			
2	3	1	2	4	4	8			
2	3	1	2	4	4	8			
2	3	1	2	4	4	8			
2	3	1	2	4	4	8			
2	3	1	2	4	4	8			
0	8	1	8	5	5	8			
0	8	1	8	6	7	8			
0	8	1	8	6	7	8			
0	8	1	8	6	7	8			
0	4	1	7	6	6	8			
0	6	1	6	7	7	8			
0	8	1	5	8	8	8			
0	8	1	8	5	8	8			
0	4	1	4	3	4	8			
0	4	1	4	3	4	8			
0	4	1	4	3	4	8			
0	4	1	4	3	4	8			
0	1	1	6	6	6	8			
0	1	1	6	6	6	8			
1	7	1	7	7	6	8			
1	7	1	7	6	6	8			
1	7	1	7	6	6	8			
0	6	1	7	3	8	8			
0	6	1	7	3	8	8			
0	6	1	7	3	8	8			
1	3	1	6	3	6	8			
1	5	1	7	3	8	8			
1	2	1	4	3	8	8			
1	2	1	4	3	8	8			
1	6	1	7	3	7	8			
1	6	1	7	3	7	8			
0	3	0	8	2	4	8			
0	1	0	8	5	5	8			
0	3	0	7	2	4	8			
0	4	0	8	2	4	8			
0	3	0	8	2	4	8			
1	5	1	7	5	5	8			
1	3	1	4	6	6	8			
1	5	1	7	8	4	8			
1	8	1	8	6	5	8			
1	4	1	5	7	7	8			
1	5	1	5	7	5	8			
1	7	1	7	7	4	8			
1	7	1	7	7	4	8			
1	5	1	6	6	4	8			
1	6	1	7	8	5	8			
1	5	1	6	6	5	8			
1	8	1	8	8	6	8			

10) Landelijke									
67	1	41	1	1	3	hoog	hoog		
67	1	48	1	1	3	hoog	hoog		
31	1	38	1	1	3	laag	hoog		
46	1	45	3	5	9	middel	middel		
43	1	45	3	5	9	middel	laag		
43	1	45	3	5	9	middel	middel		
39	3	38	3	5	13	hoog	hoog		
39	3	38	3	5	13	hoog	hoog		
44	1	42	3	3	7	middel	laag		
42	1	39	3	3	7	middel	hoog		
63	1	46	1	1	3	laag	middel		
37	3	26	5	5	13	hoog	middel		
67	1	38	5	5	11	hoog	hoog		
6	5	44	3	3	15	hoog	hoog		
5	5	44	3	3	15	hoog	hoog		
68	3	46	5	1	7	middel	hoog		
58	3	40	5	1	7	middel	hoog		
42	5	28	3	3	11	middel	middel		
34	5	18	1	5	9	middel	laag		
61	1	36	3	5	9	middel	hoog		
54	1	36	3	3	7	middel	middel		
40	1	34	5	5	11	laag	middel		
40	1	34	5	5	11	laag	middel		
38	3	28	5	5	13	hoog	middel		
38	3	28	5	5	13	hoog	middel		
38	3	28	5	5	13	hoog	middel		
39	3	28	5	5	13	hoog	hoog		
39	3	28	5	5	13	hoog	hoog		
13	5	28	5	5	15	laag	laag		
66	1	37	3	3	7	middel	hoog		
61	1	42	3	3	7	middel	laag		
61	1	42	3	3	7	middel	middel		
66	1	40	3	3	7	middel	laag		
56	1	36	3	3	7	middel	hoog		
63	1	39	3	3	7	middel	hoog		
69	1	42	3	3	7	middel	laag		
63	1	43	3	3	7	middel	laag		
59	1	38	3	3	11	laag	laag		
59	1	38	3	3	11	laag	laag		
57	1	28	5	5	11	laag	middel		
57	1	28	5	5	11	laag	laag		
57	1	28	5	5	11	laag	middel		
25	3	33	5	5	13	hoog	hoog		
25	3	33	5	5	13	hoog	hoog		
27	3	45	3	3	11	laag	laag		
24	3	45	3	3	11	laag	laag		
38	1	42	3	3	9	middel	laag		
51	1	37	3	3	7	middel	laag		
51	1	37	3	3	7	middel	middel		
51	1	37	3	3	7	middel	laag		
42	1	38	5	5	11	laag	middel		
37	1	37	3	3	9	middel	middel		
45	1	34	5	5	9	middel	laag		
43	1	34	5	5	9	middel	laag		
43	1	37	3	3	7	middel	middel		
30	3	34	3	3	11	laag	laag		
43	1	26	5	5	11	laag	laag		
19	1	26	3	3	7	middel	middel		
33	3	24	3	3	9	middel	middel		
34	3	26	3	3	9	middel	middel		
32	3	26	3	3	9	middel	middel		
36	5	31	5	5	15	laag	middel		
24	3	34	5	5	13	hoog	middel		
29	3	37	3	3	9	laag	middel		
36	3	46	1	1	5	laag	laag		
96	3	38	3	3	9	middel	middel		
27	3	37	3	3	9	middel	laag		
39	3	40	3	3	9	middel	laag		
39	3	40	3	3	9	middel	laag		
39	3	40	3	3	9	middel	laag		
29	5	38	5	5	15	laag	laag		
35	3	42	3	3	7	middel	middel		
35	3	36	3	3	9	middel	laag		
41	3	48	1	3	9	middel	laag		

Capaciteit per handhavingsof

