

GEMEENTE SLOCHTEREN

Maatwerk in “Het Land van Slochteren”

Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving



Afdeling: backoffice Bouwen, Wonen en Bedrijven
Vastgesteld op: 19 juli 2011

Maatwerk in “Het Land van Slochteren”

Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Management Samenvatting

Voor u ligt het beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de periode 2011-2015. Het beleidsplan geeft richting en invulling aan de werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Waarom dit beleidsplan?

Het beleidsplan is opgesteld om het beleid en de werkwijze ten aanzien van de gemeentelijke VTH taken te borgen in één richtinggevend document. Naast de wens om dit plan op te stellen voldoet de gemeente Slochteren met dit beleidsplan ook aan de wettelijke eis een beleidsplan te hebben voor de VTH taken.

Reikwijdte

Het beleidsplan heeft betrekking op de VTH taken op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt bedoeld de toestemmingen die onder de Wabo vallen en de taken vanuit de algemene plaatselijke verordening (APV) en bijzondere wetten.

Aansluiten bij de Toekomstvisie van de gemeente Slochteren.

De Toekomstvisie van de gemeente Slochteren is vastgelegd in het document "Het Land van Slochteren". Deze Toekomstvisie vormt samen met de Nota Duurzaam Slochteren 2010-2013 en het Coalitieakkoord 2010-2014 "samen doen, samen verantwoordelijk 2" de uitgangspunten voor het vergunningverlenings- en handavingsbeleid. De uitgangspunten hierbij zijn:

1. Binnen de geldende regels, maximale vrijheid.
2. Dienstbaar maar wel de nadruk op eigen verantwoordelijkheid van de burger.
3. Duidelijke communicatie en het nakomen van afspraken.
4. Leefbaarheid, veiligheid en het beschermen van het karakter en de ruimtelijke omgeving van de gemeente Slochteren.

Huidige uitvoering: Wat gaat er goed en wat kan beter?

De uitvoering van de taak vergunningverlening verloopt in het algemeen goed. De beschikbare kennis en capaciteit wordt voldoende geacht. Het uitgangspunt is dat met de huidige beschikbare capaciteit ook in de toekomst de taken kunnen worden uitgevoerd. Het moet echter nog blijken wat de invoering van de Wabo voor invloed heeft, dit beeld zal na 2011 helderder zijn. Een verbeterpunt voor vergunningverlening is duidelijkheid en uniformiteit in de uitvoering. In het kader van de Wabo dienen werkprocessen en protocollen opgesteld te worden.

Voor wat betreft toezicht en handhaving kan worden gesteld dat de gemeente Slochteren geen grote problemen kent op dit gebied. Bij de uitvoering van de handhavingstaken Bouw en APV ontbreekt een duidelijke prioritering en een vertaling van de prioriteiten naar de uitvoering. Voor het taakveld Milieu worden de geplande activiteiten beschreven in het uitvoeringsprogramma en worden ze geëvalueerd in het milieujaarverslag. Op dit moment ontbreekt goede monitoring voor de taakvelden Bouw, RO, APV en Bijzondere Wetten. Om in de toekomst het beleid te kunnen evalueren en bij te stellen dient hier aandacht aan te worden besteed.

Ambities, doelstellingen, prioriteiten en uitvoering

Eigen verantwoordelijkheid, duidelijke informatievoorziening en veiligheid zijn de ambities in dit beleidsplan. Om dit te bewerkstelligen is er een aantal doelstellingen geformuleerd waar de komende vier jaren aan gewerkt gaat worden. Dit zijn organisatorische doelstellingen en doelstellingen ten aanzien van de uitvoering van de VTH taken.

Niet alle taken op het gebied van VTH kunnen uitgevoerd worden, er is altijd een wisselwerking tussen beschikbare capaciteit, kwaliteit en intensiteit van de uitvoering. Om na te gaan welke taken een

hoge prioriteit krijgen en welke een lagere prioriteit is een risicoanalyse uitgevoerd. De uitkomst van de analyse is te vinden in de bijlage 6. Op basis van deze uitkomsten, en de ambities en uitgangspunten van de gemeente, wordt in het uitvoeringsprogramma de intensiteit van de uitvoering bepaald en wordt de koppeling gemaakt met de beschikbare capaciteit. Tevens is voor het toetsen van het Bouwbesluit een methode ontwikkeld waarin de prioritering wordt aangegeven. Dit houdt in dat afhankelijk van het risico, bepaalde onderdelen van een aanvraag in meer of mindere mate getoetst worden.

Nalevingsstrategie

Om de gestelde doelen te bereiken op het gebied van toezicht en handhaving beschikt de gemeente Slochteren over verschillende instrumenten. Binnen de nalevingsstrategie worden deze instrumenten toegepast. Een belangrijk onderdeel van de nalevingstrategie is het preventief optreden. Dit houdt in dat om naleving van de regels te bevorderen, de nadruk gelegd zal worden op voorlichting en communicatie. Dit sluit aan bij de ambitie om duidelijk te zijn, maar ook de verantwoordelijkheid bij de inwoners te leggen.

Voor het toepassen van de toezichtstrategie sluit de gemeente zoveel mogelijk aan bij de "Handhavingstrategie en werkwijze Wabo in de provincie Groningen". Gemeenten hebben de keuze uit een sanctiestrategie op basis van 2 of 3 stappen. De gemeente Slochteren kiest hierbij voor een 3-stappenstrategie:

Stap 1: Informeren over overtreding en termijn stellen;

Stap 2: Bij continuering overtreding waarschuwen en termijn stellen;

Stap 3: Bij voortdurende overtreding bestuurlijke en/of strafrechtelijke instrumenten inzetten.

Zoals beschreven in het genoemde document zijn er situaties waarin wordt afgeweken van de genoemde 3 stappen. Voorbeelden hiervan zijn gevaarlijke situaties, onherstelbare schade, recidive en gedragsvoorschriften. In geval van schriftelijke handhavingverzoeken wordt in beginsel afgeweken van de 3-stappenstrategie.

Kwaliteitsborging

In het Besluit omgevingsrecht worden kwaliteitscriteria voor handhaving en vergunningverlening benoemd. Deze eisen zijn visueel weer te geven in een strategische cyclus en een operationele cyclus, de "big 8" genaamd. Dit beleidsplan is onderdeel van de strategische cyclus. Hiermee is de eerste stap gezet naar implementeren van kwaliteitsborging voor vergunningverlening en toezicht en handhaving. De uitvoeringsorganisatie dient nog verder aangepast te worden en voor monitoring, evaluatie en rapportage dienen nog systemen worden opgezet. Dit kan op basis van het beleid en het uitvoeringsprogramma worden gedaan.

Conclusie

De uitvoering van de VTH taken in de gemeente Slochteren verloopt in het algemeen goed. In dit beleidsplan zijn doelen opgenomen die uitgewerkt zijn in het uitvoeringsprogramma. De uit de doelen voortkomende acties zullen de komende jaren worden uitgevoerd. De beschikbare capaciteit wordt ingezet op basis van vastgestelde prioriteiten. De uitwerking van de capaciteitsinzet staat in het uitvoeringsprogramma.

INHOUD	BLAD	
1	INLEIDING	5
1.1	Waarom dit beleidsplan?	5
1.2	Reikwijdte	5
1.3	Leeswijzer	7
2	ONTWIKKELINGEN	8
2.1	Wet- en regelgeving	8
2.2	Overige ontwikkelingen	9
3	VISIE OP VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING	11
3.1	Rechten en plichten, eigen verantwoordelijkheid	11
3.2	Verschil mag er zijn	11
3.3	Diversiteit in eigenheid (identiteit)	11
3.4	Duidelijkheid	12
3.5	Leefbaarheid en veiligheid	12
4	WAT GAAT GOED, WAT KAN BETER?	13
4.1	Probleemanalyse vergunningverlening	13
4.2	Probleemanalyse handhaving	13
4.3	Risico's	14
5	AMBITIES, DOELSTELLINGEN EN PRIORITEITEN	15
5.1	Ambities	15
5.2	Doelstellingen	15
5.2.1	Organisatorische doelstellingen:	15
5.2.2	Doelstellingen VTH-werkzaamheden:	16
5.3	Prioriteiten	19
5.3.1	Toetsing en handhaving Bouwbesluit 2003	19
5.3.2	Toezicht en handhaving	27
6	NALEVINGSSTRATEGIE	31
6.1	Keuze instrument	31
6.2	Preventief optreden	32
6.2.1	Voorlichting en communicatie	32
6.2.2	Toezichtstrategie	32
6.3	Repressief optreden	33
6.3.1	Sanctiestrategie	34
6.4	Gedooagstrategie	35
7	KWALITEITSBORGING	36
7.1	Systematiek	36
7.2	De cyclus in de praktijk	37

Bijlagen

1	Geraadpleegde documenten		
2	Overzicht soorten inrichtingen		
3	Aantallen vergunningen		
4	Taakgebonden problemen handhaving		
5	Situatieschets vergunningeverlening en handhaving gemeente Slochteren		
	1	PROBLEEMANALYSE	1
	1.1	Gemeente Slochteren	1
	1.2	Probleemanalyse vergunningverlening	3
	1.3	Probleemanalyse handhaving	8
	1.3.1	Milieutaken	8
	1.3.2	Bouwen en Ruimtelijke Ordeningstaken	11
	1.3.3	Taken Brandweer	13
	1.3.4	Taken APV en bijzondere wetten	15
6	Risicomatrices		
7	Kwaliteitscriteria uit het Besluit omgevingsrecht		

1 INLEIDING

1.1 Waarom dit beleidsplan?

Binnen de backoffice Bouwen, Wonen en Bedrijven is een grote verscheidenheid aan plannen, beleidsstukken, jaarverslagen etc. (zie bijlage 1). Er is behoefte aan één overkoepelend beleidsdocument dat richtinggevend is voor de werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De in bijlage 1 genoemde documenten zijn gebruikt als basis bij het opstellen van dit beleidsplan en behouden hun functie.

Met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de nadruk nog meer op integraal werken komen te liggen. Eén integraal beleidsplan sluit aan bij de filosofie van de Wabo.

Dit plan beschrijft de beleidscyclus van Slochteren ten aanzien van VTH. Er wordt ingegaan op de werkwijze van de gemeente Slochteren op het gebied van Milieu, Bouw- en Woningtoezicht, Ruimtelijke Ordening, Brandveiligheid, APV en Bijzondere Wetten. Met dit plan geeft de gemeente Slochteren eveneens invulling aan de eisen die het ministerie van VROM stelt aan de beleidscyclus¹.

1.2 Reikwijdte

Het beleidsplan heeft betrekking op de gemeentelijke VTH-werkzaamheden op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met dit brede begrip "fysieke leefomgeving" wordt bedoeld alle fysieke waarden in de leefomgeving, zoals bouwen, milieu, natuur, landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Er wordt hierbij gerefereerd aan de toestemmingsvereisten en bijbehorende wettelijke kaders die in de Wabo worden geïntegreerd, aangevuld met enkele andere wettelijke kaders die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de Drank- en Horecawetgeving. Dit beleidsplan heeft daarmee geen betrekking op het vlak van privaatrechtelijke regelgeving (met uitzondering van oneigenlijk gebruik van gemeentegrond) en op sociaal-maatschappelijke doeleinden zoals toezicht op basis van de Bijstandswetgeving. Onderstaande tabel 1 geeft een indruk van de taakgebieden waar dit beleidsplan betrekking op heeft, waarbij opgemerkt dient te worden dat dit de weergave is van voor de invoering van de omgevingsvergunning.

Tabel 1: Reikwijdte plan

Ruimtelijke ordening en bouwen	
<i>Wettelijk kader</i>	<i>Taak op het gebied van o.a.:</i>
<ul style="list-style-type: none">• Wet ruimtelijke ordening• Woningwet• Monumentenwet• Bouwverordening• APV	<ul style="list-style-type: none">• Bestemmingsplan: gebruik, aanleg, etc• Bouwen: vergunningen, illegale bouw, sloop• Monumenten: vergunningen, illegaal verbouwen/vernielen• Staat van gebouwen, slopen, veiligheid• In- en uitritten
Milieu	
<i>Wettelijk kader</i>	<i>Taak op het gebied van:</i>
<ul style="list-style-type: none">• Wet milieubeheer• Wet geluidhinder	<ul style="list-style-type: none">• Controle inrichtingen, meldingen i.h.k.v. AMvB's, afhandeling klachten• Overlast

¹ Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma, eindrapportage versie 2.0, 3 december 2009

<ul style="list-style-type: none"> • Waterwet • Afvalstoffenverordening • Wet bodembescherming • Besluit Bodemkwaliteit • Vuurwerkbesluit • APV 	<ul style="list-style-type: none"> • Illegale lozing in water • Illegale lozingen in de bodem • Inzamelen, opslag, illegale stort • Illegale handelingen, controle sanering • Gebruik grond, bouwstoffen, baggerspecie • Opslag vuurwerk • Geluidsoverlast, illegaal branden of storten
Overige taakvelden	
<i>Wettelijk kader</i>	<i>Taak op het gebied van:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Bijzondere wetgeving • Evenementenbeleid • Winkeltijdenverordening • Gebruiksbesluit • Natuurbeschermingswet • Flora- en faunawet • APV 	<ul style="list-style-type: none"> • Drank en horeca, kansspelen • Evenementenvergunningen • Openingstijden winkels • Vergunningen: brandveiligheid • Verstoren of vernielen zonder ontheffing • Verstoren of vernielen zonder ontheffing • Kap van bomen, modder op de weg, uitzonderlijk transport, etc

Binnen de gemeenten Slochteren en Groningen vindt de ontwikkeling van Meerstad plaats. Meerstad is een gebied tussen Slochteren en de stad Groningen waar natuur, wonen en recreatie in ontwikkeling is. Meerstad heeft met de Gemeenschappelijke Regeling (GR) een eigen bestuur gekregen dat verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke bevoegdheden die te maken hebben met het ontwikkelen en realiseren van Meerstad. Een deel van de VTH-taken is *tijdelijk* overgedragen aan de GR. Zodra deze taken weer terug overgedragen worden is dit beleid eveneens van toepassing.

Figuur 1: Meerstad

Het in het roze gekleurde gebied behoort tot het taakgebied van de Gemeenschappelijke regeling.

Taakgebied Gemeenschappelijke Regeling Meerstad
Kaart behorend bij de gemeenschappelijke regeling Meerstad



1.3 Leeswijzer

Dit beleidsplan bestaat, inclusief de inleiding, uit zeven hoofdstukken. Hier volgt een uitleg van de opbouw van het beleidsplan.

Er zijn veel landelijke ontwikkelingen ten aanzien van de gemeentelijke VTH-taken. Hoofdstuk twee beschrijft de belangrijkste veranderingen en trends die van invloed zijn op de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken. Hoofdstuk drie behandelt de visie van Slochteren op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze visie is afgeleid van de in 2008 vastgestelde toekomstvisie "Het land van Slochteren" (Toekomstvisie). In hoofdstuk vier wordt een probleemanalyse gemaakt van de huidige situatie. Wat gaat goed, en wat moet worden verbeterd? De verbeterpunten uit de probleemanalyse leiden tot (verbeter)doelen. De doelen die Slochteren de komende jaren wil realiseren worden beschreven in hoofdstuk vijf. In dit hoofdstuk staan ook de acties die worden genomen om de doelen te realiseren. De strategie die Slochteren volgt om naleving van wet- en regelgeving te borgen, staat in hoofdstuk zes omschreven. Tot slot wordt in hoofdstuk zeven beschreven hoe kwaliteit wordt geborgd en de voortgang van doelen worden gemonitord en de uitgevoerde werkzaamheden gerapporteerd.

2 ONTWIKKELINGEN

De verhouding tussen de overheid aan de ene kant en de burgers en bedrijven aan de andere kant verandert. Burgers en bedrijven stellen zich steeds kritischer op richting gemeente. Wanneer zich problemen, ongelukken of rampen voordoen, wordt de rol van de gemeente kritisch onder de loep genomen door media en burgers.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden steeds meer gevormd door landelijke ontwikkelingen, afspraken en eisen. De tijd dat gemeenten en provincies geheel autonoom konden bepalen hoe zij deze taken vormgaven is voorbij. De reden hiervan is de constante onvrede in de maatschappij en de politiek (in het bijzonder de Tweede Kamer) over het uitvoeringsniveau. Erkend wordt dat gemeenten veel dichterbij de burger staan dan andere overheden en daarom worden veel overheidstaken gedecentraliseerd.

De taakvelden vergunningverlening, toezicht en handhaving worden geconfronteerd met ingrijpende beleidsontwikkelingen. Bijvoorbeeld de komst van de Wabo, het Activiteitenbesluit, Commissie Mans en Oosting, eenduidig toezicht, frontoffices, digitale loketten en veranderend strafrecht. Dit heeft allemaal invloed op de rol, inhoud en de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de belangrijkste (landelijke) ontwikkelingen die van invloed zijn of kunnen gaan worden op de VTH-werkzaamheden van de gemeente Slochteren. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat het gaat om een momentopname.

2.1 Wet- en regelgeving

Wabo/ Bor

Per 1 oktober 2010 is de Wabo van kracht. Aanleiding voor de Wabo zijn de hiervoor genoemde ontwikkelingen en de wens om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verminderen.

Ten aanzien van de vergunningverlening is er veel veranderd. Een groot aantal toestemmingen is opgegaan in één integrale omgevingsvergunning. Voorheen verleenden de verschillende disciplines binnen de gemeenten separaat van elkaar verschillende typen vergunningen. In het kader van lastenverlichting voor burgers en bedrijven is met de invoering van de Wabo niet de organisatie van de gemeente bepalend maar het initiatief van de aanvrager. Dit betekent dat een aanvrager maar één omgevingsvergunning hoeft aan te vragen voor het realiseren van een initiatief. De gemeenten hebben hierdoor meer verantwoordelijkheden gekregen. De overheid kiest vaker voor de rol als regisseur. De gemeente en de samenleving van Slochteren zijn van oudsher al gewend met elkaar verantwoordelijkheden te delen en samen problemen op te lossen. Inwoners pakken ook zelf initiatieven op; de overheid vervult in de gemeente Slochteren vaak al een faciliterende rol.

De Wabo is inhoudelijk uitgewerkt in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op het gebied van handhaving zijn in het Bor kwaliteitseisen geformuleerd, waaraan de handhavinginstanties voor wat betreft de Wabo-brede handhavingstaken dienen te voldoen. Deze criteria zijn bijna 1 op 1 overgenomen van de kwaliteitscriteria die zijn opgesteld in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving.

Activiteitenbesluit

Door de invoering van het Activiteitenbesluit, waarbij vergunningplichtige inrichtingen, meldingsplichtige inrichtingen zijn geworden, vindt er een verschuiving plaats van vergunningverlening naar toezicht. Vergunningseisen worden vervangen door algemene regels.

De inrichtingen moeten borgen dat zij voldoen aan de voor hun geldende algemene wetten en regels. De gemeente houdt toezicht op naleving van deze wetten en regels, maar stelt geen specifieke (vergunning)voorwaarden.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

In juli 2008 is de oude WRO vervangen door de Wro. De sturingsfilosofie van de Wro is gebaseerd op het motto 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. Concreet betekent dit dat de gemeente wordt beschouwd als het meest geschikte bestuursniveau voor de ruimtelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De gemeente heeft de (beleids)vrijheid om functies en gebruiksmogelijkheden te bepalen en vast te leggen in juridisch bindende normen, zoals bestemmingsplannen. De handhaving hiervan is gericht op voorkomen van gebruik in strijd met het bestemmingsplan. Het is verboden gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken die in strijd zijn met een bestemmingsplan, projectbesluit, beheersverordening, voorbereidingsbesluit, provinciale verordening of een AMvB. Een ander doel van de Wro is de verbetering van positie en actualiteit van bestemmingsplannen. De verplichte actualisatie van bestemmingsplannen moet ondermeer zorgen voor een betere handhaafbaarheid van bestemmingsplannen.

Gebruiksbesluit

In het 'Gebruiksbesluit brandveilige bouwwerken', kortweg het Gebruiksbesluit, worden voorschriften voor brandveilig gebruik van bouwwerken gesteld, die landelijk gelden. Naast het uniformeren van voorschriften wil de Rijksoverheid met deze uniformering ook het aantal gebruiksvergunningplichtige bouwwerken fors verminderen. Het Gebruiksbesluit fase 1 is per 1 oktober 2008 in werking getreden. Hiermee zijn de voorschriften voor brandveilig gebruik uit de model-bouwverordening van de VNG overgeheveld naar landelijke regelgeving. Fase 2 van het Gebruiksbesluit betreft de afstemming van de bouwtechnische, installatietechnische en gebruikstechnische eisen. Deze afstemming is gerealiseerd in 2009.

2.2 Overige ontwikkelingen

Regionale Uitvoeringsdiensten / Het Gronings samenwerkingsverband

De commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (3 december 2009) heeft de minister van VROM geadviseerd om wettelijk te regelen dat er vijftientig Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) worden ingericht om de handhaving en vergunningverlening beter te kunnen uitvoeren. Op deze wijze kan de kwaliteit verhoogd worden en komt er meer grip op het toezicht en de handhaving van de zware milieucriminaliteit. Om de kwaliteit van toezicht en vergunningverlening te kunnen borgen zijn er kwaliteitscriteria opgesteld.

In de provincie Groningen is een projectorganisatie opgezet waarin betrokken partijen gezamenlijk de vorming van de RUD realiseren. GS en B&W's zijn samen opdrachtgever waarbij de provincie aanspreekpunt is. In 2011 wordt besloten welke vorm de Rud binnen de provincie Groningen zal krijgen en welke taken de Rud zal uitvoeren.

ICT

De maatschappij digitaliseert en steeds meer burgers en bedrijven maken gebruik van de mogelijkheden van online dienstverlening. Vergunningaanvragen en meldingen kunnen digitaal worden ingediend bij de gemeente. Met de invoering van de Wabo kunnen vergunningaanvragen worden ingediend via het Omgevingsloket Online (OLO). Voor het doen van meldingen in het kader van het activiteitenbesluit is er de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM).

Naast het doen van aanvragen en meldingen hebben OLO en AIM ook een functie in het informeren van burgers en bedrijven over de werking van respectievelijk de Wabo en het Activiteitenbesluit.

3 VISIE OP VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING

De gemeente Slochteren heeft een Toekomstvisie die is vastgelegd in het document "Het Land van Slochteren". Dit document is opgesteld na een uitgebreid interactief traject en is in 2008 vastgesteld door de raad. In dit hoofdstuk vertalen we deze toekomstvisie naar de VTH-taken. Voor de vertaalslag is ook gebruik gemaakt van de nota "Duurzaam Slochteren 2010-2013" en het coalitieakkoord 2010-2014 'samen doen, samen verantwoordelijk 2'.

3.1 Rechten en plichten, eigen verantwoordelijkheid

Inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld krijgen de ruimte van Slochteren. Ten aanzien van de VTH betekent dit; binnen de grenzen (de geldende regels) maximale vrijheid, bij het verzuimen van de eigen verantwoordelijkheid (overtreding van de geldende regels) streng en kordaat optreden van de gemeente. Het algemeen belang staat voorop en dient als een belangrijk toetsingskader. Voor handhaving betekent dit een heldere en transparante aanpak bij gesignaleerde overtredingen. Hiermee wordt het nemen van eigen verantwoordelijkheid het beste gestimuleerd.

De gemeente biedt ruimte aan en ondersteunt goede initiatieven. De gemeentelijke organisatie stelt zich dienstbaar en dienstverlenend op. De gemeente Slochteren is duidelijk in wat inwoners/bedrijven van haar mogen verwachten en wat zij van hen verwachten. De gemeente Slochteren denkt proactief mee in mogelijkheden in plaats van in onmogelijkheden. Dit betekent niet dat alles kan.

Slochteren is een naar buiten gerichte gemeente, regelend waar moet, ondersteunend waar nodig en ruimtgebiedend waar kan. Om burgers en bedrijven te ondersteunen bij het doen van een vergunningaanvraag geeft de gemeente Slochteren de mogelijkheid tot vooroverleg met behandelende ambtenaren, hiervoor worden kosten in rekening gebracht. In het vooroverleg worden plannen verduidelijkt en wordt initiatiefnemer geïnformeerd over wettelijke regels en procedures. Het indienen van een correcte ontvankelijke aanvraag blijft te allen tijde een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

3.2 Verschil mag er zijn

Door te differentiëren kunnen we als gemeente ruimte bieden om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Ten aanzien van de mogelijkheden om initiatieven te ontplooiën, kiest de gemeente Slochteren voor differentiatie per gebied. In de bestemmingsplannen is ruimte voor kleinschalige bedrijvigheid. De rol en de bemoeienis van de gemeente Slochteren verschilt per gebied. Per gebied is in bestemmingsplannen vastgelegd wat de mogelijkheden zijn. Dit is het belangrijkste toetsingskader bij de vergunningverlening en de handhaving.

3.3 Diversiteit in eigenheid (identiteit)

Het karakteristieke van de dorpen en de mensen is een groot goed dat behouden en versterkt moet worden. Het behoud van kwaliteit staat voorop, zowel van bestaande woonbebouwing als het landschap. Het mag niet leiden tot onherstelbare aantasting. De Toekomstvisie is aanleiding voor het opstellen van toetsingscriteria en het vormt de basis van het programma.

Het beleid wordt verder vormgegeven in structuurvisies en in bestemmingsplannen.

Bij de toetsing van vergunningaanvragen wordt rekening gehouden met aspecten die het karakter van de ruimtelijke omgeving beschermen. De Gemeente Slochteren kent een beschermd dorpsgezicht en er zijn ruim 70 rijksmonumenten in de gemeente. Deze monumenten kunnen pas worden aangepast met goedkeuring van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Bij het toetsen van aanvragen worden deze aspecten meegenomen, daarnaast is er uiteraard de welstandstoets. In de welstandstoets kijkt de welstandscommissie of de uiterlijke kenmerken van een gepland bouwwerk passen binnen de omgeving.

3.4 Duidelijkheid

Bij duidelijke vragen horen ook duidelijke antwoorden van de gemeente. Om die te kunnen geven moet de gemeentelijke informatievoorziening goed op orde zijn. Dit houdt in dat de gemeente gemaakte afspraken nakomt en een heldere boodschap brengt, ook als het slecht nieuws is. Zoals eerder in dit hoofdstuk is vermeld kunnen inwoners voor vragen en ondersteuning terecht bij de gemeente. Hiervoor is er de mogelijkheid tot vooroverleg. Het OLO biedt de mogelijkheid om volledig digitaal een vergunningaanvraag in te dienen, en met het OLO kan een vergunningencheck worden uitgevoerd. Het OLO biedt ook de mogelijkheid om de status van de aanvraag te volgen. De frontoffice neemt alle binnenkomende vragen en aanvragen in ontvangst en zorgt voor verdere kanaalsturing in de organisatie. Daarnaast gebruikt de gemeente Slochteren verschillende kanalen om inwoners en bedrijven te informeren over regels, procedures, aanvragen, kansen en mogelijkheden. Hiervoor worden onder meer de website, 't Bokkeblad, folders en brochures gebruikt en wordt gestreefd naar een zo duidelijk mogelijk taalgebruik. Duidelijkheid betekent ook heldere regels en waar mogelijk afschaffing van regels. Naast het gebruik van communicatiemiddelen en heldere regels zit een deel van de duidelijkheid ook in het gedrag van de medewerkers: afspraak = afspraak.

3.5 Leefbaarheid en veiligheid

Voor leefbaarheid van de gemeente is veiligheid een absolute voorwaarde. Het gemeentebestuur zet vooral in op preventie en zal waar nodig is doortastend optreden tegen ongewenste ontwikkelingen en overlast. Voor de VTH betekent dit dat veiligheid een hoge prioriteit heeft bij zowel de toetsing van de aanvragen als bij de controles. De gemeente stelt in vergunningen voorwaarden die de veiligheid borgen en ziet toe op naleving van deze voorwaarden.

Wat betekent dit voor de uitvoering?

De visie die beschreven is in dit hoofdstuk is het uitgangspunt voor het VTH-beleid. Het beleid dient doorvertaald te worden in het uitvoeringsprogramma. Dit zal terug te vinden zijn in ondermeer afspraken over de werkwijze en het niveau van dienstverlening.

4 WAT GAAT GOED, WAT KAN BETER?

Om een afweging te kunnen maken bij "wat gaat goed, wat kan beter?" is de huidige uitvoering van de VTH-taken geanalyseerd middels de zogeheten probleemanalyse. In bijlage 2 is deze analyse voor de taken die behoren tot de vergunningverlening en die behoren tot de handhaving en toezicht opgenomen.

4.1 Probleemanalyse vergunningverlening

Om sturing te kunnen geven aan de inspanningen op het gebied van vergunningverlening en het afhandelen van meldingen handelt de gemeente Slochteren op basis van een probleemanalyse voor minimaal de taken op het gebied van vergunningverlening en meldingen die op grond van de Wabo verplicht zijn. Deze probleemanalyse wordt bestuurlijk vastgesteld.

De probleemanalyse vergunningverlening geeft een beschrijving van *wat en hoe* voeren we nu vergunningverlening uit. Het is een analyse van de complexiteit en aard van de te verwachten vergunningen om op basis hiervan een inschatting te kunnen maken voor de benodigde capaciteit ten aanzien van kwaliteit en kwantiteit. De probleemanalyse wordt minimaal 1 keer in de vier jaar opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. Deze verplichting vloeit voort uit de kwaliteitscriteria van VROM.

Resumé probleemanalyse vergunningverlening: Wat doen we en hoe doen we het?

De vergunningverlening verloopt over het algemeen goed. Een verbeterpunt is de uniformiteit in de uitvoering. Werkprocessen, protocollen en een vastgesteld toets- en serviceniveau ontbreken. Deze verbeterpunten worden meegenomen naar hoofdstuk 5.

4.2 Probleemanalyse handhaving

Een belangrijke eis uit het Besluit omgevingsrecht is het opstellen van een probleemanalyse. Het doel van de probleemanalyse is om (conform de kwaliteitscriteria die voortvloeien uit het Besluit Omgevingsrecht (Bor)) sturing te kunnen geven aan de toezicht- en handavingsinspanningen, gebaseerd op de situatie in de gemeente Slochteren. De probleemanalyse vormt dan ook de basis voor het stellen van prioriteiten en het formuleren van doelstellingen voor het handavingsbeleid en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse omvat ten minste de volgende zaken:

- Een overzicht van de handhavingstaken;
- Alle (taakgebonden) problemen;
- Effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;
- Kansen op overtredingen (naleefgedrag).

De gemeente Slochteren heeft de huidige situatie met betrekking tot het uitvoeren van de toezicht- en handhavingstaken geïnventariseerd en de problemen in kaart gebracht. Deze informatie is in de voorliggende nieuwe probleemanalyse verwerkt. Hierbij is ook gebruik gemaakt van beschikbare documenten zoals bestaande beleidsdocumenten, jaarverslagen, programma's en risicomatrices.

Resumé probleemanalyse handhaving: Wat doen we en hoe doen we het?

Een duidelijke prioritering en vertaling van prioriteiten naar uitvoering, ontbreekt met name bij bouw en APV. Voor milieu worden de geplande activiteiten beschreven in het milieu uitvoeringsprogramma en worden de activiteiten geëvalueerd in het milieujaarverslag. Monitoring en rapportage is belangrijk om input te genereren voor het toekomstige beleid en om effectief toezicht te kunnen houden. Op dit moment ontbreekt goede monitoring ten aanzien van Bouw, Ruimtelijke ordening en APV en bijzondere wetten. In hoofdstuk 7 staat hoe in de toekomst het proces van "plan-do-check-act" zal worden geborgd.

4.3 Risico's

Het is wenselijk om de risico's in beeld te brengen die de gemeente Slochteren loopt indien er geen toezicht of handhaving zou plaatsvinden. Hierdoor kunnen handhavingstaken met een hoog risico op slecht naleefgedrag en/of een groot nadelig effect bij overtredingen in beeld worden gebracht.

Om die risico's in te kunnen schatten, is een risicoanalyse gemaakt op basis van het ontwikkelde beleidsinstrument op provinciaal niveau. Het risico bestaat uit de kans op overtreding van de gestelde gedragsregels zonder handhaving maal de mogelijke negatieve effecten. Hoe groter de mogelijke consequenties van overtreding en hoe hoger de kans op overtreding, hoe groter het risico.

Per beleidsveld is aangegeven op welk terrein en in welke mate de kans op niet-naleving aanwezig is. Het belang van de gedragsvoorschriften is gemeten aan de hand van de volgende belangen die een gedragsvoorschrift kan beschermen. De prioriteitstelling voor de Brandweertaken wordt uit het Prevap gehaald.

Tabel 2: Beoordeling van belangen

Belang	Beoordeling
Fysieke veiligheid	Kans op gewonden of dodelijke slachtoffers
Hinder en leefbaarheid	Kans op aantasting omgeving
Duurzaamheid	Kans op milieuschade en effect op milieu in brede zin
Volksgezondheid	Kans op gezondheidsklachten of ziekte

De negatieve effecten van een overtreding en de kans op overtreding worden gewaardeerd. Het gemiddeld effect wordt vervolgens vermenigvuldigd met de kans op een overtreding indien er niet of onvoldoende zou worden gehandhaafd (omgedraaid: de kans op spontane naleving van regels). Het aldus verkregen risicogetal biedt een basis voor de prioritering van de gemeentelijke handhavingstaken. De gedetailleerd ingevulde risicoanalyse van de gemeentelijke handhavingstaken is in bijlage 3 opgenomen.

De probleemanalyse en risicoanalyse worden gebruikt om binnen het ambitieniveau van de gemeente Slochteren te komen tot een prioritering voor de verschillende taken.

5 AMBITIES, DOELSTELLINGEN EN PRIORITEITEN

In dit hoofdstuk wordt eerst uiteengezet welke ambities de gemeente Slochteren heeft op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (5.1). In 5.2 worden de doelen beschreven met de daarbij behorende acties voor de komende jaren om de ambities te realiseren.

Daarnaast kan niet alles (even intensief) worden getoetst en gehandhaafd. In 5.3 wordt aangegeven waar de prioriteiten ten aanzien van de VTH taken de komende jaren liggen.

5.1 Ambities

De gemeente Slochteren wil eigen verantwoordelijkheid stimuleren bij haar inwoners. Binnen de grenzen is er maximale vrijheid, maar bij het overtreden van regels treedt de gemeente Slochteren streng en kordaat op.

De gemeente Slochteren streeft naar duidelijkheid in de informatievoorziening. Hierbij is het van belang om aanvragers van vergunningen maar ook vergunninghouders te informeren over rechten en plichten en over het doel van VTH.

Veiligheid geldt als absolute voorwaarde voor de leefbaarheid binnen de gemeente. Binnen VTH krijgt veiligheid dan ook prioriteit. Vergunningverlening is één van de kerntaken van de gemeente Slochteren. De gemeente Slochteren zet VTH in om het volgende te realiseren:

- Borgen veiligheid voor mens en omgeving;
- Structureren van de leefomgeving: het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit van de bebouwde omgeving van de gemeente en het bewaken van de kwaliteit van het onbebouwde gedeelte;
- Het waar mogelijk op een zo kort mogelijke termijn mogelijkheden bieden aan klanten om plannen te realiseren binnen de wettelijke kaders en deze juridisch en bouwtechnisch goed vast leggen;
- Bescherming van natuur, milieu- en landschapswaarden;
- Ontwikkelingen binnen de gemeente kunnen monitoren;
- Niet alleen oog hebben voor de belangen van de aanvrager, maar ook voor de belangen van de betrokkenen, bijvoorbeeld omwonenden.

5.2 Doelstellingen

Om de ambities van gemeente Slochteren op het gebied van VTH te realiseren zijn er doelstellingen geformuleerd. De doelstellingen van VTH zijn onder te verdelen in organisatorische doelstellingen en doelstellingen ten aanzien van de VTH-werkzaamheden. Alle geformuleerde doelstellingen dragen allen in meer of mindere mate bij aan de realisatie van de individuele ambitie. In deze paragraaf worden de doelstellingen beschreven.

5.2.1 Organisatorische doelstellingen:

Doel	Eind 2011 procesgericht werken ondersteund met workflowapplicatie
Actie	In 2011 implementeren Powerforms
Doel	Eind 2011 werken conform vastgelegde werkprocessen en verantwoordelijkheden

Actie	In 2011 werkprocessen, taken en verantwoordelijkheden vastleggen en implementeren
Actie	In 2011 vastleggen en formaliseren samenwerkingsafspraken Brandweer
Doel	Omschakelen van een 'gratis advieskantoor naar' een dienstverlenende instelling
Actie	Afspraken maken over serviceniveau ten aanzien van vergunningaanvragers
Actie	Vaststellen werkwijze ten aanzien van communicatie over aanvragen
Doel	Implementeren van de toekomstvisie gemeente Slochteren binnen de VTH taken
Actie	Evalueren van acties die voortvloeien uit Toekomstvisie
Actie	Plannen en uitvoeren acties ten behoeve van de implementatie Toekomstvisie
Doel:	Nog minder regels binnen Slochteren
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • In kaart brengen mogelijkheden en wensen deregulering • Plannen en uitvoeren deregulering

5.2.2 Doelstellingen VTH-werkzaamheden:

Doel	Toetsniveau milieumeldingen afstemmen op de kenmerken van de aanvraag
Criterium	De intensiteit waarmee de onderdelen van een milieumelding worden getoetst is afhankelijk van de kenmerken van de inrichting en de melding
Actie	<ul style="list-style-type: none"> • In 2011 een methodiek ontwikkelen om milieumeldingen te toetsen op basis van risico's en prioriteiten
Doel:	Conform artikel 2:30 Wabo, periodiek controleren of lopende vergunningen nog voldoen aan de voorwaarden gezien vanuit de praktijksituatie en nieuwe ontwikkelingen (revisie en verlenging).
Criterium	Het streven is dat 90 % van de vergunningplichtige inrichtingen een actuele vergunning heeft (actualisatie minimaal eens per 10 jaar) en 90% van de meldingplichtige inrichtingen een actuele melding
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • Informeren van inrichtingen omtrent wettelijke plichten ten aanzien van actualisatie en revisie • Signaleren wanneer vergunning afloopt en actualisatie plannen • Afstemming Vergunningverlening en handhaving of vergunning nog conform beschikte situatie is
Doel:	Milieumeldingsplichtige inrichtingen moeten verantwoordelijkheid nemen en een milieumelding doen als ze hier toe wettelijk verplicht zijn
Criterium	In 2014 moet 80 % van de AMvB-meldingen spontaan binnenkomen bij de gemeente.
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • Inrichtingen informeren over de milieumeldingsplicht • Wanneer bij een omgevingsvergunningaanvraag een milieumelding is vereist wordt de vergunningaanvraag niet behandeld als milieumelding niet correct is aangeleverd.

Doel:	Toetsintensiteit aspecten Bouw en RO op basis van risico's en prioriteiten verbeteren
Criterium	Alle bouwgerelateerde aanvragen worden getoetst volgens systematiek zoals deze in Hoofdstuk 5 "prioritering Bouwbesluit" is omschreven
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • In 2011 de methode van toetsen uit hoofdstuk 5.3.1 uit dit beleidsplan implementeren • In 2011 een methode ontwikkelen waarmee inzichtelijk gemaakt kan worden dat er gewerkt wordt volgens de uitgangspunten
Doel:	Bevorderen ontvankelijke aanvragen
Criterium	80 % van de aanvragen voldoet in 2014 aan de indieningvereisten van de Mor
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • Informeren aanvrager over voorwaarden aanvragen vergunning • Vaststellen serviceniveau aan de klant, "niet goed niet in behandeling" versus "adviseren en helpen"
Doel:	Illegale bedrijvigheid en bewoning voorkomen
Criterium	In 2014 is er nog maar 10% strijdig gebruik met bestemmingsplannen
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • Goede informatievoorziening aan de burgers en ondernemers • Bij bouwvergunningen letten op de gebruiksfunctie van het gebouw in relatie tot bestemmingsplan • Toezichthouder krijgt taak hierop te letten <p>Optreden tegen illegale bouwwerken</p>
Doel:	Meer meldingen gebruiksbesluit spontaan binnenkrijgen
Criterium	In 2014 moet 80% van de meldingen spontaan binnen komen
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting geven over noodzaak meldingen • De mogelijkheid een melding te doen zo gemakkelijk mogelijk maken • Sanctiestrategie toepassen indien niet gemeld
Doel:	Waarborgen fysieke veiligheid en leefbaarheid voor bewoners, bezoekers en bedrijven
Criterium	In 2014 aantoonbare vermindering van overtredingen op het gebied van fysieke veiligheid en leefbaarheid
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • Nulmeting naar het naleefgedrag fysieke veiligheid en leefbaarheid • Verleende vergunningen controleren op leefbaarheid en fysieke veiligheid volgens de afgesproken doelen en kaders
Doel:	Doeltreffender en efficiënter handhaven
Criterium	De benodigde kennis is binnen twee jaar aanwezig bij de toezichthouders Complexe vergunningen worden allemaal aantoonbaar getoetst op handhaafbaarheid Handhavingszaken en de uitkomsten ervan worden teruggekoppeld aan vergunningverlening
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe werkwijze van integraal toezicht borgen en monitoren • Betere afstemming tussen vergunningverlening en handhaving • Kennis vergroten van de toezichthouders (kennisgebieden inventariseren en benoemen opleidingsbehoefte)
Doel:	Terugdringen aantal overtredingen
Criterium	Het percentage geconstateerde overtredingen verminderen (voor milieu 25 %)
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • Nulmeting in 2011 voor Bouw en RO, Brandweer en APV • Toepassen uniforme nalevingstrategie • Extra informatievoorziening aan burgers en bedrijven
Doel:	Duidelijkheid en eenduidigheid voor burgers, ondernemers en de eigen organisatie
Criterium	Burgers en ondernemers zijn niet op de hoogte van regels en consequenties van

	overtredingen De oorzaak van niet naleven is het gebrek aan kennis over de regels
Acties	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting in het voortraject van vergunningverlening • Voorlichting tijdens controles en resultaten na controles terugkoppelen • Taken met hoge prioriteit structureel uitvoeren en overtredingen consequent aanpakken

Wat betekent dit voor de uitvoering?

De geformuleerde doelstellingen en de genoemde acties zullen worden opgenomen in het uitvoeringsprogramma. In de begroting is rekening gehouden met de uitvoering van de taken. Jaarlijks dient te worden nagegaan of de genoemde doelstellingen bereikt zijn of de benoemde voortgang gehaald is. Hiervoor zijn voor de verschillende doelen ook meetindicatoren geformuleerd.

5.3 Prioriteiten

Aan de hand van de gemaakte probleemanalyse in bijlage 2 kunnen prioriteiten worden gesteld aan de VTH taken binnen de verschillende beleidsvelden. Met behulp van de door de provincie Groningen beschikbaar gestelde risicoanalyse van Oranjewoud is in kaart gebracht voor Bouw, Brandveiligheid, Milieu en APV en Bijzondere wetgeving waar de hoogste prioriteit ligt. Hierbij is onder andere gekeken naar het type objecten, veiligheid, leefbaarheid, ervaringscijfers en naleefgedrag. Zie bijlage 3.

Voor wat betreft bouw is ervoor gekozen het Bouwbeleidsplan 2005 te herzien. In paragraaf 5.3.1 is het gehele herziene bouwbeleidsplan opgenomen. In paragraaf 5.3.2.1 wordt de top tien weergegeven voor wat betreft Bouw/RO, Milieu en APV en Bijzondere wetgeving.

5.3.1 Toetsing en handhaving Bouwbesluit 2003

5.3.1.1 Inleiding

Binnen Slochteren is de backoffice Bouwen, Wonen en Bedrijven (onder meer) belast met het verlenen van de omgevingsvergunning en met het toezicht op de naleving van de verleende omgevingsvergunning. Het is aan de beleidsmatige vrijheid van het bestuur om te bepalen welke normen minutieus en welke globaler worden gecontroleerd en gehandhaafd.

De vergunningverlening (bouw) wordt getoetst aan een 6-tal wet- en regelgevingen:

- Bestemmingsplan
- Welstand
- Bouwverordening
- Monumentenwet
- Bouwbesluit
- Gebruiksbesluit

Het toetsen aan de eerste vier punten is gebaseerd op gemeentelijk beleid en deze zijn reeds voorzien van een zekere vorm van prioritering. In het bestemmingsplan worden ruimtelijke beleidskeuzes vertaald naar praktisch toepasbare voorschriften. In de Welstandsnota wordt middels vastgestelde kaders de ruimtelijke uitstraling en kwaliteit van de gemeente gewaarborgd. In de gemeentelijke Bouwverordening wordt onder andere het slopen en het gebruik van bouwwerken geregeld. Tenslotte is in de Monumentenwet de wijze waarop met een monumentale status van een bouwwerk moet worden omgegaan opgenomen. Het laatste punt betreft de toetsing aan het Gebruiksbesluit (Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken).

Het Bouwbesluit is het enige wettelijke toetsmoment waarin de gemeente zich qua prioritering tot in 2005 niet had uitgesproken. Dit was hard nodig omdat het pakket regelgeving dat door een gemeente moet worden uitgevoerd en gehandhaafd groot en zeer gevarieerd is. Het is praktisch onmogelijk om alle geldende voorschriften even uitputtend te toetsen en te handhaven. Bij toetsing en handhaving van de geldende normen dient vooraf door het bestuur gewicht te worden toegekend aan de diverse normen en de intensiteit van de toetsing dient te worden vastgesteld. Daarmee kan worden voorkomen dat normen die vanuit het openbaar belang zwaar wegen onvoldoende worden getoetst.

In 2005 is er een Bouwbeleidsplan opgesteld. In de praktijk werd hier echter maar weinig mee gewerkt. Bij de voorbereiding van dit vergunningverlenings- en handhavingsbeleid is het Bouwbeleidsplan 2005 opnieuw bekeken. Daarbij is naar voren gekomen dat een groot gedeelte van de tekst in het Bouwbeleidsplan 2005 overeenkomt met dit beleidsplan. In hoofdstuk 8 van het Bouwbeleidsplan 2005

kwam de prioritering van het Bouwbesluit aan de orde. Er is voor gekozen deze prioritering te updaten en te verwerken in dit beleidsplan.

Doel

Het zodanig prioriteren van de technische prestatie-eisen van het Bouwbesluit, zodat voldoende waarborg wordt gegeven voor het verantwoord handhaven van voorschriften. Deze voorschriften zijn van groot belang voor het waarborgen van veiligheid en het algemeen belang. Waarbij de prioritering zoveel mogelijk aansluit bij de capaciteit en middelen van het handhavingapparaat.

Beoogd resultaat

Het bestuurlijk vaststellen van een checklist die prioriteit en intensiteit van het toetsen en handhaven van de onderscheidenlijke voorschriften vastlegt. Hierdoor kunnen de medewerkers afgewogen en expliciete keuzes maken bij de technische controle van aanvragen en bij de uitvoering van bouwwerken. Hierdoor wordt veiligheid zoveel mogelijk gewaarborgd zonder dat een algemene basiskwaliteit uit het oog wordt verloren.

Reikwijdte

De beschreven prioriteitentabel heeft uitsluitend betrekking op de voorschriften als beschreven in: het "Bouwbesluit 2003". Deze voorschriften hebben betrekking op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid en richten zich op het bouwen van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen en bouwwerken.

Aanpak

De prioriteitentabel uit paragraaf 5.3.1.3 is ingevuld op basis van kennis en ervaring. Uiteraard is bij het invullen rekening gehouden met geldende wet- en regelgeving en met het doel van deze voorschriften. Dit is verwerkt in een tabel waardoor duidelijk wordt welke onderdelen meer en welke minder aandacht zullen krijgen.

5.3.1.2 Het Bouwbesluit in hoofdlijnen

In het Bouwbesluit zijn voorschriften gegeven voor het bouwen van woningen en woongebouwen, woonwagens en standplaatsen, niet tot bewoning bestemde gebouwen en voor bouwwerken geen gebouwen zijnde. De voorschriften voor de verschillende bouwwerken zijn weer onderverdeeld in vier soorten. In deze voorschriften worden onderwerpen beschreven die uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid zijn opgesteld. Deze voorschriften kunnen wat betreft zwaarte per gebruiksfunctie verschillen. Daarnaast hanteert het Bouwbesluit verschillende niveaus met betrekking tot deze voorschriften. Bij verandering van zowel het gebruik als de technische staat van een bouwwerk zijn de voorschriften voor de nieuwbouw uitgangspunt. Alleen wanneer er sprake is van een ondergeschikte verbouwing of een aanschrijving van een bestaand gebouw kan er vrijstelling gegeven worden tot een niveau lager dan nieuwbouw met als ondergrens het bestaand niveau als beschreven in het Bouwbesluit. De differentiatie richt zich op de hiervoor genoemde vier hoofdstukken. Deze vier worden hierna kort uiteengezet zodat het verband tussen de voorschriften en prioritering inzichtelijk wordt.

5.3.1.2.1 Veiligheid

De voorschriften die uit het oogpunt van veiligheid zijn gesteld, richten zich op de *constructieve veiligheid, gebruiksveiligheid, brandveiligheid en sociale veiligheid*.

De voorschriften met betrekking tot *constructieve veiligheid* hebben ten doel (duurzaam) te waarborgen dat een bouwwerk niet of gedeeltelijk instort of omvalt door op het bouwwerk werkende krachten.

De voorschriften over de *gebruiksveiligheid* hebben ten doel ongevallen in en om een gebouw zoveel mogelijk te voorkomen. Denk hierbij aan het vallen van een hoger gelegen verdiepingsvloer door het ontbreken van afscheidingen.

De voorschriften over *brandveiligheid* hebben alleen betrekking op bouwkundige aspecten en hebben tot doel het zoveel mogelijk voorkomen van brandgevaarlijke situaties, beperking van uitbreiding van brand, het beperken van rookvorming en het uitbreiden van rook en het bevorderen van veilig vluchten bij brand. De brandveiligheid kan niet alleen worden bereikt door het vaststellen van bouwkundige eisen. Op grond van bepalingen van het Gebruiksbesluit kunnen er nadere gebruiksbepalingen worden opgenomen.

De voorschriften over *sociale veiligheid* hebben tot doel het zoveel mogelijk tegengaan van het onbevoegd binnendringen in woongebouwen. Voor niet tot bewoning bestemde gebouwen zijn dergelijke eisen achterwege gelaten.

5.3.1.2.2 Gezondheid

Deze voorschriften richten zich op de bescherming tegen *schadelijke of hinderlijke invloeden, bescherming tegen schadelijke of hinderlijke stoffen, wering van ongedierte, watervoorzieningen en daglichttoetreding*.

De voorschriften over *bescherming tegen schadelijke of hinderlijke invloeden* hebben het tegengaan van geluidsoverlast en vochtoverlast als gevolg van bijvoorbeeld verkeersgeluid van buiten of door installaties in het gebouw tot doel.

De voorschriften over *bescherming tegen schadelijke of hinderlijke stoffen* hebben afvoer van afvalwater, fecaliën en hemelwater, verversing van de binnenlucht in besloten ruimten en toe- en afvoer van lucht voor verbrandingstoestellen tot doel. Daarnaast zijn deze voorschriften gericht op beperking van het gebruik van schadelijke materialen en het binnendringen vanuit de grond afkomstige stoffen of straling.

De voorschriften over *de wering van schadelijk of hinderlijk gedierte* zijn gericht tegen het doordringen van ratten en muizen in een gebouw.

De voorschriften met betrekking tot watervoorziening hebben een goede drinkwatervoorziening in een gebouw of bij een bouwwerk tot doel. Deze regels normeren de inrichting en omvang van de drinkwaterinstallatie en de warmwatervoorziening.

Het doel van een goede *daglichttoetreding* is dat er in een gebouw voldoende daglicht kan toetreden en dat de daarin aanwezige personen naar buiten kunnen kijken.

5.3.1.2.3 Bruikbaarheid

Deze voorschriften houden verband met de *toegankelijkheid, ruimten en opstelplaatsen, gemeenschappelijke ruimten en opstelplaatsen, telecommunicatiesignalen en verplaatsing en vervorming van de constructie*.

Met het oog op *toegankelijkheid* zijn eisen gesteld. Deze eisen hebben betrekking op de vrije doorgang van deuren en gangen, hoogteverschillen tussen vloeren en de aanwezigheid van noodzakelijke voorzieningen.

De voorschriften die betrekking hebben op *ruimte en opstelplaatsen* zijn vooral gericht op de aanwezigheid in een tot bewoning bestemd gebouw van afzonderlijke ruimten en van opstelruimte voor bepaalde apparatuur. Wat ruimten betreft moet onder meer gedacht worden aan verblijfsruimten, toiletruimten, badruimten, technische ruimten, bergruimten en buitenruimten.

Voor *gemeenschappelijke ruimten* -denk daarbij aan bijvoorbeeld studentenhuisvesting - is het toegestaan om bepaalde ruimten samen te voegen.

Met het oog op het ontvangen van *telecommunicatiesignalen* zijn eisen gesteld aan de aanwezigheid van onbedrade buizen waarmee breekwerk achteraf voorkomen kan worden.

De voorschriften over *verplaatsing en vervorming* van een bouwwerk zijn gesteld om te voorkomen dat de bruikbaarheid van het bouwwerk vermindert door bijvoorbeeld te verzakken of door het doorbuigen van vloeren.

5.3.1.2.4 Energiezuinigheid

Deze voorschriften omvatten de *thermische isolatie* en de *beperking van luchtdoorlatendheid* van de scheidingsconstructies van een verwarmd gebouw alsmede de *energieprestatie* van bepaalde gebouwen. De voorschriften zijn gericht op het terugdringen van het gebruik van gas en elektriciteit.

De voorschriften voor de *thermische isolatie* van gebouwen zijn bedoeld om de begane grondvloer, wanden en daken zodanig te isoleren dat de warmte niet naar buiten kan weglekken en de koude niet naar binnen kan stromen. De eisen over *luchtdoorlatendheid* moeten er toe leiden dat de constructie van de begane grondvloer, de gevel en het dak zodanig dicht zijn, dat door kieren en ventilatieopeningen geen te grote stromingen van lucht ontstaan, waardoor te veel koude buitenlucht ongecontroleerd het gebouw kan binnendringen met als gevolg dat extra energietoevoer nodig is om de binnenlucht op temperatuur te houden. De voorschriften met betrekking tot de *energieprestatie* leiden tot een verdergaande energiebesparing dan alleen met isolatie en luchtdoorlatendheid kan worden bereikt. Verdergaande energiebesparing kan worden bereikt door aspecten als energiebesparende installaties en benutting van bijvoorbeeld zonne-energie.

5.3.1.3 Prioriteitentabel

In 2005 is er een risicomatrix ingevuld aan de hand van de formule "*Risico = Effect x Kans + Bestuurlijke Prioriteit*". Destijds werd gewerkt met een puntenscore. Deze keer is de tabel ingevuld op basis van ervaring op het gebied van vergunningverlening, handhaving en brandpreventie. Het uitgangspunt van deze prioriteitentabel is de ernst van een calamiteit en de kans hierop. De formule en de puntenscore zijn achterwege gelaten. De prioriteitentabel is in beginsel ambtelijk ingevuld. Het college van burgemeester en wethouders is bij dit proces betrokken. Tezamen is gekomen tot de volgende tabel:

Definitie toetscriteria vergunningverlening:

Laag	Groen	Minimaal (visueel) toetsen op aanwezigheid
Middel	Geel	Visueel toetsen aan het Bouwbesluit. Het onderdeel moet minimaal tekstueel op de tekening en/of berekening worden vermeld en/of getekend en omschreven (legenda) zijn op de tekening. Afhankelijk van het onderdeel kan extra informatie (gespecificeerde gegevens) nodig zijn om inzichtelijk te krijgen welk onderdeel wordt toegepast. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan: een uitgebreidere technische omschrijving, afmetingen, type, materiaaleigenschappen, maatvoering, aanvullende tekeningen zoals detail- en overzichtstekeningen. De te toetsen onderdelen in deze categorie kunnen op deze manier op hoofdlijnen worden getoetst aan het Bouwbesluit. In deze categorie worden berekeningen niet voorgelegd aan een externe constructeur.
Hoog	Rood	Alles integraal toetsen (volledig toetsen aan het Bouwbesluit). Berekeningen kunnen voorgelegd worden aan een externe constructeur.

Rendement toetsing

Niet elk bouwtype heeft eenzelfde belangrijkheid. Het "rendement" van het uitgebreid toetsen van een brug is groter dan dat van een garagebox. Hiervoor is onderscheid gemaakt in verschillende bouwtypen. Door een indeling in 6 bouwtypen wordt vervolgens "het rendement" van de toetsing bepaald.

Soorten bouwwerken

Type	Omschrijving	Rendement
A	Publiek toegankelijke bouwwerken, bruggen, tunnels e.d.	Hoog
B	Bedrijfsmatige bouwwerken met hoge gebruiksintensiteit en projectmatige nieuwbouw woningen	
C	Particuliere nieuwbouw woningen	
D	Bedrijfsmatig vrijstaande bijgebouwen en bedrijfsmatige bouwwerken met een lage gebruiksintensiteit	
E	Particuliere vrijstaande bijgebouwen en particuliere aan- en uitbouwen	
F	Bouwwerken geen gebouw zijnde	Laag

Kwaliteitsniveau van uit te voeren toets bij bouwplantoetsing per soort bouwwerk

Beoordelingscriteria Bouwbesluit	Gebouwtype/Uit te voeren toets:					
	A	B	C	D	E	F
Nummering volgens Bouwbesluit 2003						
2.VEILIGHEID						
Constructieve veiligheid						
2.1 Algemene sterkte bouwconstructie	Red	Red	*2	Yellow	Green	Green
2.2 Sterkte bij brand	Red	Red	Yellow	Yellow	Green	Green
Gebruiksveiligheid						
2.3 Vloerafscheiding	Red	Red	Yellow	Yellow	Green	Green
2.4 Overbrugging hoogteverschillen	Red	Red	Yellow	Yellow	Green	Green
2.5 Trap	Red	Red	Yellow	Yellow	Green	Green
2.6 Hellingbaan	Red	Red	Yellow	Yellow	Green	Green
2.7 Elektriciteit/noodstroomvoorziening	Red	Red	Yellow	Yellow	Green	Green
2.8 Verlichting	Red	Red	Yellow	Yellow	Green	Green
2.9 Gasvoorziening	Red	Red	Yellow	Yellow	Green	Green
2.10 Beweegbare constructiedelen	Red	Red	Yellow	Yellow	Green	Green

² Alle kleuren in de tabel gelden zowel voor de prioritering van de vergunningverlening als van de handhaving. Hierop geldt echter één uitzondering. Het betreft de algemene sterkte bij bouwconstructie (*) onderdeel C (woning). Hierbij blijft de mogelijkheid om handhavend op te treden bij een constructieve afwijking/wijziging.

Brandveiligheid						
2.11 Beperken ontstaan brandgevaarlijke situaties	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.12 Beperking ontwikkeling brand	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.13 Verdere beperking uitbr. Brand	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.14 Verdere beperking uitbr. Brand	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.15 Beperking ontstaan rook	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.16 Beperking verspreiding rook	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.17 Vluchten binnen compartiment	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.18 Vluchtroutes	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.19 Inrichting rookvrije vluchtroutes	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.20 Voorkomen en beperken ongevallen	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.21 Bestrijding van brand	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.22 Grote brandcompartimenten	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2.23 Hoge en ondergrondse gebouwen	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Sociale veiligheid						
2.24 Toegang bouwwerk	Green	Green	Green	Green	Green	Green
2.25 Inbraakwerendheid	Green	Green	Green	Green	Green	Green
3. GEZONDHEID						
Schadelijke of hinderlijke invloeden (geluid, vocht)						
3.1 Bescherming tegen buiten geluid	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
3.2 Bescherming tegen install. geluid	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green
3.3 Geluidwering tussen verblijfsruimten	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green
3.4 Beperking van galm	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green
3.5 Geluidwering tussen ruimten versch. gebruiksfuncties	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green
3.6 Wering van vocht van buiten	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
3.7 Wering van vocht van binnen	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
Schadelijke of hinderlijke stoffen						
3.8 Afvoer van afvalwater en fecaliën	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
3.9 Afvoer van hemelwater	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
3.10 Luchtverversing verblijfsgebied ev	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
3.11 Spuivoorziening	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
3.12 Luchtverversing overige ruimten	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
3.13 Toevoer van verbrandingslucht	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
3.14 Afvoer van rook	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green
3.15 Beperking toepassen schadelijke materialen	Green	Green	Green	Green	Green	Green

3.16 Beperking binnendringen schadelijke stoffen of straling	■	■	■	■	■	■
3.17 Bescherming tegen ongedierte	■	■	■	■	■	■
Watervoorziening	■	■	■	■	■	■
3.18 Drinkwatervoorziening	■	■	■	■	■	■
3.19 Warmwatervoorziening	■	■	■	■	■	■
3.20 Daglichttoetreding	■	■	■	■	■	■
4. BRUIKBAARHEID	■	■	■	■	■	■
4.2 Toegankelijkheidssector	■	■	■	■	■	■
4.3 Vrije doorgang	■	■	■	■	■	■
4.4 Bereikbaarheid	■	■	■	■	■	■
Ruimten	■	■	■	■	■	■
4.5 Verblijfsgebied	■	■	■	■	■	■
4.6 Verblijfsruimte	■	■	■	■	■	■
4.7 Toiletruimte	■	■	■	■	■	■
4.8 Badruimte	■	■	■	■	■	■
4.10 Gemeenschappelijke ruimten	■	■	■	■	■	■
4.11 Stallingsruimte fietsen	■	■	■	■	■	■
4.12 Meterruimte	■	■	■	■	■	■
4.13 Liftschacht	■	■	■	■	■	■
4.14 Liftmachineruimte	■	■	■	■	■	■
Opstelplaatsen	■	■	■	■	■	■
4.15 Opstelplaats aanrecht/kooktoestel	■	■	■	■	■	■
4.16 Opstelplaats stooktoestel	■	■	■	■	■	■
4.17 Opstelplaats warmwatertoestel	■	■	■	■	■	■
5. ENERGIEZUINIGHEID	■	■	■	■	■	■
5.1 Thermische isolatie	■	■	■	■	■	■
5.2 Beperking luchtdoorlatendheid	■	■	■	■	■	■
5.3 Energieprestatie	■	■	■	■	■	■

(Bron systematiek: gemeente Boxtel)

Invullen van de prioriteitentabel

Het invullen van de tabel is uitgevoerd met in het achterhoofd de volgende vragen:

- Waar vindt de gemeente de grens liggen tussen haar eigen verantwoordelijkheid en die van de markt (Toekomstvisie)?
- Welke risico's wil de gemeente uitsluiten omdat zij voor haar onaanvaardbaar zijn?
- Hoe wil de gemeente de algemene wet- en regelgeving hanteren in relatie tot de reguliere bouwstroom binnen de gemeente?

Handhaving

In beginsel is de tabel ingevuld vanuit een bouwplantoetsers perspectief. Vervolgens is de tabel door de toezichthouders en handhavers ingevuld. Gebleken is dat in de toezicht op de naleving van de verleende vergunning de kleuren als volgt kunnen worden gedefinieerd:

Definitie toetsing naleving toezichthouders-handhavers

Laag	Groen	Minimale visuele controle. Geconstateerde afwijkingen zijn zo minimaal dat er geen melding van gemaakt zal worden.
Middel	Geel	Visuele controle. Geconstateerde afwijkingen zullen leiden tot een advisering richting de aanvrager. Bij het niet opvolgen van het advies zullen geen handhavende stappen worden ondernomen.
Hoog	Rood	Alles (integraal) controleren (volledig toetsen aan het Bouwbesluit). Geconstateerde afwijkingen moeten binnen een bepaalde termijn worden aangepast/hersteld. Indien dit niet wordt uitgevoerd zullen handhavende stappen worden ondernomen.

Uitzondering

Alle kleuren in de tabel gelden zowel voor de prioritering van de vergunningverlening als van de handhaving. Hierop geldt echter één uitzondering. Het betreft de algemene sterkte bij bouwconstructie (*) onderdeel C (woning). Hierbij blijft de mogelijkheid om handhavend op te treden bij een constructieve afwijking/wijziging.

Analyse en Conclusies:

Hieronder worden de meest opvallende uitkomsten puntsgewijs weergegeven:

De sterkte van de bouwconstructie (tijdens brand) zal, als er sprake is van voor publiek toegankelijke bouwwerken (zoals verzorgingstehuizen, bibliotheken en sportfaciliteiten), bedrijven met een hoge gebruiksintensiviteit als mede projectmatige nieuwbouw van woningen, volledig worden getoetst. Aangezien binnen Slochteren deze constructieve kennis niet toereikend aanwezig is zullen voorkomende gevallen worden voorgelegd aan een externe constructeur.

Gebouwen type A en B zullen volledig worden getoetst aan de brandveiligheidsvoorschriften. De medewerker brandpreventie ziet hierop toe.

Het niet voldoen aan deze voorschriften zal overigens direct leiden tot het weigeren van de aanvraag (uiteraard nadat de mogelijkheid tot aanpassing is geboden).

Net als bij de sterkte van de bouwconstructie zullen de gebouwen type A en B ook volledig worden getoetst op de gebruiksveiligheid, toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers en thermische (isolatie)eigenschappen. De overige bouwwerken worden (minimaal) visueel getoetst. Woningen in het algemeen zullen minder frequent worden bezocht door rolstoelgebruikers, waar dit wel het geval is zullen de bouwwerken door de gebruikers overeenkomstig worden aangevraagd dan wel aangepast worden.

Een aantal ruimten in het gebouw type A zal volledig worden getoetst. Gedachte hierachter is dat er van deze gebieden meer verwacht mag worden omdat ze zich bevinden in een voor publiek toegankelijk gebouw.

De situering van de stooktoestellen in gebouwen met type A of B heeft de afgelopen jaren wel eens voor problemen gezorgd. Door dit punt een rode kleur te geven en dus vanaf de toetsing al extra aandacht te besteden aan dit onderdeel is het de verwachting dat problemen in de toekomst zullen worden voorkomen.

Afwijken

Maatschappelijke ontwikkelingen of bestuurlijke prioriteiten kunnen aanleiding geven om de tabel te herijken en aan te passen. Het afwijken van prioriteiten is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders en kan alleen plaatsvinden na een formeel besluit daartoe.

5.3.2 Toezicht en handhaving

Het handhavingsbeleid van de gemeente Slochteren is er mede op gericht om keuzes te maken en prioriteiten te stellen omdat het financieel en organisatorisch niet mogelijk is alle taken voor 100% uit te voeren. Deze prioriteiten vormen een belangrijk hulpmiddel voor de inzet van de beschikbare capaciteit voor de uitvoering van de handhaving. De prioriteiten zijn gebaseerd op:

- De landelijke prioriteiten;
- Het coalitieakkoord waarin de bestuurlijke prioriteiten zijn vastgelegd;
- De uitkomsten van de probleemanalyse en de risicoanalyse.

Landelijke prioriteiten

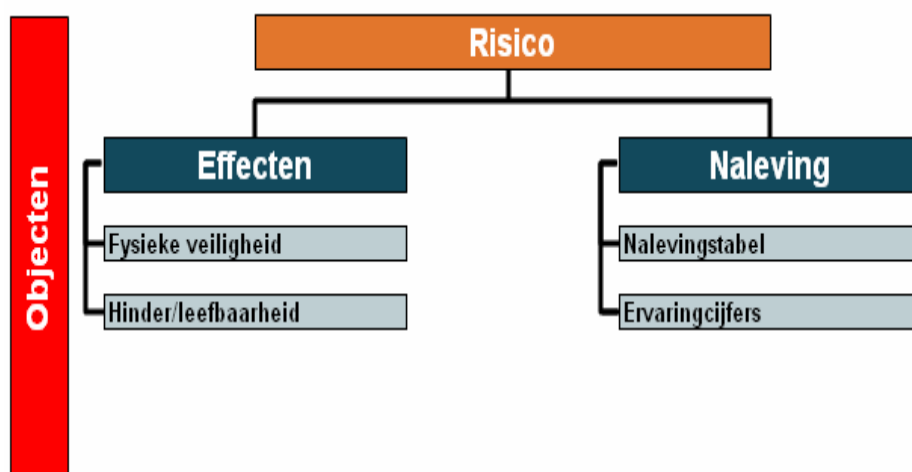
De ervaringen met de landelijke ketenprojecten asbest, bouw- en sloopafval, verboden consumentenvuurwerk en bodemsanering (inclusief waterbodems) maken duidelijk dat een dergelijke probleemgerichte en integrale aanpak werkt. Het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) wilde daarom in 2010 verder uitvoering geven aan de ketenhandhaving en met de opgedane ervaringen verbeteringen doorvoeren.

Bestuurlijke prioriteiten

In het coalitieakkoord van mei 2010 koos het bestuur prioriteiten. Voor de toezicht- en handhaving heeft veiligheid en leefbaarheid de hoogste prioriteit. Het is voor gemeente Slochteren van het grootste belang dat haar inwoners veilig kunnen leven in de gemeente en dat overlast tot een minimum wordt beperkt. Handhaving op regels die hierop van invloed zijn is dan ook zeer belangrijk.

5.3.2.1 Overzicht integrale prioriteiten gemeente Slochteren

Met behulp van de Risicomodule van Oranjewoud zijn de totaaloverzichten van risicomatrices tot stand gekomen. Het totaaloverzicht van de risicomatrices per beleidsterrein staan in bijlage 3. De methodiek werkt op basis van het principe: $Risico = kans \times effect$. Het begrip "kans" wordt binnen de module weergegeven als "Naleving".



Bovenstaand wordt de opzet van de risicomodule weergegeven.

In onderstaande overzichten staan per taakveld de eerste tien prioriteiten weergegeven. Deze behoeven wel enige toelichting.

De volgorde van de top tien is niet altijd even helder. Een van de belangrijkste effecten die meegenomen moet worden is de veiligheid van mensen. Alhoewel dit effect wel meegenomen is in de totstandkoming van de risicomatrix voor Bouw en RO heeft dit niet altijd tot resultaat dat de nummer 1 hier ook gevoelsmatig bij past. Om die reden is in de prioriteitentabel uit paragraaf 5.3.1.3 hier wel rekening mee gehouden. Een Publiek toegankelijk gebouw heeft hierin een hogere prioriteit gekregen. Bouwvallige panden hebben geen eerste prioriteit. In geval van gevaar worden eigenaren aangeschreven om bouwhekken te plaatsen.

Top tien prioriteiten Bouw en RO

Bouwvallige panden
Illegale bedrijvigheid (in strijd met BP)
Illegale woningen overig
Rommelerven
Sloopvergunning, sloopmelding en illegale sloop
Publiek gebouw zonder omgevingsvergunning
Illegaal gebruik overig
Monumentenbescherming
Bedrijfsgebouw zonder omgevingsvergunning
Publiek gebouw met omgevingsvergunning

Bij de totstandkoming van de risicomatrix Milieu is gebruik gemaakt van de gegevens afkomstig uit de milieujaarverslagen van de afgelopen jaren. Omdat er veel milieugegevens aanwezig zijn is de risicomatrix realistisch tot stand gekomen. Benzinstations verkopen vaak ook LPG waardoor het veiligheidsaspect een doorslaggevende factor is.

Top tien prioriteiten Milieu

benzinstations
Vuurwerk
Propaan
gasdrukregelstations
Metaalconstructiebedrijven
meubelmakerij/stoffeerder
wassen textiel
Opslag
Varkenshouderij
kalvermesterij

In de eerste plaats zijn in de gemeente verhoudingsgewijs weinig problemen met betrekking tot de horeca. De klachten die de gemeente bereiken zijn voornamelijk overlastklachten. Dit in de vorm van beschonken klanten en geluidsoverlast waarbij klachten met betrekking tot geluid de boventoon voeren. Doordat deze klachten toch met enige regelmaat de gemeente bereiken en het feit dat vergunning/ontheffinghouders zich niet altijd aan de vergunning/ontheffingsvoorwaarden houden, zorgt dat de drank- en horecaverunning/ontheffing boven in de risicoanalyse is geëindigd.

Doordat de grotere evenementen voor besproken en geëvalueerd worden zijn de risico's van te voren bekend zijn wordt er meer op voorhand op geanticipeerd. Tevens wordt er vanuit de politie vaak meer mensen tijdens een groot evenement ingezet om eventuele problemen vroegtijdig te signaleren en actie te ondernemen.

Hierin ligt dan ook de verklaring dat een groot evenement in de risicoanalyse lager eindigt dan een middelgroot evenement.

Een ander aspect van toezicht op de APV heeft betrekking op de veiligheid van de infrastructuur. Hierbij is aandacht voor verontreiniging en beschadiging van wegen, fiets- en voetpaden. Niet handhaven brengt risico's met zich mee voor de gebruiker van openbaar terrein, waarbij aansprakelijkheid voor de gemeente niet kan worden uitgesloten.

Top tien prioriteiten APV en Bijzondere Wetgeving

Vergunning Drank- en horecawet
Ontheffing tijdelijk schenken alcoholische dranken
Evenementenvergunning > 50 - < 500 personen
Evenementenvergunning > 500 personen
Ontheffing geluidshinder
Buurthuis of kantine exploiteren
Vergunningen standplaatsen
Evenementenvergunning < 50 personen
Gevaarlijke honden
Kermis organiseren

In het uitvoeringsprogramma zal aan de hand van de prioriteiten en de doelstellingen tot uitwerking worden gebracht waar het zwaartepunt ligt van de werkzaamheden op het gebied van VTH voor de aankomende jaren. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in hoog, middel en laag prioriteit. In het geval van een hoge prioriteit is de veiligheid hierbij een belangrijke afwegingsfactor.

In onderstaande tabel wordt een aantal prioriteiten uitgelicht (taken met bijbehorende prioritering verdeeld in hoog, middel of laag):

Tabel 3: Prioritering Hoog, Middel, Laag

Voorbeeld hoge prioriteit uit risicomatrices Slochteren
<ul style="list-style-type: none"> • Benzinestations/ LPG Stations • Vuurwerk verkooppunten • Brandveiligheid winkelpanden • Illegale bedrijvigheid (in strijd met bestemmingsplan) • Drank en horecaverunningen (zonder en nalevingvoorschriften) • Publiek gebouw zonder omgevingsvergunning
Voorbeeld gemiddelde prioriteit uit risicomatrices Slochteren
<ul style="list-style-type: none"> • Milieutoezicht loonbedrijven • Monumentenbescherming • Particuliere woning zonder omgevingsvergunning • Brandveiligheid kantoorgebouwen • Kleine evenementen
Voorbeeld lage prioriteit uit risicomatrices Slochteren
<ul style="list-style-type: none"> • Milieutoezicht detailhandel • Vergunningvrije bouwwerken (voldoen aan Bouwbesluit/welstand) • Brandveiligheid parkeergarages • Kapvergunning • Illegaal gebruik recreatiewoning

Doorwerking prioriteiten in het uitvoeringsprogramma
De vastgestelde prioriteiten zoals deze naar voren komen uit de risicomatrices werken door in de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken. In het uitvoeringsprogramma wordt aan elke taak op basis van het prioriteitsniveau een toezichtfrequentie en -intensiteit verbonden. Dit kan variëren van een planmatige aanpak bij een taak met een hoge prioriteit tot en met niets doen (tenzij een verzoek tot handhaven wordt ingediend) bij een taak met een lage prioriteit. Een hoge prioriteit heeft (veelal) een andere frequentie en intensiteit dan een lage prioriteit. Dit werkt vervolgens door in de benodigde uren en middelen.

6 NALEVINGSSTRATEGIE

Om gestelde doelen op het gebied van toezicht en handhaving te bereiken, beschikken handhavingsorganisaties over verschillende instrumenten. De manier waarop deze instrumenten worden toegepast, bepaalt de nalevingsstrategie van de betreffende organisatie:

Nalevingsstrategie

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 geven van financiële prikkels valt hieronder.
2. bevorderen van de naleving door het houden van toezicht. Dit wordt uitgewerkt in de zogenaamde toezichtstrategie en;
3. bevorderen van de naleving door sancties. Uitgewerkt in de sanctiestrategie.

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende strategieën waarmee de gemeente Slochteren de naleving van de gestelde handhavingsdoelen op preventieve wijze wil bewerkstelligen. Ontbreekt de vrijwillige naleving van de regels dan zal de gemeente Slochteren overgaan tot een repressieve aanpak.

6.1 Keuze instrument

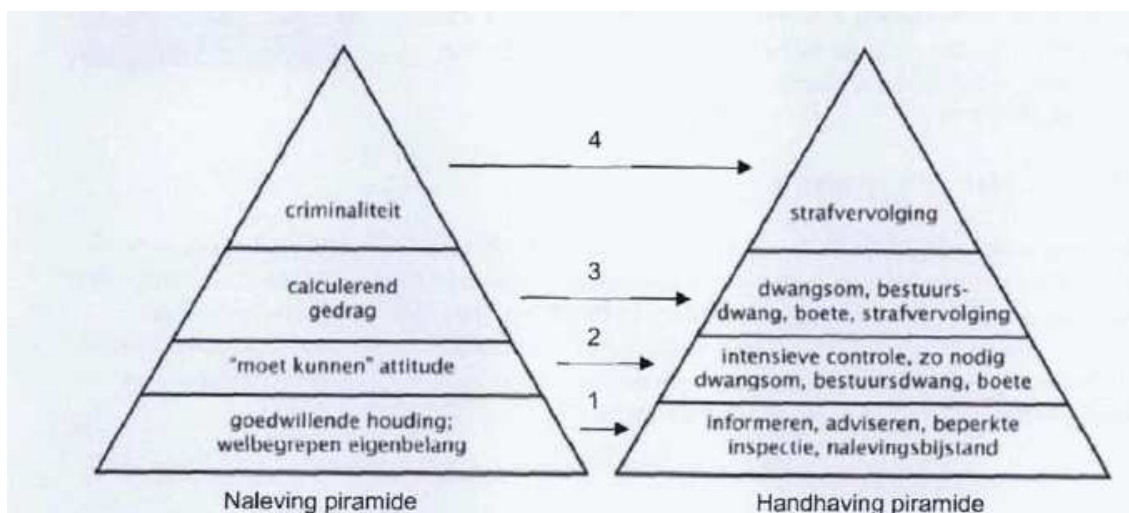
Er zijn diverse instrumenten om de naleving te bevorderen. Deze verschillen al naar gelang de instrumenten een preventief of een repressief karakter hebben. De gemeente Slochteren beseft dat het niet naleven van wet- en regelgeving niet altijd een kwestie van onwil is maar ook het gevolg kan zijn van onbekendheid, onwetendheid en onkunde. Om bekendheid met wet- en regelgeving te vergroten wil de gemeente de doelgroepen beter informeren. Ondanks deze inzet zullen er overtredingen worden gepleegd. Ter bevordering van het naleven van omgevingsrecht zijn bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, privaatrechtelijke en overige instrumenten beschikbaar. Alle instrumenten zijn bedoeld om naleving van het omgevingsrecht te bevorderen. In onderstaande tabel staat ter illustratie een overzicht van een aantal instrumenten.

Tabel 4: Overzicht van een aantal instrumenten

Bestuursrechtelijke instrumenten	Strafrechtelijke instrumenten	Overige instrumenten
<ul style="list-style-type: none">▪ Vooraankondiging▪ Last onder dwangsom▪ Last onder bestuursdwang▪ Bouwstop▪ Intrekken vergunning of ontheffing▪ Bestuurlijke boete	<ul style="list-style-type: none">▪ Bestuurlijke strafbeschikking▪ Proces verbaal▪ Voorlopige maatregel▪ Inzet BOA	<ul style="list-style-type: none">▪ Voorlichting en communicatie▪ Accountmanagement

De Commissie Mans beschrijft in het rapport 'De tijd is rijp' de nalevings- en een handhavingspiramiden. De piramiden zijn van belang bij het opstellen van een handhavingsprogramma en bij het optreden volgens een stappenplan (de sanctiestrategie). In de piramiden wordt de reactie van de gemeente afgezet tegen de oorzaak van de geconstateerde overtreding.

Figuur 2: De nalevings- en handhavingspiramiden



6.2 Preventief optreden

6.2.1 Voorlichting en communicatie

De gemeente Slochteren probeert in eerste instantie via voorlichting te bereiken dat overtredingen die kunnen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis worden voorkomen. Burgers en bedrijven worden geïnformeerd door de gemeente over het handhavingsbeleidsplan, verandering van wet- en regelgeving, et cetera. Verder wordt voorlichting gegeven bij het bespreken van ontwerpvoorschriften van omgevingsvergunning voor de activiteit milieu en bij de controles. Door middel van gerichte communicatie (voorlichting en huis-aan-huis bladen) wordt naleving van de regels bevorderd.

6.2.2 Toezichtstrategie

Door regelmatig toezicht te houden wordt onderzocht of de wet- en regelgeving wordt nageleefd. Wanneer dit met regelmaat wordt onderzocht, dan 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. De gemeente Slochteren streeft er naar waar mogelijk integraal toezicht te houden. Dit is in de organisatie geborgd door onder andere integraal overleg.

Tijdens toezichtmomenten geven de toezichthouders zonedig voorlichting over de eisen waaraan dient te worden voldaan. De resultaten van de toezichtmomenten worden bijgehouden. Voor de inrichtinggebonden milieutaken gebeurt dit middels een bezoekrapportage. Voor andere taken middels een korte aantekening op schrift of, bij voorkeur, in Powerforms.

Vormen van toezicht in de gemeente Slochteren zijn:

- Administratief toezicht (bijvoorbeeld bij stoffenstromen zoals grond of bouwstoffen);
- Structurele controles:
 - Toezicht op vergunningen en meldingen. In de regel worden alle aspecten (respectievelijk de gehele vergunning) getoetst;
 - Toezicht op toezicht (auditor).
- Hercontroles. De hercontrole vindt plaats aan de hand van een brief die is verzonden naar aanleiding van de vorige controle of op basis van een controlerapport;
- Ad hoc toezicht vanwege bijzondere omstandigheden;
- Thematische controles, bijvoorbeeld in het kader van constructieve veiligheid, bodembeschermende voorzieningen. Deze worden geformuleerd in het uitvoeringsprogramma;
- Gebiedsgerichte controles;
- Incidenteel en ad hoc toezicht naar aanleiding van een klacht, melding of calamiteit.

Voor de toepassing van de toezichtstrategie sluit de gemeente zoveel mogelijk aan bij de "Handhavingsstrategie en werkwijze Wabo in de provincie Groningen". Controlefrequenties en werkprocessen worden zelf vastgesteld.

6.3 Repressief optreden

Als preventieve handhaving middels voorlichting en toezicht niet leidt tot het gewenste naleefgedrag, zullen andere maatregelen nodig zijn. Wanneer legalisatie niet mogelijk is, is repressie op zijn plaats. Tegen geconstateerde overtredingen kan dan zowel bestuursrechtelijk (gemeente) als strafrechtelijk (politie/Openbaar Ministerie) worden opgetreden:

Bestuursrechtelijke instrumenten zijn:

- Een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking:
 - last onder dwangsom;
 - last onder bestuursdwang.
- Intrekking van de vergunning;
- Een bouwstop (stilleggen activiteiten);
- De bestuurlijke boete.

Als strafrechtelijke instrumenten heeft de gemeente Slochteren het proces-verbaal. De gemeente Slochteren heeft geen buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) die processen-verbaal op kunnen maken. Deze taak ligt bij de politie. Er is besloten geen bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking in te voeren. Gezien de aard van de problematiek in de gemeente Slochteren is dit niet noodzakelijk.

Het strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhavingstraject kunnen naast elkaar gebruikt worden (tweesporenbeleid). 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 Sanctiestrategie

Bij het toepassen van bestuursrechtelijke handhaving kiest de gemeente Slochteren, waar mogelijk, voor het opleggen van een dwangsom. In die gevallen waarin sprake is van onveilige situaties die snel beëindigd moeten worden en de hoogte van een dwangsom onvoldoende effect heeft of zal hebben, wordt (meteen) bestuursdwang toegepast. Per geval wordt de afweging gemaakt of bestuursdwang of een dwangsom wordt toegepast. Hierbij gaat de gemeente Slochteren uit van het rechtsgelijkheidsbeginsel en een uniforme aanpak van overtredingen. Om dit te bewerkstelligen volgt de gemeente Slochteren in principe de sanctiestrategie zoals op provinciaal niveau is overeengekomen in "Handhavingstrategie en werkwijze Wabo in de provincie Groningen". Gemeenten hebben de keuze in een sanctie strategie op basis van 2 of 3 stappen. De gemeente Slochteren kiest hierbij voor een 3-stappenstrategie:

Stap 1: Informeren over overtreding en termijn stellen;

Stap 2: Bij continuering overtreding waarschuwen en termijn stellen;

Stap 3: Bij voortdurende overtreding bestuurlijke en/of strafrechtelijke instrumenten inzetten.

Zoals beschreven in het genoemde document zijn er situaties waarin wordt afgeweken van de genoemde 3 stappen. Voorbeelden hiervan zijn gevaarlijke situaties, onherstelbare schade, recidive en gedragsvoorschriften. In geval van schriftelijke handhavingverzoeken wordt in beginsel afgeweken van de 3-stappenstrategie.

Passende reactie

Het overgaan tot dwangmaatregelen is geen lichtzinnige beslissing. De toe te passen sanctie moet proportioneel zijn en dient zoveel mogelijk transparantie te bieden over de lengte van begunstigingstermijnen en de hoogten van dwangsommen:

- De gemeente Slochteren kiest qua **begunstigingstermijn** voor een zo kort mogelijke termijn waarbinnen aan de last kan worden voldaan. De termijn moet echter wel zodanig zijn, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding;
- De **hoogte van een dwangsom** moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. De gemeente Slochteren relateert de hoogte van de dwangsom o.a. aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken en het bieden van een afdoende prikkel om de overtreding te beëindigen of ongedaan te maken;
- Het **verbeuren van dwangsommen** gebeurt van rechtswege. In de gemeente Slochteren wordt de stelregel gehanteerd dat een dwangsom direct na het verbeuren wordt geïnd tenzij er om juridische redenen (zoals een schorsingsverzoek) uitstel is overeengekomen;

- Het bevoegd gezag kan de **vergunning** ook geheel of gedeeltelijk **intrekken** als niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld. Dit instrument wordt in uitzonderlijke gevallen toegepast als andere maatregelen geen effect sorteren;
- De **handhaving** voor een andere overheid of een onderdeel van de **eigen organisatie** geldende voorschriften is voor de gemeente Slochteren niet anders dan voor haar burgers. Belangrijk hierbij is de democratische controle en transparantie, ook indien er bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan.

6.4 Gedoogstrategie

Er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen dat handhaving niet wenselijk is. Bijzondere omstandigheden kunnen zijn;

- Concreet zicht op legalisatie;
- Bedrijfsverplaatsing;
- Overmacht;
- Vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel;
- Situaties waarin handhaven onevenredig is.

Wanneer er goede redenen aan ten grondslag liggen dan kan gemotiveerd een gedoogbeschikking worden verleend. Hiertoe sluit de gemeente Slochteren in principe aan bij de gedoogstrategie zoals vastgelegd in de "Handhavingstrategie en werkwijze Wabo in de provincie Groningen".

Resumé: Nalevingsstrategie/Toezichtsstrategie

Om de gestelde doelen te bereiken kunnen diverse instrumenten worden toegepast. De gemeente Slochteren sluit zoveel mogelijk aan bij de "Handhavingstrategie en werkwijze Wabo in de provincie Groningen. Gemeenten hebben de keuze in een sanctiestrategie op basis van 2 of 3 stappen. De gemeente Slochteren heeft hierbij gekozen voor een 3-stappenstrategie:

Stap 1: Informeren over overtreding en termijn stellen;

Stap 2: Bij continuering overtreding waarschuwen en termijn stellen;

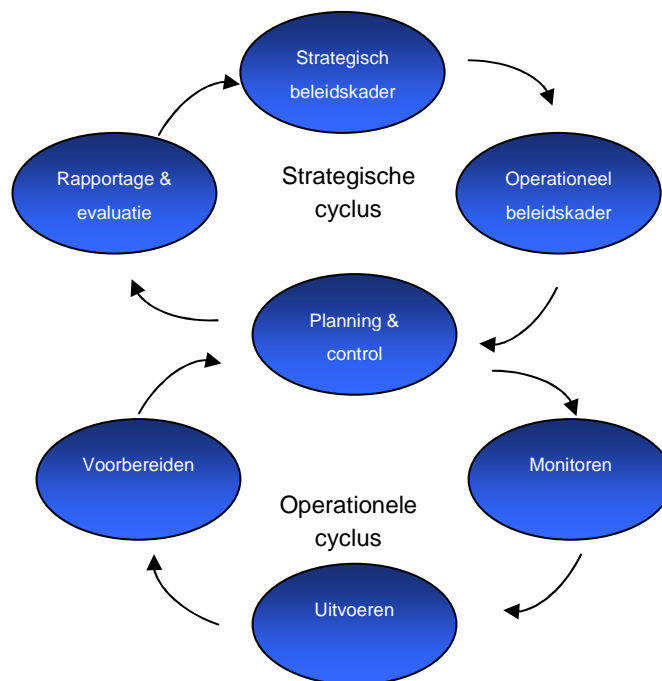
Stap 3: Bij voortdurende overtreding bestuurlijke en/of strafrechtelijke instrumenten inzetten.

7 KWALITEITSBORGING

7.1 Systematiek

In het Bor worden de kwaliteitscriteria voor handhaving en vergunningverlening benoemd (zie bijlage 4). Dit zijn minimumeisen waaraan elke professionele handhavings- en vergunningenorganisatie moet voldoen. Deze eisen leiden tot een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de VTH-taken. In figuur 5 staan de stappen weergegeven van de verschillende processen die hier een bijdrage aan leveren. 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. De gemeente Slochteren heeft de ambitie om haar integrale handhavings- en vergunningtaken conform deze kwaliteitscriteria verder te professionaliseren.

Figuur 3: De 'big-8'



Dit betekent dat de handhaving en vergunningverlening systematisch en cyclisch plaatsvindt via de beleidscyclus en inbedding in de begrotingscyclus. Het systematisch doorlopen van deze cyclus zorgt ervoor dat de handhaving en vergunningverlening steeds verder worden verbeterd. Via het operationeel beleidskader en het programma worden de beleids- en de begrotingscyclus aan elkaar verbonden.

7.2 De cyclus in de praktijk

Strategisch beleidskader: *handhavings- en vergunningenbeleid*

- Het handhavingsbeleid en vergunningenbeleid met de bijbehorende doelen dienen te zijn vastgelegd in een document. Het beleid is gebaseerd op een probleemanalyse en bevat onder andere prioriteiten, doelen, nalevingsstrategie en afspraken over samenwerking;
- Het handhavingsbeleid wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Deze maken het beleid bekend aan de gemeenteraad;
- Om de 4 jaar, of zoveel als eerder nodig is, wordt de probleemanalyse opnieuw bekeken en indien nodig geactualiseerd. In het kader hiervan wordt de risicoanalyse opnieuw uitgevoerd. Op basis van de resultaten wordt het beleid geactualiseerd en vervolgens bekend gemaakt aan de gemeenteraad en de Provincie Groningen.

Operationeel beleidskader: *het uitvoeringsprogramma*

- De gemeente Slochteren handelt op grond van een uitvoeringsprogramma dat jaarlijks wordt opgesteld door medewerkers van de backoffice Bouwen, Wonen en Bedrijven voor wat betreft VTH. In het uitvoeringsprogramma worden de doelstellingen en prioriteiten verder uitgewerkt en worden er concrete activiteiten voor VTH opgesteld inclusief de capaciteit die daarbij hoort. Het uitvoeringsprogramma wordt zoveel mogelijk afgestemd met externe partners als de Politie, de Brandweer en het Openbaar Ministerie;
- Het uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Deze maken het beleid onder meer bekend aan de gemeenteraad en de Provincie Groningen.

De uitvoeringsorganisatie

De organisatie is zodanig ingericht dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma gewaarborgd is. Hiervoor dient tenminste het volgende geborgd te worden:

- Personeelsformatie, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
 - Formatie-informatie is beschikbaar, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in het mandaat- en delegatiebesluit;
- Scheiding ten aanzien van vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau;
 - Deze scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving is in de gemeente Slochteren doorgevoerd. Er zijn twee toezichthouders verantwoordelijk voor het toezicht binnen de gemeente Slochteren;
- Roulatiesysteem met betrekking tot inrichtingen;
 - De gemeente heeft twee toezichthouders, de vraag is in hoeverre er een vaste handhavingssituatie kan ontstaan voor inrichtingen waar intensief controles plaatsvinden. Indien hiervan sprake is kan men afspraken maken met de gemeente Hoogezand-Sappemeer;
- Gemeente is ook bereikbaar buiten kantooruren;
 - De gemeente is buiten kantooruren bereikbaar via de piketdienst;
- Vaststellen werkprocessen, procedures ten aanzien van de uitvoering van de vergunningverlenings- en handhavingstaken;

- De gemeente dient werkprocessen en procedures nog op te stellen, tevens dient hierbij de systematiek voor het toezien op de uitvoering van de werkprocessen te worden ontwikkeld;
- Toezien op het werken conform de vastgestelde processen.

Planning en control: *het borgen van de middelen*

De gemeente Slochteren dient ervoor zorg te dragen dat voor het bereiken van de doelstellingen en voor het uitvoeren van de activiteiten die daarvoor nodig zijn de benodigde financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd. De wijze van berekening dient inzichtelijk te worden gemaakt en er moeten voldoende middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma. Indien dit niet het geval is dient het uitvoeringsprogramma aangepast te worden en/of de middelen aangevuld te worden.

De gemeente Slochteren baseert het uitvoeringsprogramma op de huidige beschikbare capaciteit, tevens blijkt daaruit op welke wijze de benodigde financiële en personele middelen zijn berekend. Het uitgangspunt is dat de huidige capaciteit voldoende is om conform de uitgangspunten te werken. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij pieken in werkvoorraad er ruimte is om in te huren.

Monitoring

De vergunningen- en handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van monitoring van de processen en de resultaten en effecten hiervan. Hiermee kan worden bepaald of de doelstellingen worden behaald en kan bijstelling van doelen en prioriteitstelling plaatsvinden. De gemeente Slochteren dient met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van de uitvoering en het bereiken van de doelstellingen te bewaken. Powerforms ondersteunt de monitoring.

Voor het monitoren van het effect van vergunningverlening en toezicht en handhaving dienen er meetindicatoren ontwikkeld te worden. Deze meetindicatoren moeten aansluiten bij de meetbare doelstellingen en moeten uiteindelijk een beeld geven van in hoeverre de doelstellingen behaald worden.

Elk beleidsveld dient meetindicatoren te formuleren die bij de in het uitvoeringsprogramma gestelde doelen passen. De meetindicatoren dienen gemeten te worden en vervolgens administratief verwerkt te worden.

Belangrijke vragen zijn:

- Op welke wijze registreer je de resultaten van het beleid en in welke mate de inzet van de handhavinginstrumenten die een bijdrage hebben geleverd (monitoring)?
- Op welke wijze interpreteer en analyseer je deze gegevens en hoe vertaal je deze in de jaarlijkse programmering (evaluatie).

Monitoring handhaving begint bij registratie. Wettelijk (Bor) is de gemeente verplicht het volgende te registreren:

- Uitgevoerde controles;
- Geconstateerde overtredingen + aard;
- Beschikkingen;
- Processen-verbaal;
- Ontvangen klachten.

Naleefdoelstelling

Voor het meten van de naleefdoelstellingen dienen ook indicatoren te worden bepaald. Hier valt te denken aan het vastleggen van de reden van de overtreding, gebaseerd op de dimensies zoals omschreven in de "Handhavingstrategie en werkwijze Wabo in de provincie Groningen" (tafel van elf). Op basis van deze uitkomsten kan de strategie voor het bedrijf/de branche of de taak aangepast worden.

Het naleefgedrag wordt jaarlijks gemonitord. Het naleefgedrag kan scoren op de volgende kernthema's (invloed gedrag op):

- Veiligheid
- Lucht
- Afval
- Water
- Bodem
- Geluid
- Natuur- en landschappelijke waarden

Voor vergunningverlening dient op basis van de kwaliteitscriteria van VROM de monitoring tenminste de volgende producten/elementen te bevatten:

- Aantal en aard van de aanvragen;
- Aantal besluiten op basis van de ingediende aanvragen;
- Aantal afgehandelde meldingen;
- Aantal besluiten;
- Aantal bezwaar en beroep en percentage gehonoreerd;
- Tijdigheid geleverde producten;
- Effecten van de vergunningen op de fysieke leefomgeving;
- De inhoudelijke kwaliteit van de producten.

Rapportage en Evaluatie

Voor het intern en extern afleggen van verantwoording is het ook van belang om de processen VTH en de resultaten ervan te evalueren (Jaarverslag).

Hiervoor dient een rapportage opgesteld te worden met daarin de resultaten van de monitoring en de doelstellingen vergunningverlening en handhaving. Tevens dient na te worden gegaan in hoeverre de samenwerkingsafspraken zijn nagekomen (externe samenwerking). En dient er geëvalueerd te worden in hoeverre de resultaten leiden tot verbeteringen/aanpassingen in het uitvoeringsprogramma voor het jaar daarop.

De verantwoordingsgegevens worden bestuurlijk vastgesteld zodat het bestuur bepaalt of de relatie met de bestuurlijk vastgelegde wenselijke situatie aanwezig is, middels:

- Viermaandelijke tussenrapportages (mei en september in de Bedrijfsvoeringsrapportage);
- Het jaarlijkse integrale VTH-verslag en de resultaten die deze heeft opgeleverd wordt uiterlijk in april vastgesteld.

Resumé

Dit beleidsplan en het bijbehorende uitvoeringsprogramma zorgen er voor dat gemeente Slochteren een belangrijke stap heeft gezet in de cyclus voor de kwaliteitsborging. Om volledig te voldoen aan de eisen van het Bor moet de gemeente Slochteren nog een monitoringssystematiek opzetten voor alle VTH-taken met de daarbij behorende indicatoren. Tot slot zullen de rapportages moeten worden aangepast en de gegevens bevatten die in het Bor staan vermeld.

BIJLAGE 1 Geraadpleegde documenten

1. Toekomstvisie (Het Land van Slochteren d.d. 29 mei 2008)
2. Coalitieakkoord 2010-2014 (Samen doen, samen verantwoordelijk 2)
3. Duurzaam Slochteren (Een duurzame toekomst voor het Land van Slochteren 2010-2013)
4. Beleidsnota Handhaving Milieurecht
5. Jaarprogramma Milieuhandhaving 2009
6. Milieujaarverslag 2009
7. Meerjarenprogramma Milieuhandhaving, vastgesteld op 4 oktober 2005
8. Jaarprogramma handhaving 2009
9. Jaarverslag handhaving Ruimtelijke Regelgeving 2008
10. Integrale handhavingsprogramma 2004/2004 Bouwen, Wonen en Bedrijven.
11. Geluidsbeleidsplan gemeente Slochteren, versie 26 april 2010
12. Bouwbeleidsplan (Bouwen aan de toekomst, mei 2005)
13. Handhavingsstrategie en werkwijze Wabo in de provincie Groningen 2009

BIJLAGE 2 Situatieschets vergunningverlening en handhaving Gemeente Slochteren

1 PROBLEEMANALYSE

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de uitvoering van de VTH-taken verloopt. Er wordt een beeld geschetst van de gemeente Slochteren. Vervolgens wordt in het kort beschreven waar in de organisatie de VTH-taken zijn belegd. In paragraaf 4.2 wordt de huidige werkwijze vergunningverlening beschreven (probleemanalyse: wat en hoe doen we het nu?). In de probleemanalyse handhaving (4.3) wordt beschreven welke taken onder handhaving vallen en wordt de huidige situatie beschreven.

De onderstaande beschrijving is van voor de invoering van de Wabo en de vorming van het huidige kabinet. Om deze reden kan het zijn dat bijvoorbeeld de benaming van ministeries niet meer overeenkomen.

1.1 Gemeente Slochteren

Algemene kenschets

De gemeente Slochteren is een landelijke, dunbevolkte gemeente met een groot grondgebied en beperkt stedelijk gebied. De gemeente Slochteren heeft ongeveer 15.500 inwoners. De gemeente Slochteren bestaat uit 14 dorpen en een aantal buurtschappen. Kenmerkend voor een aantal dorpen in de gemeente Slochteren is de lintbebouwing. Doordat de gemeente Slochteren tegen de gemeente Groningen aan ligt, is het een woongemeente met veel forensen die werken in de gemeente Groningen. Op dit moment wordt Meerstad ontwikkeld, met deze ontwikkeling zal de gemeente Slochteren zich fors uitbreiden. Naast groei in de grotere kernen hebben de kleinere dorpen te maken met vergrijzing. Natuurontwikkeling en recreatie zijn in opkomst.

Typering bedrijvigheid

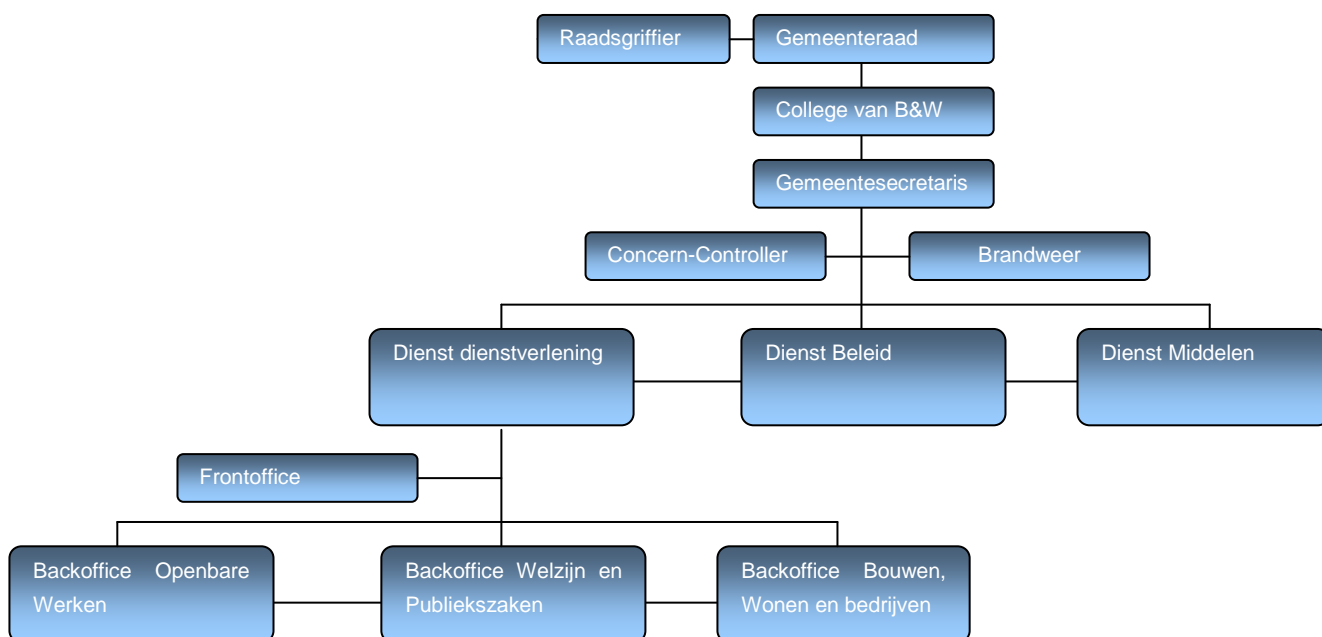
In de gemeente Slochteren zijn in totaal 686 bedrijven gevestigd, waarvan 293 agrarisch. Verder kent de gemeente Slochteren veel kleinschalige bedrijvigheid, met name in de dorpen. In de grotere kernen is er sprake van middenstand. In het buitengebied zijn veel agrarische bedrijven. Er is een aantal kleine bedrijventerreinen, waarvan twee terreinen worden uitgebreid. De gemeente Slochteren kent geen zware industrie, wel is er een aantal NAM-locaties, voor deze locaties is de gemeente geen bevoegd gezag. Bedrijvigheid rond toerisme en recreatie is in opkomst. In bijlage 5 is een overzicht te vinden van soorten inrichtingen (branches).

Bestuur en Organisatie

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de vergunningverleningstaken en de toezicht- en/of handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving ligt bij de Dienst Dienstverlening. Onder deze dienst vallen de backoffice Bouwen, Wonen en Bedrijven, de backoffice Openbare Werken en de backoffice Welzijn en Publiekszaken. De frontoffice valt ook binnen de Dienst Dienstverlening, er is een balie Openbare Werken, een balie Bouwen, Wonen en Bedrijven en een balie Welzijn en Publiekszaken.

In onderstaand figuur is de opbouw van het bestuur en de organisatie weergegeven.

Figuur 1: Organogram gemeente Slochteren



Afstemming bestuur

De organisatie kenmerkt zich als een organisatie met korte lijnen, zowel ambtelijk als ambtelijk-bestuurlijk. Met de invoering van de Wabo is een wethouder verantwoordelijk voor Wabo-zaken. Binnen de backoffices Bouwen, Wonen en Bedrijven en Openbare Werken, worden de VTH-taken uitgevoerd. Binnen het college is er naast een portefeuillehouder Wabo ook een portefeuillehouder Integrale handhaving.

Afstemming organisatie

Alle binnengekomen aanvragen worden wekelijks behandeld in het interne planberaad. Hierin zijn de backoffice Bouwen, Wonen en Bedrijven, backoffice Openbare Werken, Brandweer en de frontoffice vertegenwoordigd. Complexe aanvragen met een RO-component worden vervolgens in de Nieuwe Zaken Bespreking (het NZB) besproken met medewerkers Ruimtelijke Ordening, Beleid, en de frontoffice. Verder is er een juridisch overleg tussen de manager en de juridische medewerkers over de complexere zaken. Voor de onderlinge afstemming en het uitwisselen van informatie is er maandelijks een integraal handhavingsoverleg met juridische medewerkers, Brandweer en toezichthouders.

Naast intern overleg zijn er ook externe overleggen. Hierbij volgt Slochteren de overlegstructuur zoals vastgelegd in "Handhavingstrategie en werkwijze Wabo in de provincie Groningen".

Tabel 1: Formatie VTH kleur

Formatie VTH	FTE
Juridisch beleidsmedewerker Milieu	0,83
Vergunningverlener Milieu	2
Medewerker Bodem	0,78
Administratief medewerker Bouwen en Wonen	0,68
Vergunningverlener Bouw	2
Juridisch medewerker Bouwen en Wonen	2
Medewerker bijzondere wetten en APV	1
Vergunningverlening Openbare Werken	1
Beleidsmedewerker RO	4,22
Frontofficemedewerker	2,11
Toezichthouder Wabo	2
totaal	18,62

In de bovenstaande tabel zijn de functies weergegeven die zich binnen de gemeente Slochteren direct of indirect bezighouden met VTH. In totaal gaat het om ruim 18 fte, maar een groot aantal van deze functies is breder dan alleen vergunningverlening of handhaving.

Externe samenwerking

De gemeente Slochteren werkt samen met Politie, Brandweer en het Openbaar Ministerie. In het kader van de Wabo heeft de provincie Groningen samen met de Groningse gemeenten afspraken gemaakt over de uitvoering de VTH-taken. Met deze afspraken is de advisering in het kader van de vergunningverlening en het toezicht van de provincie aan de gemeente over het milieudeel vastgelegd en tevens is beschreven op welke wijze de gemeente in het kader van de Wabo taken kan uitvoeren voor de provincie. De impact van deze afspraken is naar verwachting niet groot en zal weinig gevolgen hebben voor de beschikbare capaciteit.

Naast de samenwerking met de provincie, bestaat er ook de mogelijkheid dat er in het kader van de Wabo advies nodig is van het ministerie van LNV en het Ministerie van OC&W.

Naast de samenwerking met de provincie zoekt de gemeente Slochteren de samenwerking met de gemeente Hogeveen-Sappemeer op. Waar mogelijk en/of nodig wordt er gebruik gemaakt van elkaars expertise, tevens wordt het beleid in het kader van VTH waar mogelijk op elkaar afgestemd. De workflowapplicatie Powerforms is in gezamenlijk overleg aangeschaft.

1.2 Probleemanalyse vergunningverlening

Om sturing te kunnen geven aan de inspanningen op het gebied van vergunningverlening en het afhandelen van meldingen handelt de gemeente Slochteren op basis van een probleemanalyse voor minimaal de taken op het gebied van vergunningverlening en meldingen die op grond van de Wabo verplicht zijn. Deze probleemanalyse wordt bestuurlijk vastgesteld.

De probleemanalyse vergunningverlening geeft een beschrijving van *wat en hoe* voeren we nu vergunningverlening uit. Het is een analyse van de complexiteit en aard van de te verwachten vergunningen om op basis hiervan een inschatting te kunnen maken voor de benodigde capaciteit ten aanzien van kwaliteit en kwantiteit. De probleemanalyse wordt minimaal 1 keer in de vier jaar opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. Deze verplichting vloeit voort uit de kwaliteitscriteria van VROM.

Taken vergunningverlening

De taken vergunningverlening zijn als volgt te beschrijven:

- Het toetsen en afhandelen van alle vergunningaanvragen, meldingen en overige vragen om toestemming;
- Interne en externe afstemming, advisering over de aanvraag (vooroverleg) en communicatie;
- Het verzorgen van klantcontacten die betrekking hebben op genoemde aanvragen of die betrekking hebben op in formatie in algemene zin betreffende de fysieke leefomgeving;
- Samenstellen dossier VTH;
- Het controleren en het actualiseren van omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen.

Werkwijze

De gemeente Slochteren werkt voor de vergunningverlening niet volgens een (landelijk) vastgestelde toetsystematiek. Voorbeeld van een bekende toetsystematiek voor bouw is CKB-online. Het niet hebben van een objectieve toetsystematiek heeft een aantal nadelen:

1. Prioriteiten en doelen worden niet doorvertaald naar de uitvoering;
2. Capaciteitsinzet is moeilijker te sturen omdat intensiteit van toetsen moeilijk te sturen is;
3. Het kan leiden tot willekeur omdat verschillende vergunningverleners op verschillende niveaus toetsen.

In 2005 is het toetsniveau voor Bouw uitgewerkt in het beleidsdocument "Bouwen aan de toekomst". In de dagelijkse praktijk is de afgelopen jaren niet gewerkt volgens de in het beleidsdocument beschreven systematiek. Uiteraard worden vergunningaanvragen wel getoetst aan alle geldende wet- en regelgeving.

Voor toetsing van milieuvergunningen geldt dat alle onderdelen van de vergunningaanvraag worden getoetst, er wordt geen onderscheid gemaakt in intensiteit van toetsing.

Op dit moment is de werkwijze niet vastgelegd in procesbeschrijvingen en protocollen. Door de afwezigheid van deze beschrijvingen komt het wel eens voor dat bij de afstemming tussen vergunningverlening en toezicht het onduidelijk is wie welke taken op zich neemt.

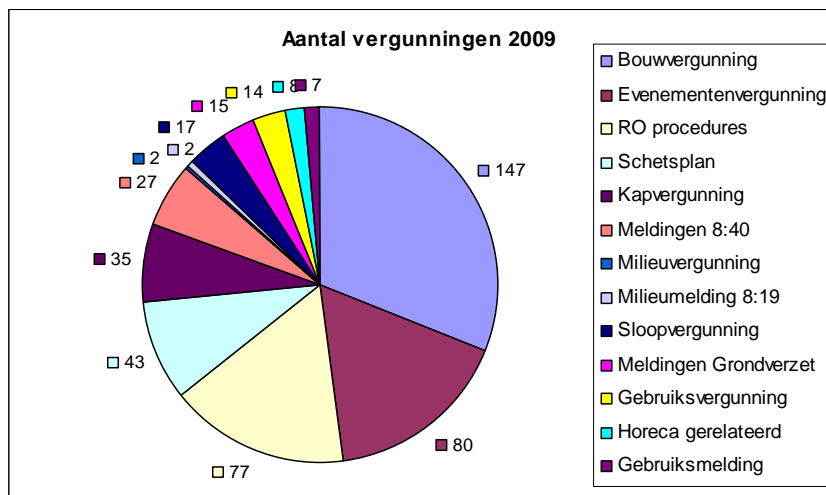
Aanvragen vergunningverlening

De gemeente Slochteren ontvangt jaarlijks ongeveer 500 vergunningaanvragen en meldingen. In bijlage 6 is een overzicht te vinden van de aantallen vergunningen en meldingen

Het grootste gedeelte van de vergunningaanvragen binnen de gemeente Slochteren zijn aanvragen om een bouwvergunning. Eén derde van deze aanvragen betreft lichte bouwvergunningen, dit zijn aanvragen voor eenvoudige bouwwerken. Daarnaast is een veel voorkomende aanvraag die om een evenementenvergunning.

Om na te gaan of er een vergunning nodig is voor het kappen van bomen heeft de gemeente Slochteren een bomenlijst opgesteld, het aantal aanvragen kapvergunning is hierdoor laag. De buitenplanse ontheffing werd relatief vaak aangevraagd. Verder is op het gebied van RO sprake van postzegelbestemmingsplannen en aanlegvergunningen. Milieuvergunningen worden relatief weinig aangevraagd.

Figuur 2: Aantal vergunningen



Wabo

De procedures voor afhandeling zijn in het kader van de invoering van de Wabo gewijzigd. De inhoudelijk wettelijke kaders veranderen niet, maar er zal meer interne afstemming plaatsvinden tussen de verschillende disciplines. Daarnaast ligt er voor de gemeente Slochteren een extra taak in het afstemmen en coördineren tussen de verschillende bestuursorganen. Werkafspraken zijn uitgewerkt in een dienstverleningsovereenkomst tussen provincie, gemeente en waterschappen.

Aantal te verwachten aanvragen

Door het krimpen van de economie vanaf eind 2008 is een teruggang in de aanvragen bouwvergunning waar te nemen. In 2009 is het aantal aanvragen bouwvergunning ten opzichte van 2008 ongeveer 30 % lager.

Met de invoering van de Wabo is het vergunningvrij bouwen verruimd. Het effect op het aantal vergunningaanvragen is nog niet precies in beeld. De verwachte daling van het aantal bouwaanvragen als gevolg van vergunningvrij bouwen ligt op ongeveer 30 %. De afname zal vooral terug te zien zijn in de categorie lichte bouwvergunningen. Het kan zijn dat geen omgevingsvergunning nodig is voor het bouwdeel, maar wel voor een afwijking van een bestemmingsplan. De gemeente Slochteren werkt op dit moment aan het actualiseren en digitaliseren van de bestemmingsplannen. Bij een actueel bestemmingsplan zijn de regels voor afwijkingen direct duidelijk. Actuele bestemmingsplannen zijn beter toegespitst op de huidige tijd en bij actuele plannen zijn er dan ook minder RO-procedures nodig dan bij verouderde bestemmingsplannen. De gemeente Slochteren zet daarom in op het actualiseren en actueel houden van de bestemmingsplannen.

Met de invoering van de Wabo kunnen aanvragen voor verschillende activiteiten gelijktijdig worden aangevraagd, dit worden meervoudige aanvragen genoemd. Bezien vanuit de huidige situatie is de inschatting dat zo'n 20 % van de aanvragen meervoudig zal zijn. Voor 10 % van het totale aantal aanvragen geldt dan dat ze complex zijn. Met complexe aanvragen wordt bedoeld dat dit aanvragen zijn die de uitgebreide voorbereidingsprocedure (26 weken) volgen.

Tabel 2: type vergunningaanvragen van 2009 geprojecteerd op de situatie na invoering van de Wabo.

	Eenvoudig	Complex
Enkelvoudig	Lichte bouwvergunning Reguliere bouwvergunning 1 ^e fase 2 ^e fase Sloopmelding Sloopvergunning 8.19 en 8.40 meldingen Kapvergunning Inritvergunning Aanlegvergunning	Milieuvergunning Projectbesluit Monumentenvergunning RM Gebruiksvergunning
	75%	5%
Meervoudig	Bouw + milieumelding Bouw + sloopvergunning Bouw + kapvergunning Bouw + buitenplase onthefing 3.23 Wro Bouw + binnenplase onthefing 3.6.1 c Wro	Bouw + milieuvergunning Bouw + monumentvergunning Bouw + projectbesluit Bouw + tijdelijke ontheffing 3.22 Wro
	15%	5%

De aanvrager

In de gemeente Slochteren worden veel bouwaanvragen gedaan door particulieren. De particulier lijkt er niet voor te kiezen de aanvraag door de bouwer of de architect in te laten dienen. In een enkel geval wordt een adviesbureau ingeschakeld. In veel gevallen verzorgen agrariërs ook hun eigen vergunningaanvraag.

Het kennisniveau van de aanvrager is verschillend maar in het algemeen kan worden gesteld dat de aanvrager weinig kennis van zaken heeft. Aan de ene kant is dit omdat voor particuliere aanvragers de materie redelijk complex is, aan de andere kant omdat mensen niet regelmatig een aanvraag indienen en het daarom ook niet de moeite waard vinden om zich helemaal te verdiepen in de materie. De ervaring binnen de gemeente Slochteren is dat er weinig aanvragen worden ingediend die direct ontvankelijk verklaard kunnen worden.

De gemeente Slochteren besteedt veel tijd aan vooroverleg en informatievoorziening. De uitgangspunten voor het serviceniveau zijn niet vastgelegd en een ieder houdt zijn eigen werkwijze er op na. Op dit moment wordt gewerkt aan een dienstverleningsconcept dat het niveau van dienstverlening beschrijft zodat in het behandelen van klantvragen voor zover mogelijk een uniforme aanpak wordt geformuleerd.

Er zijn weinig bezwaar- en beroepszaken binnen de gemeente. Bij veel zaken wordt eerst gekeken in hoeverre de zaak met informele mediation op te lossen is. Daarnaast hebben de medewerkers VTH het idee dat de inwoners van de gemeente Slochteren in het licht van Noaberschap elkaar vaak informeren over de voorgenomen activiteiten.

Beschikbaar beleid

Vergunningaanvragen worden getoetst aan de wettelijke kaders en de geldende regels voor ruimtelijke ordening. Daarnaast wordt er getoetst aan de verschillende beleidsstukken die de gemeente voor de verschillende disciplines heeft ontwikkeld. Zo is in mei 2005 het beleidsdocument "Bouwen aan de

toekomst" opgesteld waarin voor de sectie Bouwen en Wonen de beleidsuitgangspunten zijn beschreven. Tot op heden is er nog maar weinig gewerkt volgens de uitgangspunten van dit beleid.

Tijdigheid en capaciteit

De ervaring is dat vergunningaanvragen vrijwel altijd tijdig worden afgehandeld. In een enkele keer is er in geval van RO-procedures wel een overschrijding. De werkdruk bij RO wordt op dit moment als hoog ervaren als gevolg van de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en omdat er meer aanvragen zijn voor verbouw waarbij ontheffingsprocedures moeten worden gevolgd.

Voor milieuvergunningverlening is er voldoende capaciteit binnen de organisatie. Bij de backoffice Bouwen en Wonen is de formatie voldoende. Voor de brandveiligheidsaspecten (gebruiksbesluit) levert de Brandweer capaciteit. Indien de medewerker Brandweer niet aanwezig is wordt dit opgevangen door een collega van de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Bij de backoffice Openbare Werken zijn er ook voldoende fte's om de vergunningverlening uit te kunnen voeren, de achtervang dient wel geregeld te worden. Indien nodig wordt er capaciteit in gehuurd.

Op dit moment wordt er veel tijd besteed aan contact met de klant en vooroverleg. De gemeente Slochteren heeft in haar visie duidelijk beschreven dat ze dienstverlenend wil zijn, maar dat de burger of het bedrijf ook een grote eigen verantwoordelijkheid heeft.

De invoering van de Wabo heeft er ondermeer voor gezorgd dat de procedure voor een aanvraag reguliere bouwvergunning korter wordt, van 12 weken naar 8 weken. Termijnoverschrijding van deze procedure betekent dat de vergunning van rechtswege wordt verleend. Investeren in vooroverleg kan ervoor zorgen dat de aanvraag zo wordt ingediend dat deze binnen de geldende termijn kan worden afgehandeld.

De omgevingsvergunning is makkelijker en eenvoudiger voor de klant maar vraagt van de gemeente Slochteren wel meer coördinatie en afstemming met verschillende partijen. Door deze coördinatie en afstemming zal het behandelen extra tijd kosten.

Op dit moment wordt de huidige beschikbare capaciteit voldoende geacht. Bezien vanuit de bovengenoemde ontwikkelingen ten aanzien van afname vergunningaanvragen, meer tijdsinvestering in afstemming en coördinatie is het uitgangspunt dat met de huidige beschikbare capaciteit de vergunningverlening in de toekomst ook kan worden afgedaan. Bij de actualisatie van de probleemanalyse voor 2011 is een duidelijk beeld ontstaan over de effecten van de Wabo en de overige ontwikkelingen.

Kennis van medewerkers

In de backoffice is een brede kennis aanwezig, in principe is er voor de eenvoudige en de meeste meervoudige vergunningen voldoende kennis aanwezig. Specifieke kennis ontbreekt bijvoorbeeld op het gebied van monumenten, constructieberekening, flora en fauna, geluid en archeologie. Indien nodig wordt deze specialistische kennis ingehuurd.

In de frontoffice is voldoende kennis aanwezig om de huidige werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Het vereiste kennisniveau in de toekomst is afhankelijk van de rol die het frontoffice krijgt in het vergunningentraject.

Resumé probleemanalyse vergunningverlening: Wat doen we en hoe doen we het?

De vergunningverlening verloopt over het algemeen goed. Een verbeterpunt is de uniformiteit in de uitvoering. Werkprocessen, protocollen en een vastgesteld toets- en serviceniveau ontbreken. Deze verbeterpunten worden meegenomen naar hoofdstuk 5.

1.3 Probleemanalyse handhaving

Een belangrijke eis uit het ontwerp-Besluit omgevingsrecht is het opstellen van een probleemanalyse. Het doel van de probleemanalyse is om (conform de kwaliteitscriteria die voortvloeien uit het Besluit Omgevingsrecht (Bor)) sturing te kunnen geven aan de toezicht- en handhavingsinspanningen, gebaseerd op de situatie in de gemeente Slochteren. De probleemanalyse vormt dan ook de basis voor het stellen van prioriteiten en het formuleren van doelstellingen voor het handhavingsbeleid en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse omvat ten minste de volgende zaken:

- Een overzicht van de handhavingstaken;
- Alle (taakgebonden) problemen;
- Effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;
- Kansen op overtredingen (naleefgedrag).

De gemeente Slochteren heeft de huidige situatie met betrekking tot het uitvoeren van de toezicht- en handhavingstaken geïnventariseerd en de problemen in kaart gebracht. Deze informatie is in de voorliggende nieuwe probleemanalyse verwerkt. Hierbij is ook gebruik gemaakt van beschikbare documenten zoals bestaande beleidsdocumenten, jaarverslagen, programma's, en risicomatrices.

1.3.1 Milieutaken

De taken op het gebied van toezicht en handhaving bestaan uit inrichtinggebonden taken en niet-inrichtinggebonden taken. Bij de inrichtinggebonden taken gaat het om controles van bedrijven (inrichtingen in het kader van de Wet milieubeheer) waarbij wordt bekeken of het bedrijf aan de voorschriften van de geldende milieuvergunning of melding voldoet. Niet-inrichtinggebonden handhaving heeft te maken met zaken die niet binnen de grenzen van een inrichting plaats vinden, bijvoorbeeld grondverzet of het verbranden van snoeiafval. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de taken:

Tabel 3: Milieutaken

Wettelijk Kader	Toezicht- en handhavingstaak
Wet milieubeheer + afvalstoffenverordening	<ul style="list-style-type: none">• Toezicht (controles en hercontroles) en handhaving bij milieu-inrichtingen (vergunningen en meldingen)• Klachtenafhandeling• Toezicht en handhaving illegale stort afvalstoffen
Wet bodembescherming	<ul style="list-style-type: none">• Toezicht en handhaving bij werken• Toezicht op kleine saneringen en zorgplicht (m.n. incidenten)
Wet Geluidhinder	<ul style="list-style-type: none">• Toezicht en handhaving i.v.m. geluidshinder
Milieuaspecten APV	<ul style="list-style-type: none">• Toezicht en handhaving op het gebied van overlast en vervuiling in de openbare ruimte zoals geluid (horeca/evenementen) en illegaal branden en storten (zwerfvuil)
Vuurwerkbesluit	<ul style="list-style-type: none">• Toezicht en handhaving bij bedrijven met opslag vuurwerk
Overige wetten en besluiten	<ul style="list-style-type: none">• Flora en Fauna wet en Waterwet

Milieubeleid

Voor de milieuhandhaving zijn de volgende documenten relevant:

- Beleidsnota handhaving Milieurecht;
- Het milieujarverslag;
- Het milieujarprogramma;
- Geluidsplan.

Doelen en prioriteiten voor milieu zijn helder beschreven in het milieujarprogramma. Na afloop van het jaar worden de bereikte resultaten in het milieujarverslag teruggekoppeld. Monitoring en rapportage ten aanzien van milieutoezicht is goed geborgd in de organisatie.

Uitvoering milieutaken

In 2005 heeft de gemeente de prioriteiten voor de milieuhandhaving vastgesteld. In de jaarprogramma's van de afgelopen jaren is aangegeven hoe invulling is gegeven aan deze prioriteiten en hoeveel capaciteit er voor wordt gereserveerd. Voor milieu gaat het om de volgende prioriteiten:

1. Veiligheid (vuurwerk, LPG)
2. Wet milieubeheer controles bedrijven (cat 3 en 4)
3. Bouwstoffenbesluit
4. Wet milieubeheer controles bedrijven (cat 1 en 2)
5. Illegale bedrijven
6. Toezicht buitengebied
7. Opslag vaste mest

De controlefrequentie van inrichting is afhankelijk van de categorie-indeling van de milieubelasting.

- cat 1: 1 keer per 10 jaar, 268 inrichtingen
 - cat 2: 1 keer per 5 jaar, 318 inrichtingen
 - cat 3: 1 keer per 2 jaar, 61 inrichtingen
 - cat 4: 1 keer per jaar, 20 inrichtingen
- Zes LPG-stations en één bedrijf dat vuurwerk verkoopt (categorie 4) worden jaarlijks gecontroleerd door de gemeente;
 - Voor 2009 waren er in het jaarprogramma 150 reguliere controles gepland en 99 hercontroles. Uiteindelijk is dit aantal ruimschoots gehaald met 165 reguliere controles en 108 hercontroles;
 - Bij 34,1 % van de bedrijven is in 2009 één of meerdere overtredingen geconstateerd. Er zijn 10 vooraankondigingen voor een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang/dwangsom verzonden. Er zijn 3 besluiten last onder bestuursdwang verstuurd in de overige gevallen is de overtreding ongedaan gemaakt;
 - In sommige gevallen is het niet duidelijk wanneer het een handavingszaak voor vergunningverlening is of voor handhaving;
 - Het toezicht in het buitengebied heeft een lage(re) prioriteit gekregen;
 - Bij hercontrole en bij verdenking van commune delicten (overtredingen die iedereen zou kunnen begaan), controleert de gemeente in principe samen met de politie;
 - In 2009 is het project "controle propaantanks" uitgevoerd;
 - De gemeente Slochteren sluit voor de uitvoering van de handhaving aan bij de handavingsprioriteiten die landelijk in het kader van Landelijke Coördinatiecommissie Milieuhandhaving (LCCM) zijn opgesteld;
 - De toezichthouders hebben oog- en oorfunctie voor overtreding ten aanzien van Wet bodembescherming. Wanneer zij een overtreding vermoeden maken ze foto's en geven de zaak door aan de medewerker Bodem die eventueel verder actie onderneemt.

Taakgebonden milieuproblemen

In bijlage 7 wordt een overzicht gegeven van essentiële problemen die de te handhaven doelgroepen kunnen veroorzaken. De bijlage geeft een algemeen beeld van problemen die als gevolg van illegale handelingen kunnen ontstaan en waarop in principe handhavend moet worden opgetreden. In de eerste paragraaf van de bijlage wordt globaal aangegeven welke problemen in de drie te onderscheiden deelgebieden met name kunnen voorkomen, waarna in de volgende paragraaf van de bijlage een nadere uitwerking per taakveld wordt gegeven. Op het daadwerkelijke naleefgedrag wordt in deze bijlage verder ingegaan.

Gevolgen potentiële overtredingen Milieu

Specifieke voorbeelden van effecten die kunnen optreden wanneer overtredingen worden begaan op het gebied van milieuwetgeving zijn:

- Ernstige calamiteiten kunnen optreden met gevaar voor fysieke veiligheid, volksgezondheid en milieu;
- Negatieve effecten op fysieke veiligheid, met name wat betreft risico's door foutieve opslag van gevaarlijke stoffen of vuurwerk, zoals bij bedrijven met gasflessen, benzinstations;
- Negatieve effecten op bodem- en/of waterkwaliteit en daarmee op milieu en leefomgeving door bijvoorbeeld foutieve opslag van gevaarlijke stoffen of verkeerde toepassing daarvan. Bijvoorbeeld bij spuitbedrijven, verzinkerijen, scheepswerven, enzovoort. Vanwege mogelijke saneringskosten zijn er ook negatieve effecten op financieel-economisch gebied voor de gemeente Slochteren;
- Overlast in de openbare ruimte vanwege geluidhinder of geurhinder, bijvoorbeeld door evenementen. Dit heeft tevens een negatief effect op de leefomgeving, volksgezondheid en imago van de gemeente Slochteren;
- Overlast in de openbare ruimte vanwege illegaal gestort afval of het verbranden van afval. Dit heeft tevens een negatief effect op de leefomgeving, volksgezondheid en imago van de gemeente Slochteren.

Naleefgedrag Milieu

Het naleefgedrag wordt ook wel gedefinieerd als gedragsrisico: bij welke bedrijven, doelgroepen, branches gebieden of thema's bestaat een grote kans op overtredingen van de regels. Het meten van naleefgedrag kan op basis van (gegronde) klachten en vastgestelde overtredingen (noodzaak hercontroles en dwangmaatregelen). Dit zijn overigens ook de parameters waarmee de effectiviteit van handhaving gemeten kan worden. Inzicht in wat de potentiële overtreding veroorzaakt kan ertoe bijdragen dat de handhavingsinspanningen gericht(er) (en dus effectiever en efficiënter) kunnen worden ingezet.

Het percentage overtredingen ligt in 2009 lager dan het percentage overtredingen van het jaar ervoor, er is een dalende lijn in het aantal overtredingen waar te nemen. Het naleefgedrag is dus verbeterd in de afgelopen jaren. De mogelijke oorzaak is meer bekendheid bij bedrijven over de verplichte aanwezigheid van een milieulogboek. Ten aanzien van de doelstellingen voor 2009 waarbij wordt uitgegaan van een overtredingspercentage van 25%, kan worden gesteld dat het doelstellingspercentage van de overtredingen lager ligt dan het percentage van de daadwerkelijk gemaakte overtredingen. Om het werkelijke percentage naar beneden te krijgen wordt extra voorlichting gegeven. Milieumeldingen van inrichtingen komen zelden spontaan binnen. Ook na aandringen van de gemeente is het moeizaam om inrichtingen zover te krijgen een milieumelding in te dienen.

Overtredingen

In het milieujaarverslag is een overzicht gemaakt van de meest voorkomende overtredingen in 2009. De top tien overtredingen ziet er als volgt uit:

- | | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| 1 Documenten/ logboeken | 6. Lekbak gevaarlijke stoffen |
| 2 Olievaten niet op lekbakken | 7. Opslag bedrijfsafval |
| 3 Brandblussers | 8. Afvoeren bedrijfsafval |
| 4 Onderhoud toestellen | 9. Opslag gasflessen |
| 5 Rommelig bedrijf | 10. Wasplaats |

Milieuklachten

In 2009 zijn er 3 milieuklachten van burgers geregistreerd. Deze klachten zijn vervolgens afgehandeld. Bij het backoffice Openbare Werken kwamen 28 klachten binnen met betrekking tot zwerfafval en 6 klachten over stankhinder.

1.3.2 Bouwen en Ruimtelijke Ordeningstaken

De hoofddoelstelling van handhaving is het zorgdragen voor het behoud van een evenwichtige ruimtelijke ordening en ontwikkeling in relatie tot het goed en veilig bouwen in een esthetisch verantwoorde omgeving. Ten aanzien van de handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwen gaat het in de gemeente Slochteren om de taken zoals ze weergegeven zijn in onderstaande tabel.

Tabel 4: Bouwen en Ruimtelijke Ordeningstaken

Wettelijk Kader	Handhavingstaak
Wro	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op gebruik grond conform de gebruiksbeperkingen in het bestemmingsplan • Toezicht op voorwaarden aanlegvergunningen, archeologische aspecten en opgravingen • Inspectie illegale bouw
Woningwet	<ul style="list-style-type: none"> • Opsporen illegale bouw • Toezicht tijdens de bouw, voldoen aan voorwaarden bouwvergunningen • Toezicht op overige voorwaarden uit vergunningen met betrekking op bijvoorbeeld slopen, rioolaansluiting, woonwagens, et cetera
Monumentenwet	<ul style="list-style-type: none"> • Opsporen beschadigingen, vernielen of zonder vergunning afbreken van een beschermd monument • Toezicht op voldoen aan voorwaarden monumentenvergunning
Bouwverordening	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op voldoen aan eisen uit bouwverordening bij bouw en verbouw • Inspectie staat van gebouwen en erven • Toezicht op gebruik gemeentegrond • Toezicht op voldoen aan voorwaarden bouwvergunningen, sloopvergunningen, et cetera
Besluit bodemkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op gebruik bouwstoffen bij grond-, weg en waterbouwwerken

In 2009 waren er 3590 uren beschikbaar voor handhaving. De uren zijn verdeeld over drie posten:
 Handhaven preventief/gereed meldingen: 1075 uur
 Integraal handhaven: 640 uur
 Handhaven overig: 1875

De daadwerkelijke besteding was 4255 uur. Er zijn meer uren besteed dan begroot, omdat er in 2009 twee juridisch medewerkers zijn ingehuurd, voor handhaving en RO-taken.

Beleid Bouwen en Ruimtelijke Ordening

Voor handhaving bouwen en ruimtelijk ordening zijn de volgende gemeentelijke documenten relevant:

- Jaarprogramma handhaving ruimtelijke regelgeving;
- Integraal handhavingsprogramma 2003-2004 BOBWB;
- Probleemanalyse 2005;
- Geluidsplan;
- In het vierde kwartaal 2010 zijn prioriteiten vastgelegd voor toetsing aan, en toezicht op het Bouwbesluit (Hoofdstuk 5). Het Bouwbeleidsplan uit 2005 is hiermee komen te vervallen.

De gemeente Slochteren volgt de landelijke trend om meer verantwoordelijkheid met betrekking tot de bouwvergunning bij de vergunninghouder te leggen. Dit geldt zowel voor bedrijven als particulieren. Sinds 2002 geeft Slochteren invulling aan integraal handhaven door projectmatige controles waarbij Brandweer, milieu, BWT en RO betrokken zijn.

Uitvoering Bouwen en Ruimtelijke Ordening

- Gemeente Slochteren is opgedeeld in drie rayons. Iedere week controleert de toezichthouder in één rayon de status van werkzaamheden die betrekking hebben op een aangevraagde vergunning. In de vierde week handelt de toezichthouder de controles administratief af. Waarna in week 5 weer een ronde volgt door het eerste rayon. Dit betekent niet dat lang lopende projecten ook maandelijks worden gecontroleerd.
- Voor nieuwbouwwoningen verschuift het toezicht van oplevercontroles naar controle tijdens de bouw. Afwijkingen zijn tijdens de bouw eenvoudiger te herstellen. Daarnaast wordt meer aandacht besteed aan het informeren tijdens de vergunningaanvraag "vooraf informeren is beter dan achteraf constateren".
- Nieuwe bedrijfsbebouwing wordt steekproefsgewijs gecontroleerd, ook worden bedrijven bezocht waar interne verbouwingen plaatsvinden. Door vroegtijdig deze panden te bezoeken (tijdens de bouw) kan worden voorkomen dat de eigenaar het pand strijdig met de bestemming gaat gebruiken.
- Er worden weinig tussencontroles gehouden, dit als gevolg van capaciteitstekort.
- In praktijk blijkt dat weinig mensen op de hoogte zijn van een aanlegvergunningenplicht.
- Overtredingen bestemmingsplan vloeien vaak voort uit constateringen en meldingen door derden.
- Integrale aanpak handhaving rommelerven. Handhaving van rommelerven vergt een aangepaste handhavingsstrategie, veelal wordt eerst het gesprek aangegaan, het handhavend optreden kost in verhouding veel tijd, er worden in principe niet meer dan twee rommelerven per keer in behandeling genomen.
- In veel gevallen wordt de start van de bouw niet gemeld, hierdoor wordt tijdig toezicht houden moeilijk.



Gevolgen potentiële overtredingen Bouwen en Ruimtelijke Ordening

Specifieke voorbeelden van effecten die zullen optreden wanneer overtredingen worden begaan op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwen zijn:

- Negatieve effecten vanwege illegaal of in afwijking van de vergunning bouwen op de veiligheid van met name constructies van gebouwen, die daarmee ook een negatief effect op de volksgezondheid kunnen hebben;
- Negatieve effecten vanwege het uitoefenen van bedrijfsactiviteiten daar waar niet toegestaan op volksgezondheid en milieu;
- Negatieve effecten vanwege op verkeerde wijze of illegaal slopen (al dan niet met asbest) op veiligheid, volksgezondheid en milieu;
- Toename in illegaal gebruik van gemeentegrond, permanente bewoning van recreatiewoningen.

Naleefgedrag bouwen en RO

Voor bouwen en ruimtelijke ordening is er geen duidelijk beeld van het naleefgedrag. Er is geen overzicht van de geconstateerde overtredingen per vergunningscategorie. De toezichthouders en juridisch medewerkers weten uit ervaring wat veel voorkomende overtredingen zijn. Op basis van deze ervaringen is de risicomatrix ingevuld. Deze geeft een overzicht van het naleefgedrag. Slecht naleefgedrag wordt vooral gesignaleerd ten aanzien van:

- Bouwvallige panden en rommelerven;
- Illegale bedrijvigheid (in strijd met bestemmingsplan);
- Sloopvergunning, meldingen en illegale sloop;
- Illegale woningen.

Overtredingen

Overtredingen hebben vaak betrekking op het gewijzigd uitvoeren van de bouw. Veelal is dit op te lossen met een aantekening in het dossier, in sommige gevallen dient de vergunninghouder een nieuwe, gewijzigde, vergunning aan te vragen. Bouwen zonder vergunning komt ook regelmatig voor omdat de aanvrager in de veronderstelling was dat het vergunningvrij was.

1.3.3 Taken Brandweer

Bij de taken van de Brandweer gaat het om het toezicht op bestaande gebouwen en de controles van bedrijven en woongebouwen waarbij wordt bekeken of het gebouw, de inrichting, aan de voorschriften van het Gebruiksbesluit, de Gebruiksvergunning of de Gebruiksmelding voldoet.

Hoewel het niet beschreven is, controleert de Brandweer ook de evenementen, met de daarbij horende tijdelijke inrichtingen (tenten). Verder worden paasvuren gecontroleerd op het voldoen aan de voorschriften uit de Brandbeveiligingsverordening en APV.

Tabel 5: Taken Brandweer

Wettelijk Kader	Handhavingstaak
Gebruiksbesluit, Bouwbesluit Bouwverordening, Brandbeveiligingsverordening, APV	<ul style="list-style-type: none"> • Inspecteren gebruiksvergunningen gebouwen en inrichtingen, controleren op voldoen aan voorwaarden gebruiksvergunning • Controleren overige brandveiligheidsvoorzieningen en brandveiligheid tijdelijke voorzieningen • Toezicht op paasvuren • Toezicht bij evenementen

Beleid Brandweer

Het uitgangspunt bij het toezicht vormt de wettelijke basis. Verder hanteert de regionale Brandweer speerpunten en thema's waarbij wordt aangesloten. De prioriteiten zijn bepaald in het Preventie Activiteitenplan (Prevap), deze dateert uit 1998, de prioriteiten zijn leidend maar het plan dient zo snel mogelijk geactualiseerd worden.

Uitvoering Brandweer

- Er zijn met de Brandweer afspraken gemaakt over achtervang bij afwezigheid van de Brandweer.
- In de gemeente vinden jaarlijks 4 paasvuren plaats. Voor deze paasvuren wordt een ontheffing afgegeven. Tijdens de controle wordt gecontroleerd op de voorwaarden uit de ontheffing. De overtredingen zijn nagenoeg nihil. De paasvuren worden jaarlijks gecontroleerd.
- De samenwerking met de burgers verloopt niet altijd even soepel, mensen vinden het soms moeilijk om in te zien waarom de regels er zijn.
- Er is 1 fte beschikbaar voor VTH, het aantal uren per onderdeel en de taakomschrijving is niet vastgelegd en is naar beschikbaarheid in te vullen.

Gevolgen potentiële overtredingen Brandveiligheid

Specifieke voorbeelden van effecten die zullen optreden wanneer er overtredingen worden begaan op het gebied van brandveiligheid zijn:

- Negatieve effecten op de fysieke veiligheid waardoor een grotere kans op gewonden en slachtoffers bij een calamiteit ontstaat;
- Negatieve effecten (gewonden of slachtoffers) voor de repressieve dienst bij een calamiteit als gevolg van ontbreken van juiste en/of volledige gegevens van een gebouw en/of proces. Deze gegevens worden door de Brandweer op een bereikbaarheidskaart vastgelegd en jaarlijks tijdens de periodieke controle gecheckt op juistheid en volledigheid;
- (Tijdelijke) negatieve effecten op bodem, water en luchtkwaliteit als gevolg van verontreinigd bluswater en asbest-, rook- en roetdeeltjes in de lucht door een calamiteit;
- In de oudere, met name dichtbebouwde gebieden is de kans groter dat ten gevolge van een calamiteit in een gebouw omliggende gebouwen daarbij betrokken raken;
- Toename van onveilige situaties in woongebouwen door de komst van diverse hulpmiddelen, zoals rolstoelen/ en scoot-mobielen, waardoor diverse problemen ontstaan, zoals belemmeren vluchtweg en/of veroorzaken branduitbreiding/rookontwikkeling.

Naleefgedrag brandveiligheid

Meldingen worden vaak niet of te laat gedaan. Vooral winkels en horeca zijn de doelgroepen waar het naleefgedrag van de brandbeveiligingsverordening niet zo hoog ligt, hoewel er een kleine verbetering waar te nemen is. Om te komen tot een hoger naleefgedrag zal nog veel geïnvesteerd moeten worden in de bewustwording van de gebruikers van een gebouw/inrichting met betrekking tot de noodzaak wat betreft het aanbrengen en periodiek blijven onderhouden van brandveiligheidsvoorzieningen.

1.3.4 Taken APV en bijzondere wetten

Naast de handhavingstaken die de gemeente Slochteren heeft op het gebied van milieu, ruimtelijk ordening, bouwen en brandveiligheid zijn er diverse andere handhavingstaken te benoemen die verschillende wettelijke kaders kennen. Belangrijke taken zijn er op het gebied openbare orde (zoals APV) en bijzondere wetten (zoals drank en horeca). Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Tabel 6: Taken APV en Bijzondere wetgeving Wettelijk Kader	Handhavingstaak
APV	<ul style="list-style-type: none">• Toezicht openbare ruimte algemeen: overlast, parkeerexcessen, et cetera;• Toezicht bij evenementen, controle voldoen aan voorwaarden bij vergunningen voor evenementen, markten en verkoop in het algemeen (standplaatsen, venten)• Toezicht op voldoen aan voorwaarden van diverse vergunningen op het gebied van kappen bomen, aanleg in- of uitrit, houden optocht, ophangen spandoek, afsteken van vuurwerk et cetera
Drank en horecawet	<ul style="list-style-type: none">• Toezicht op voldoen aan vergunningvoorwaarden horeca en slijterijen en tijdelijke ontheffingen
Wet op de kansspelen	<ul style="list-style-type: none">• Toezicht op naleving voorschriften kansspelvergunning, speelautomaten
Overige verordeningen	<ul style="list-style-type: none">• Toezicht op naleving van regels op basis van verordeningen m.b.t. afvalinzameling et cetera

Beleid

Voor de huidige handhaving op het gebied van de overige handhavingstaken zijn de volgende documenten relevant:

- De Algemene Plaatselijke Verordening (APV);
- De Afvalstoffenverordening;
- Geluidsplan;
- Evenementenbeleid.

De APV bevat algemene regels over vooral de openbare ruimte en het gebruik daarvan, waaraan een ieder zich dient te houden. Hierin worden dan ook gedragingen genoemd die strafbaar zijn (artikelgewijs). Dit kan gaan om overlast veroorzaken, zonder toestemming een in- of uitrit aanleggen, etc.

Uitvoering

- Op vier grotere jaarlijks terugkerende evenementen wordt integraal toezicht gehouden door Milieu, Brandweer en Bouw en Woningtoezicht. Deze controles vinden voor de start van het evenement plaats en worden integraal opgepakt;
- Horecabedrijven worden alleen tijdens reguliere controles op grond van de Wet milieubeheer gecontroleerd. Horeca is hoofdzakelijk categorie 1 en 2. In geval van grootschalige horeca (bijvoorbeeld een discotheek waar veel geluid geproduceerd wordt) wordt de inrichting ingedeeld in categorie 3 of 4.

- Uit ervaring weten toezichthouders bij welke inrichtingen de kans op overtredingen groot is en waar de kans op overtredingen naar verhouding kleiner is.

Gevolgen potentiële overtredingen APV en bijzondere wetten

Specifieke voorbeelden van effecten die zullen optreden wanneer er overtredingen worden begaan op het gebied van de overige toezicht- en handhavingstaken zijn:

- Negatieve effecten op de leefomgeving door een toename van zwerfafval of een toename in overlast vanwege bijvoorbeeld evenementen (geluid);

Naleefgedrag

De risicomatrix voor APV en bijzondere wetten is ingevuld door de toezichthouders op basis van hun ervaringen in de praktijk. Hieronder volgt een toelichting op de grootste risico's uit de risicomatrix APV en bijzondere wetten.

- Vergunning Drank en Horecawet. Verhoudingsgewijs vallen de horecagerelateerde problemen in de gemeente Slochteren mee. Eigenaren houden zich echter niet altijd aan de vergunningvoorwaarden en bezoekers zorgen nogal eens voor (geluids)overlast;
- Grote en middelgrote evenementen brengen vooral een veiligheidsrisico met zich mee. De naleving van voorwaarden en het toezicht door de politie is bij grote evenementen beter dan bij middelgrote evenementen daarom staan grote evenementen ook lager in de risicomatrix. De verwachting is dat bij de eerste ronde toezicht in 50 % van de gevallen een overtreding wordt geconstateerd. Het streven is het naleefgedrag op te krikken naar 75 %;
- Inrichtingen kunnen in de gemeente Slochteren maximaal 6 keer per jaar een ontheffing voor de geluidsnorm aanvragen in verband met een festiviteit. Een aantal inrichtingen overtreedt de geluidsnorm ook zonder ontheffing en organiseert vaker dan 6 keer per jaar een festiviteit. De festiviteiten leiden tot veel klachten en vragen van burgers;
- In de toekomst zullen gemeenten ook toezicht op naleving van de Drank en horecawet toebedeeld krijgen. Dit is een extra taak die wordt overgenomen van de Voedsel en Warenautoriteit.

Resumé probleemanalyse handhaving: Wat doen we en hoe doen we het?

Een duidelijke prioritering en vertaling van prioriteiten naar uitvoering, ontbreekt met name bij bouw en APV. Voor milieu worden de geplande activiteiten beschreven in het milieu uitvoeringsprogramma en worden de activiteiten geëvalueerd in het milieujaarverslag. Monitoring en rapportage is belangrijk om input te genereren voor het toekomstige beleid en om effectief toezicht te kunnen houden. Op dit moment ontbreekt goede monitoring ten aanzien van Bouw, Ruimtelijke ordening en APV en bijzondere wetten. In hoofdstuk 7 staat hoe in de toekomst het proces van "plan-do-check-act" zal worden geborgd.

BIJLAGE 3 Risicomatrices

Risicomodule® handhaving omgevingsvergunning
Milieu module - gemeente
Risiko



Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	25	40,0	punten
II	GROOT RISICO	13,5	25,0	punten
III	BEPERKT RISICO	11	13,5	punten
IV	KLEIN RISICO	4,3	11,0	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	6,5	10,3	punten

Variabelen

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse	Aantallen
WM03	benzinstations	8,6	4,3	36,7	I	9
O44	Vuurwerk	8,1	4,5	36,0	I	1
O43	Propan	5,5	4,6	25,2	I	3
O10	gasdrukregelstations	3,6	4,8	17,4	II	17
O13	Metaalconstructiebedrijven	3,3	4,8	15,9	II	8
O23	meubelmakerij/stoffeerder	3,2	4,9	15,6	II	6
WM72	wassen textiel	3,2	4,8	15,4	II	1
O14	Opslag	3,1	4,9	15,1	II	24
O34	Varkenshouderij	3,3	4,6	15,0	II	4
O21	kalvemesterij	3,3	4,6	15,0	II	3
O11	garagebedrijven	3,1	4,8	14,9	II	11
O22	mechanisatiebedrijf	3,1	4,8	14,9	II	4
WM21	handel en reparatie voertuigen	3,2	4,5	14,3	II	3
O26	Groothandel	2,9	4,9	14,3	II	7
O06	akkerbouw en fruitteelt	3,0	4,7	14,1	II	105
O16	pluimveehouderij	2,9	4,8	13,8	II	8
O30	Transportbedrijf	3,0	4,6	13,8	II	6
O36	Schildersbedrijf	2,9	4,8	13,6	II	6
O08	melkrunderveehouderij	2,9	4,7	13,5	II	70
O07	loonbedrijven	2,9	4,6	13,4	III	23
O12	gemengd bedrijf	2,8	4,8	13,3	III	12
WM11	Fokken en houden van dieren	2,8	4,6	13,0	III	41
WM13	grafisch industrie	2,6	4,9	12,7	III	1
WM26	Interieurbouw	2,4	4,9	11,9	III	1
O40	Herstelbedrijf	2,4	4,8	11,5	III	6
WM05	bouw en gerelateerde bedrijven	2,6	4,5	11,4	III	4
WM70	Veterinaire dienstverlening	2,3	4,9	11,3	III	1
O42	Composteerinrichting	2,3	4,8	11,2	III	1
O17	jachtbouw	2,3	4,8	11,0	IV	6
WM31	medisch	2,3	4,8	11,0	IV	10
O19	Recreatie	2,2	4,9	10,9	IV	12
O15	paardenfokkerij Maneges	2,3	4,8	10,9	IV	19
WM36	overheid	2,2	4,9	10,8	IV	4
WM24	Hout verwerking	2,3	4,6	10,8	IV	17
O09	mestbassins	2,4	4,5	10,7	IV	14
O41	Assemblagebedrijf	2,1	4,9	10,3	V	4
WM25	installatiebedrijven divers	2,1	4,8	10,2	V	10
WM55	tuincentra en bloemenwinkel	2,1	4,8	10,0	V	11
WM32	natuur en kinderboerderij	2,0	4,8	9,7	V	1
WM51	supermarkten	1,9	4,8	9,1	V	3
O20	Sport	1,9	4,8	8,9	V	22
O32	Muziek oefenruimtes studios	1,8	4,8	8,8	V	3
O28	Schapehouderij	1,8	4,9	8,7	V	7
WM23	horeca	2,0	4,3	8,5	V	14
O39	Aannemers	1,8	4,8	8,4	V	11
WM56	verhuur divers	1,7	4,9	8,4	V	4
O33	Telefooncentrales	1,7	4,9	8,4	V	4
O35	Verlofgebouwen	1,7	4,6	7,9	V	5
O18	Gemalen	1,7	4,6	7,9	V	71
WM33	natuursteenbewerking	1,6	4,8	7,5	V	1
O38	Detailhandel	1,5	4,6	6,8	V	25
O27	Kantoren	1,3	5,1	6,8	V	4
WM34	onderwijs	1,4	4,6	6,7	V	9
O24	rijwielhandelaren	1,4	4,8	6,7	V	3
WM01	advieswerk	1,3	4,9	6,6	V	1
O25	Dorpshuizen Jeugdhuizen ed	1,5	4,5	6,5	V	15
O31	Bakkerijen	1,4	4,6	6,4	V	3
O37	Aanlegplaats	1,3	4,8	6,3	V	2

Risicomodule[®] handhaving omgevingsvergunning
 Bouw en RO module
 Risico



Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	55	60,0	punten
II	GROOT RISICO	40	55,0	punten
III	BEPERKT RISICO	28	40,0	punten
IV	KLEIN RISICO	20	28,0	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0	20,0	punten

Variabelen

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	Efecten	Naleving	Totaal	Klasse	Aantallen
B01	Bouwvallige panden	7,5	6,7	50,7	II	1
B08	Illegale bedrijvigheid (in strijd met BP)	6,4	6,4	40,7	II	1
B21	Illegale woningen overig	6,4	6,4	40,7	II	1
B07	Rommelerven	6,0	6,5	39,1	III	1
B06	Sloopvergunning, sloopmelding en illegale sloop	5,8	6,4	36,9	III	1
B03	Publiek gebouw zonder bouwvergunning	6,0	5,3	31,5	III	1
B16	Illegaal gebruik overig	5,0	6,0	30,2	III	1
B17	Monumentenbescherming	5,0	6,0	29,8	III	1
B05	Bedrijfsgebouw zonder bouwvergunning	5,5	5,3	29,0	III	1
B02	Publiek gebouw met bouwvergunning	5,1	5,6	28,6	III	1
B10	Particuliere woning zonder bouwvergunning	5,3	5,3	27,8	IV	1
B04	Bedrijfsgebouw met bouwvergunning	4,6	5,6	25,9	IV	1
B14	Overige bouwwerken bij particuliere woning zonder bouwvergunning	4,8	5,3	25,3	IV	1
B09	Particuliere woning met bouwvergunning	4,4	5,6	24,6	IV	1
B12	Overige bouwwerken bij bedrijfsgebouw zonder bouwvergunning	4,8	5,1	24,4	IV	1
B13	Overige bouwwerken bij particuliere woning met bouwvergunning	3,9	5,6	22,0	IV	1
B11	Overig bouwwerken bij bedrijfsgebouw met bouwvergunning	3,9	5,5	21,3	IV	1
B18	Illegale bouwwerken overig	4,4	4,7	20,8	IV	1
B15	Illegale werken en aanlegvergunningen	3,7	5,5	20,0	V	1
B19	Illegaal gebruik recreatiewoningen	4,0	4,9	19,5	V	1
B20	Vergunningvrije bouwwerken (welke niet voldoen aan Bouwbesluit/Welstand)	3,9	4,7	18,6	V	1

Risicomodule[®] handhaving omgevingsvergunning
 Module APV en bijzondere wetten
 Risico



Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	50	80,0	punten
II	GROOT RISICO	35	40,0	punten
III	BEPERKT RISICO	30	35,0	punten
IV	KLEIN RISICO	20	30,0	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0	20,0	punten

Variabelen

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse	Aantallen
A32	Vergunning Drank- en horecawet	7,7	4,5	34,6	III	1
A33	Ontheffing tijdelijk schenken alcoholische dranken	6,3	5,2	32,2	III	1
A06	Evenementenvergunning > 50 - < 500 personen	7,5	3,6	27,3	IV	1
A07	Evenementenvergunning > 500 personen	8,2	2,9	23,8	IV	1
A10	Ontheffing geluidshinder	6,1	3,7	22,5	IV	1
A16	Buurthuis of kantine exploiteren	5,1	3,9	19,4	V	1
A12	Vergunningen standplaatsen	4,2	4,3	18,1	V	1
A05	Evenementenvergunning < 50 personen	4,3	4,2	18,0	V	1
A08	Gevaarlijke honden	2,7	5,9	15,8	V	1
A20	Kermis organiseren	4,7	3,3	15,3	V	1
A19	Speelautomaten exploiteren	2,8	5,3	15,1	V	1
A15	Braderie organiseren	3,8	3,7	14,3	V	1
A13	Snuffelmarktvergunning	3,5	3,7	13,0	V	1
A09	Vergunning exploiteren sexinrichting/escort	3,0	4,0	12,0	V	1
A34	Uitritvergunningen (incl. Inritten/duikers)	2,1	5,0	10,5	V	1
A21	Loten organiseren	1,5	5,3	8,0	V	1
A29	Verwijzingsborden, ontheffing	1,3	5,5	7,4	V	1
A23	Reclame en spandoek plaatsen	2,3	2,9	6,8	V	1
A27	Textielinzameling	1,5	3,9	5,9	V	1
A35	kapvergunning	2,6	2,2	5,7	V	1
A37	Damvergunning	1,8	2,1	3,8	V	1
A36	Rioolaansluitvergunning	2,1	1,7	3,6	V	1
A11	Vergunning inzameling geld of goederen	1,3	1,5	2,1	V	1

BIJLAGE 4 Kwaliteitscriteria uit het Besluit omgevingsrecht

In onderstaand overzicht wordt per artikelnummer (criterium) kort aangegeven welke eis ten aanzien van toezicht en handhaving in het Bor wordt gesteld.

Criterium	Onderwerp
7.2 1 ^e	Beschikken over document met handhavingsbeleid en doelen
7.2 2 ^e	Beleid gebaseerd op analyse problemen
7.2 3 ^e	Beleid bevat Prioriteiten, doelen, strategie, rapportage, sanctie, termijnen, afstemming, etc
7.2 4 ^e	Beleid bevat Prioriteiten, doelen, strategie, rapportage, sanctie, termijnen, afstemming, etc
7.2 4 ^e d	Inzicht geven in omgang met overtredingen door eigen overheid
7.2 5 ^e	Afspraken en afstemming met andere betrokken bestuursorganen
7.2 6 ^e	Beleid bekend maken aan de gemeenteraad
7.3 1 ^e	Uitwerking beleid in jaarlijks uitvoeringsprogramma
7.3 2 ^e	Afstemming uitvoeringsprogramma met andere betrokken bestuursorganen
7.3 3 ^e	Uitvoeringsprogramma bekend maken aan de gemeenteraad
7.4 1 ^e	Borging adequate en behoorlijke uitvoering
7.4 1 ^e a	Vastlegging formatie, functies, taken, verantwoordelijkheden
7.4 1 ^e b	Functiescheiding op personeelsniveau
7.4 1 ^e c	Roulatiesysteem m.b.t. inrichtingen
7.4 1 ^e d	Regeling bereikbaarheid buiten kantooruren
7.4 2 ^e a	Vaststellen werkprocessen, procedures m.b.t. toezicht en sanctiebeschikkingen
7.4 2 ^e b	Toeziën op werken conform vastgestelde processen
7.5 a	Inzichtelijk maken en borgen financiële en personele middelen in begroting
7.5 b	Inzichtelijk maken berekening middelen voor uitvoering beleid
7.5 c	Beschikbaarheid voldoende middelen voor uitvoering beleid
7.6 1 ^e a/b	Bewaken voortgang en doelen m.b.t. geautomatiseerd systeem
7.6 2 ^e	Registratie verkregen gegevens in dat systeem
7.7 1 ^e	Periodieke rapportage over o.a. bereiken gestelde doelen
7.7 2 ^e	Jaarlijkse evaluatie activiteiten i.r.t. gestelde doelen
7.7 3 ^e	Jaarlijks verslag van B&W aan de gemeenteraad over de uitgevoerde evaluatie

BIJLAGE 5 Overzicht soorten inrichtingen

Bedrijfsaard	Aantal	Bedrijfsaard	Aantal
akkerbouw en fruitteelt	105	supermarkten	3
Gemalen	71	kalvermesterij	3
melkrundveehouderij	70	rijwielhandelaren	3
Fokken en houden van dieren	41	Bakkerijen	3
Detailhandel	25	Muziekoefenruimtes studios	3
Opslag	24	Propaan	3
loonbedrijven	23	Aanlegplaats	2
Sport	22	advieswerk	1
paardenfokkerij Maneges	19	grafisch industrie	1
Hout verwerking	17	Interieurbouw	1
gasdrukregelstations	17	natuur en kinderboerderij	1
Dorpshuizen Jeugdhonken ed	15	natuursteenbewerking	1
horeca	14	Veterinaire dienstverlening	1
mestbassins	14	wassen textiel	1
gemengd bedrijf	12	Composteerinrichting	1
Recreatie	12	Vuurwerk	1
tuintentra en bloemenwinkel	11	Assemblagebedrijf	4
garagebedrijven	11	handel en reparatie voertuigen	3
Aannemers	11		
installatiebedrijven divers	10		
medisch	10		
benzinstations	9		
onderwijs	9		
Metaalconstructiebedrijven	8		
pluimveehouderij	8		
Groothandel	7		
Schapenhouderij	7		
jachtbouw	6		
meubelmakerij/stoffeerder	6		
Transportbedrijf	6		
Schildersbedrijf	6		
Herstelbedrijf	6		
Verblijfsgebouwen	5		
bouw en gerelateerde bedrijven	4		
overheid	4		
verhuur divers	4		
mechanisatiebedrijf	4		
Kantoren	4		
Telefooncentrales	4		
Varkenshouderij	4		

Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.

BIJLAGE 6 Aantallen vergunningen

	2009	Aantal
Bouwvergunning		147
Evenementenvergunning		80
RO procedures		77
Schetsplan		43
Kapvergunning		35
Meldingen 8:40		27
Milieuvergunning		2
Miliemelding 8:19		2
Sloopvergunning		17
Meldingen Grondverzet		15
Gebruiksvergunning		14
Horeca gerelateerd		8
Gebruiksmelding		7
Vergunning kansspelen		8
Monumentenvergunning		2
Grafvergunning		2
Overige apv en bijzondere wetten		15
Totaal		501

BIJLAGE 7 Taakgebonden problemen handhaving

In deze bijlage wordt stilgestaan bij essentiële problemen die de te handhaven doelgroepen kunnen veroorzaken. Het overzicht geeft een algemeen beeld van problemen die als gevolg van illegale handelingen kunnen ontstaan en waarop in principe handhavend moet worden opgetreden.

Problemen per deelgebied

	Bedrijventerreinen	Kernen	Buitengebied
Belangrijkste activiteiten:	Industrieel en lichtere bedrijvigheid. Verder afhankelijk van bestemming.	Voornamelijk wonen, horeca en kleinschalige bedrijfsactiviteiten zoals detailhandel. Daarnaast een aantal grotere bedrijven.	Agrarisch, natuur en recreatie
Belangrijkste taakgebonden milieuproblemen hebben betrekking op:	Veiligheid, bodem, lucht, afval en geluid	Veiligheid, bouwen, gebruik, hinder in de openbare ruimte	Bodem, water, geur en geluid.
Belangrijkste taakgebonden brandveiligheidsproblemen hebben betrekking op:	Gebruiksveiligheid	Slecht nalevingsgedrag brandveiligheidsvoorschriften met name bij horeca, winkels en kamerverhuur	Weinig problemen

Problemen per taakveld

Milieu	
Aspect	Problematiek
Bodem	<ul style="list-style-type: none"> • Ontbreken van voorgeschreven bodembeschermende voorzieningen • Niet voldoen aan onderzoeksverplichtingen • Illegale sanering en of illegale handelingen op of in de bodem
Lucht	<ul style="list-style-type: none"> • Overschrijding van emissienormen • Ontbreken van en/of toereikende voorzieningen • Illegale verbranding
Water	<ul style="list-style-type: none"> • Illegaal lozen van afvalwater • Ontbreken van en/of ontoereikende voorzieningen
Afval	<ul style="list-style-type: none"> • Illegale opslag, bewerking of verwerking van afvalstoffen • Illegaal storten en of verbranden van afvalstoffen • Illegale afgifte van afvalstoffen • Ontbreken van en/of ontoereikende voorzieningen bij opslag • Ontbreken van registratie van afgevoerde afvalstoffen
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> • Aantoonbare stank-, stof- en geluidhinder ten gevolge van normoverschrijding, ontoereikende of ontbrekende voorzieningen
Gezondheid	<ul style="list-style-type: none"> • Emissie van gevaarlijke en giftige stoffen • Verwerken, bewerken en toepassen van verboden stoffen en materialen waarin deze stoffen zijn verwerkt
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verkeerd gebruik/opslaan gevaarlijke stoffen • Ontoereikende voorzieningen t.b.v. veiligheid

	<ul style="list-style-type: none"> • Verkeerd opslaan/gebruik vuurwerk
--	---

Ruimtelijke ordening en bouwen	
Aspect	Problematiek
Bouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Illegaal bouwen of plaatsen van bouwwerken • Illegaal slopen • Illegaal verbouwen • Zonder of in afwijking van de vergunningvoorschriften bouwen • Zonder vergunning uitvoeren en/of aanbrengen van werken anders dan bouwwerken waarvoor een ontheffing dan wel een vergunning is vereist • Overtreding bebouwingsoppervlakte en/of hoogte
Gebruik	<ul style="list-style-type: none"> • Permanente bewoning van recreatiewoningen • Gebruik in strijd met bestemming (oa. bedrijfsgebruik en kamerverhuur) • Overtreding van normen voor bebouwingsoppervlakte en/of bouwhoogte • Afwijken van de soort te bouwen bouwwerken • Het bewonen van een bouwwerk dat niet geschikt is voor bewoning • Illegaal gebruik • Aanleggen van werken zonder vergunning

Brandweer	
Aspect	Problematiek
Gebruik en veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Afwijking van Gebruiksvoorschriften • Zonder of in afwijking van Gebruiksvergunning of Gebruiksmelding gebruik van een gebouw of inrichting • Afwijkingen van bouwvergunning wat betreft brandveiligheidsaspecten • Brand en explosiegevaar • Ontbreken van overige veiligheidsvoorschriften en/of niet toereikende voorzieningen • Niet voldoen aan keurings- en onderzoeksverplichtingen aan installaties/brandveiligheidsvoorzieningen • Niet voldoen aan registratieverplichtingen voor opslag gevaarlijke stoffen en/of goederen, onderhoud brandveiligheidsvoorzieningen etc.

APV en bijzondere wetten	
Aspect	Problematiek
Gebruik en veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Afwijking van voorschriften exploitatie- en horecaverunning • Afwijkingen van bouwkundige constructie met kans op instorting • Brand en explosiegevaar • Ontbreken van overige veiligheidsvoorschriften en/of niet toereikende voorzieningen • Niet voldoen aan keurings- en onderzoeksverplichtingen aan installaties • Niet voldoen aan registratieverplichtingen voor opslag gevaarlijke stoffen en/of goederen
Openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none"> • Overlast vanwege afval, geluid of stank • Tijdelijk kamperen waar niet toegestaan • Parkeren waar niet toegestaan