



VTH Beleidsplan en uitvoeringsnota 2019-2023

Inhoudsopgave

Beleidsplan VTH

1. Inleiding	3
1.1 Algemeen	3
1.2 Landelijke kwaliteitseisen: Procescriteria / planning & control / Big 8	3
1.3 Landelijke kwaliteitseisen: kritieke massa	5
1.4 Samenwerking binnen RUD Limburg Noord	6
1.5 Andere ontwikkelingen	8
2. Strategisch kader en doelstellingen	10
2.1 Strategisch beleidskader	10
2.2 Operationeel beleidskader	12
3. Borging capaciteit en middelen	21
3.1 Probleemanalyse (risicoanalyse) en prioriteitenstelling	21
3.2 Uitvoeringsprogramma VTH	21
3.3 Borging middelen in begroting	21
4. Kwaliteitsborging	23

Uitvoeringsnota VTH

1. Probleemanalyse (risicoanalyse), prioriteitenstelling en	266
Uitvoeringsprogramma	26
1.1 Probleemanalyse (risicoanalyse)	26
1.2 Prioriteitenstelling	27
1.3 Uitvoeringsprogramma	27
2. Monitoring	28
3. Rapportage en evaluatie	30
4. Strategieën en werkwijzen	31
4.0 Vigerend beleid	31
4.1 Strategie vergunningverlening Wabo	31
4.2 Strategie en werkwijze toezicht en handhaving	32
4.2.1 Nalevingsstrategie	32
4.2.2 Toezichtstrategie	32
4.2.3 Communicatie als preventieve handhaving	33
4.2.4 Landelijke Handhavingstrategie (sanctiestrategie)	33
4.2.5 Privaatrechtelijke handhaving	34
4.2.6 Gedogen	34
4.2.7 Klachten, verzoeken om handhaving en mediation	35
4.3 Beschrijven werkprocessen (protocollen)	35

4.4 Objectieve criteria voor het bouwdeel van de omgevingsvergunning	36
4.5 Objectieve criteria voor het bouw- en milieutoezicht	36
4.6 Steekproefsgewijze controles	36
5. Organisatie vergunningverlening, toezicht en handhaving	37
5.1 Vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de Dienstverlening	37
5.2 Scheiding tussen vergunningverlening en handhaving	37
5.3 Roulatiesysteem	38
5.4 Bereikbaarheid- en beschikbaarheidsregeling	38
5.5 Mandaat bij vergunningverlening en toezicht en handhaving	38
5.6 Interne en externe afstemming	38
5.6.1 Afstemming binnen het intake team vergunningen	38
5.6.2 Afstemming tussen het team VTH en het team RO	39
5.6.3 Afstemming met de brandweer / Veiligheidsregio	39
5.6.4 Afstemming met de provincie	39
5.6.5 RIEC-overleg	39
5.6.6 Overleg Ruimtelijke Ontwikkeling	39
5.6.7. RUD-overleg	39
5.6.8 Afstemming met het Waterschap	39
5.6.9 Afstemming bij evenementen	39
5.6.10 Afstemming met politie/justitie	40
5.6.11 Handhavingsoverleg	40
6. Kwaliteit	41
6.1 Klanttevredenheidsonderzoek	41
6.2 Kwaliteitscontrole (4-ogen / tegenlezen / juridische controle)	41
6.3 Kwaliteit producten / brieven	41
6.4 Opleidingsplan medewerkers	41
6.5 Regeling voor uitbesteden van vergunningverlening/toezicht/handhaving/specialistische taken	41
6.6 Actualisatie vigerend beleid	42
7. Bijlagen	43

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Voor u ligt het Beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving van de gemeente Beesel voor de periode 2019-2023.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, beter bekend als de Wabo, die op 1 oktober 2010 in werking trad vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening en toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is het transparant formuleren en uitvoeren van vergunningen-, toezicht- en handhavingsbeleid een belangrijke opgave. Landelijk zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met de kwaliteitscriteria proberen we de kwaliteit van de processen, de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers te borgen. Het borgen van de kwaliteitscriteria namen we op in de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Beesel. Die verordening trad in werking op 1 november 2016.

Gemeenten werken al jaren hard aan de verbetering en professionalisering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, waarbij ook begrippen als excellente dienstverlening, gelijke behandeling van bedrijven en vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven een prominente plaats in beleid en uitvoering van het handelen van gemeenten innemen.

Een professionele kwaliteit van beleid en uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) is namelijk wat de samenleving van de overheid verwacht en mag verwachten.

Om de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te borgen, uniformiteit aan te brengen met betrekking tot de wijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving en een goede afstemming te borgen binnen de afdelingen Algemene zaken en Grondgebied van de gemeente Beesel is onderhavig beleidsplan vergunningen, toezicht en handhaving, hierna te noemen het VTH-plan, opgezet. Met dit VTH-plan wil de gemeente een kader scheppen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de afdelingen Algemene zaken en Grondgebied.

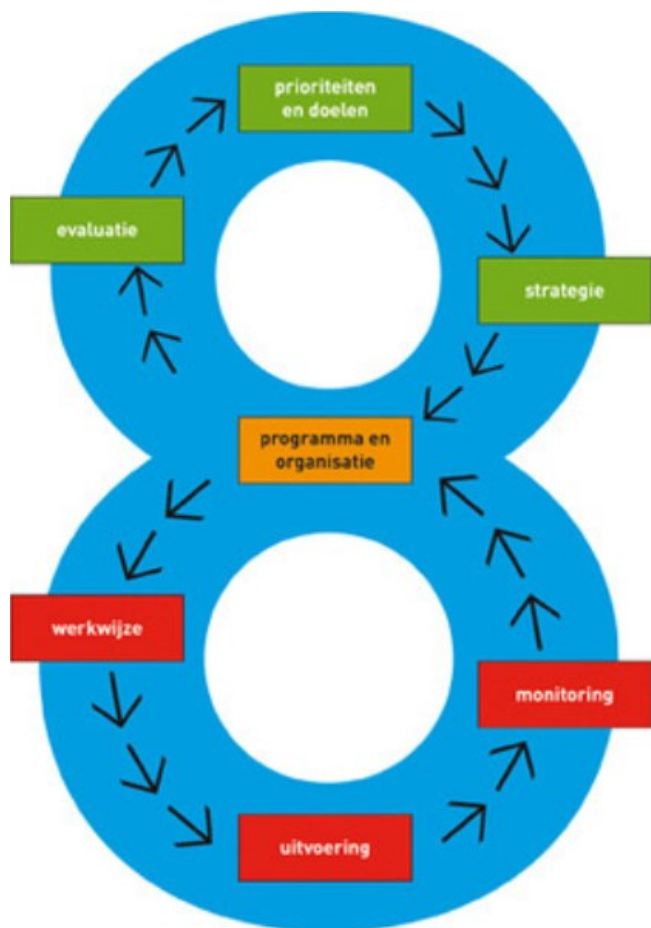
Met onderhavig VTH-plan formuleert de gemeente Beesel een samenhangend en integraal vergunningen en toezicht en handhavingsbeleid voor alle beleidsvelden van de fysieke leefomgeving (milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten en de basisregistratie personen). Dit VTH-plan geldt voor de periode 2019-2023.

1.2 Landelijke kwaliteitseisen: Procescriteria / planning & control / Big 8

Met dit VTH-plan geeft de gemeente Beesel uitvoering aan de landelijke proceskwaliteitscriteria voor de VTH-taken. Bovendien is een duidelijk beleidskader geschapen voor de VTH-taken die de gemeente Beesel inbracht in de Regionale uitvoeringsdienst Limburg Noord (RUD Limburg Noord). Met dit plan in de hand kan de gemeente Beesel de RUD Limburg Noord op een adequate wijze aansturen.

Hantering van een sluitende beleids- en operationele cyclus (Big 8, zie afbeelding) is een belangrijke voorwaarde voor het resultaatgericht organiseren en sturen. Onderdeel van de landelijke set kwaliteitscriteria voor de VTH-taken zijn daarom de zogenaamde procescriteria. Die procescriteria zijn opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de bijbehorende Algemene Maatregelen van Bestuur. Het voldoen aan die procescriteria borgt een gesloten *plan-do-check-act* cyclus, die begint met het opstellen van een strategisch beleidskader (probleemanalyse, doelstellingen, prioriteiten), overgaat in de daadwerkelijke uitvoering van de VTH-taken (planmatig geborgd in een uitvoeringsprogramma), het monitoren van de geleverde prestaties op basis van kritische prestatie-indicatoren en eindigt (c.q. begint opnieuw) met het bijstellen van het beleid naar aanleiding van de ervaringen in de praktijk. Dit geheel vormt een 'dubbele regelkring', die we aanduiden als de Big 8.

Hieronder wordt kort aangegeven wat de stappen uit bovengenoemde 'dubbele regelkring' inhouden.



Strategisch beleidskader

Het strategisch beleidskader omschrijft de doelen voor vergunningverlening en handhaving. Daarnaast stellen we een probleemanalyse op voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en bepalen we aan de hand van de uitkomsten van die probleemanalyse, de prioriteiten. Voor de prioriteiten leggen we de geplande personele en financiële capaciteit in de begroting vast.

Operationeel beleidskader

Het operationele beleidskader bevat uitvoeringsbeleid dat nodig is om te kunnen bepalen hoe we toetsen in voorkomende gevallen, zoals het vaststellen van basiswerkwijzen bij vergunningverlening en toezicht en handhaving (strategie). *Het operationeel beleidskader maakt onderdeel uit van dit VTH-beleidsplan; strategisch en operationeel kader zijn in dit document dus met elkaar verbonden.*

Planning & control

Dit vormt het hart van de 'dubbele regelkring'. Jaarlijks stellen we een uitvoeringsprogramma op waarin we de in

het programmajaar uit te voeren activiteiten opnemen voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarbij geven we aan met welke inzet van mensen en middelen dat gebeurt. Of en in welke mate we de voorgenomen activiteiten uitvoeren en of we de geformuleerde doelen halen, moeten we periodiek volgen. Het algemeen bestuur (bij de deelnemende gemeenten: de raad) heeft het budgetrecht binnen het overheidslichaam. Als uit de analyse van het college (bij de deelnemende gemeenten: college van B & W, respectievelijk de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan) van een RUD-partner blijkt dat de uitvoering van de VTH-taken (extra) financiële consequenties heeft, dan heeft de gemeente de mogelijkheid dat budgetrecht in te zetten.

Vorbereiden/werkwijze

In het programma nemen we de voorgenomen activiteiten voor dat programmajaar op. De wijze waarop we de activiteiten moeten uitvoeren leggen we vast in protocollen en geautomatiseerde werkprocessen. Op die wijze borgen we enerzijds de uniformiteit en anderzijds de kwaliteit.

Uitvoeren

De in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten voeren we volgens de daarvoor opgestelde protocollen en werkprocessen uit. Van belang is dat daarvoor voldoende hulpmiddelen beschikbaar zijn.

Monitoren

Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring. Door monitoring volgen we enerzijds de voortgang van de uitvoering van het programma zodat tussentijds bijsturen mogelijk is. Anderzijds volgen we ook of en in welke mate we de in het strategisch (en operationeel) beleidskader opgenomen doelstellingen halen. Om goed te monitoren is het noodzakelijk dat de gemeente voor alle beleidsvelden van de fysieke leefomgeving (bouwen, milieu, ro, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten) beschikt over één tool om vergunningsgegevens en handavingsgegevens weg te zetten.

Rapportage & evaluatie

Aan het einde van de eerste cyclus evalueren we het hele proces. Daarbij is de belangrijkste vraag: “zijn de gestelde doelen gehaald?”. Verder is het belangrijk om onder meer te weten wat goed is gegaan, wat minder goed of fout is gegaan, wat beter zou kunnen en of het mogelijk is om efficiënter te werken. Een mogelijke uitkomst van de evaluatie is dat we een deel van de prioriteiten en doelen moeten bijstellen. Die evaluatie nemen we mee in het nieuwe uitvoeringsprogramma, en zo begint de volgende cyclus.

In de volgende paragrafen gaan we uitvoerig in op hoe in de komende beleidsperiode (2019-2023) de gemeente Beesel uitvoering geeft aan de stappen uit bovengenoemde ‘dubbele regelkring’.

1.3 Landelijke kwaliteitseisen: kritieke massa

Fundament van kwaliteit is het afleveren van een zo goed mogelijk product. Hiervoor is vooral vakmanschap nodig op diverse bij de taakvelden betrokken deskundigheidsgebieden als bv. vergunningverlening en toezicht/handhaving (generiek) en juridisch, bouwen, milieu, ruimtelijke ordening (specialistisch). De criteria voor kritieke massa vertalen dit vakmanschap in termen van:

- Voldoende opleiding en kennis
- Voldoende ervaring
- Onderhouden en borgen van opleiding, kennis en ervaring

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kunnen we een antwoord geven op de vraag of een organisatie en haar medewerkers in principe in staat zijn om de taken en de onderliggende operationele activiteiten uit te voeren met de minimaal vereiste deskundigheid en de vereiste continuïteit. Om te beoordelen of medewerkers die voor de RUD Limburg Noord werkzaam zijn, voldoen aan de kwaliteitscriteria, zijn vanaf 2014 ervaringsprofielen (EVP's) en ervaringscertificaten (EVC's) van medewerkers opgesteld en beoordeeld. Zie voor de specifieke situatie voor de gemeente Beesel verder onder 1.4.

De criteria hebben geen relatie met de omvang van het lokale werkaanbod maar geven de organisaties een ondergrens van het aantal medewerkers en hun deskundigheid om de activiteiten uit te kunnen voeren.

Wet VTH en Modelverordening kwaliteit VTH taken

Aanvankelijk was het de bedoeling van de wetgever de genoemde criteria wettelijk te verankeren. Een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ter verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (ook Wet VTH genoemd) moest hierin voorzien. In de Wet VTH zijn afspraken gemaakt over:

- de vorming van een landsdekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten;
- de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom anderzijds;
- het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie; en
- het verminderen van de bestuurlijke drukte door versobering van het interbestuurlijk toezicht.

In bovengenoemd wetgevingstraject is uiteindelijk besloten om de kwaliteit niet in de Wet maar via een lokale Verordening te verankeren. Gemeenten en provincies nemen daarmee zelf verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering. De VNG en het IPO hebben daartoe een modelverordening opgesteld, zodat er wel een uniforme werkwijze ontstaat. De verordening gaat over alle Wabo-taken en vormt de basis voor het formuleren van outcome-(beleids)doelstellingen. Ook is het de bedoeling dat de gemeenten en provincie die samenwerken in een RUD hun verordeningen op elkaar afstemmen, zodat de kwaliteit binnen een RUD gelijk georganiseerd wordt. In de modelverordening staat horizontaal toezicht centraal: gemeenteraden en Provinciale Staten zien toe of ze de kwaliteitsdoelen halen.

1.4 Samenwerking binnen RUD Limburg Noord

In het omgevingsrecht vonden in de afgelopen jaren een aantal nieuwe ontwikkelingen plaats. Een van de ontwikkelingen is het vormen van omgevingsdiensten in Nederland. Mede als gevolg van landelijke kwaliteitseisen ('Atsma') zijn gemeenten en provincies gaan samenwerken in omgevingsdiensten. Uit gezamenlijk onderzoek bleek namelijk dat de meeste VTH-organisaties voor diverse deskundigheden niet kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa. Logisch scenario is dan het creëren van massa voor die deskundigheden door bundeling van capaciteit en het verschuiven van taken naar een beperkter aantal personen en een beperkter aantal organisaties. In onze regio vindt die samenwerking plaats binnen de RUD Limburg Noord.

Die samenwerking en het functioneren van de RUD Limburg Noord werken we uit via de bestuurlijk vastgestelde kaders en de toekomstscenario's van de netwerk-RUD Limburg-Noord. In deze paragraaf gaan we op die ontwikkelingen verder in.

Op 8 december 2015 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel vergunningverlening, toezicht en handhaving tot wijziging van de Wabo onverkort aan. Op grond daarvan zijn gemeenten wettelijk verplicht om hun basistaken (vergunningverlening milieu (excl. amvb-meldingen) en toezicht en handhaving milieuvergunningen, sloop van bedrijven en deels toezicht bodem) te beleggen bij een RUD en moeten ze de kwaliteit van de uitvoering van deze basistaken vastleggen in een zogenaamde kwaliteitsverordening.

De RUD Limburg-Noord is in 2013 opgericht om de kwaliteit van de dienstverlening en het toezicht en handhaving bij de uitvoering van het milieudeel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) te verbeteren, dit minimaal voor zover het de taken uit het landelijk basistakenpakket betreft. De RUD is opgezet als een netwerk-organisatie die op innovatieve en kostenefficiënte wijze uitvoering geeft aan die taken. De RUD voert minimaal de taken uit zoals die landelijk zijn vastgelegd in het zogenaamde basistakenpakket. Het staat deelnemers aan de RUD vrij om meer taken in te brengen. Doel is om de kwaliteit en de dienstverlening, toezicht en handhaving bij de uitvoering van in elk geval het milieudeel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) te verbeteren. In een landelijk basistakenpakket zijn de werkzaamheden benoemd die een omgevingsdienst minimaal moet uitvoeren. Minimaal moeten gemeenten de basistaken milieu inbrengen. Daarnaast kunnen partners meer taken inbrengen dan de basistaken.

De RUD Limburg-Noord koos voor het instrument van de bestuursovereenkomst om de RUD bestuurlijk te verankeren. Daarnaast is er een dienstverleningsovereenkomst opgesteld waarin we de afspraken vastlegden (o.a. financieel). De deelnemende partners in de RUD Limburg Noord werken volgens het model van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Dat wil zeggen dat de RUD Limburg Noord een uitvoeringsorganisatie is die voor wat betreft haar inhoudelijke taken in opdracht werkt van haar opdrachtgevers. In de reguliere werkzaamheden is het van belang de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer goed te onderscheiden en naar elkaar toe te positioneren. Om concreet invulling te geven aan de wederzijdse verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer zijn in de Producten en Dienstencatalogus (PDC) van de RUD afspraken gemaakt over de kwaliteit en de levertermijnen van producten die we aan elkaar leveren. In mandaatbesluiten legden we vast welke bevoegdheden o.a. de directeur van de RUD heeft. Voor uitvoering van de taken blijven de deelnemers aan de RUD Limburg-Noord het bevoegd gezag.

De RUD Limburg Noord is een zogenaamde netwerk RUD. Landelijk zijn er maar drie netwerk RUD's (één in Limburg en twee in Overijssel). De overige RUD's in Nederland werken niet met een netwerkconstructie. Bij de netwerkvariant van de RUD Limburg Noord blijven - in tegenstelling tot de 'klassieke' RUD - de medewerkers in de eigen organisatie werkzaam. Volgens het op 8 december 2015 door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel vergunningverlening, toezicht en handhaving tot wijziging van de Wabo mogen de netwerk RUD's maar tot 1 januari 2018 functioneren als een netwerk- RUD. Voor de netwerk RUD's is voorzien in een tijdelijke overgangsregeling. Met ingang van 1 januari 2018 moeten alle omgevingsdiensten een openbaar lichaam zijn. Dit heeft consequenties voor de huidige organisatiestructuur van de huidige samenwerking binnen de RUD Limburg Noord. Ondanks de positieve evaluatie van de bestaande RUD-netwerkstructuur en het gevoerde lobbytraject van het bestuur van de RUD Limburg Noord bleef het juridische fundament onder de netwerk-organisatie in 2015 niet overleefd. De wijziging van de Wabo, waarmee de Eerste Kamer eind 2015

heeft ingestemd, legde definitief de verplichting vast om de samenwerking op termijn (vóór 1 januari 2018) vorm te geven door middel van een Openbaar Lichaam in het kader van de Wet gemeenschappelijke regeling. Door bureau Arena Consulting zijn drie scenario's onderzocht en vergeleken die aan deze wettelijke verplichting voldoen. De deelnemende gemeenten hebben zich begin 2016 uitgesproken voor het bedrijfsmodel 'Netwerk RUD nieuwe stijl': een RUD waarin we de huidige werkwijze en organisatieprincipes – met eventuele beperkte aanpassingen – voortzetten. De RUD Limburg Noord stelt jaarlijks voor alle gemeenten in Limburg Noord een uitvoeringsprogramma op. In dat programma nemen we de (verplichte) taken op die de gemeente door de RUD Limburg Noord laat uitvoeren. Conform het op 8 december 2015 in werking getreden wetsvoorstel VTH zijn gemeenten verplicht voor de uitvoering van het basistakenpakket door de RUD in een verordening regels te stellen om een goede kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving door de RUD te borgen. De VNG stelde hier een modelverordening voor op (gebaseerd op de kwaliteitscriteria 2.1) die door de RUD Limburg Noord is uitgewerkt voor alle gemeenten in Limburg Noord.

De acties om de in 1.2 beschreven beleids- en operationele cyclus te sluiten en de kwaliteit te verbeteren liggen voornamelijk lokaal. Gemeenten hebben daarvoor lokale verbeterplannen opgesteld. De bestaande structuren van de RUD gebruiken en voorbeelden en systematieken uitwisselen binnen de samenwerking ligt echter voor de hand. Gezamenlijk draagvlak is dan belangrijk. Door de fasering van de uitvoering van de lokale verbeterplannen op elkaar af te stemmen kan maximaal resultaat in de samenwerking behaald worden. (De blauwdruk van) dit voorliggende Beleidsplan VTH is daar een goed voorbeeld van.

De oplossingsrichtingen om te voldoen aan de criteria voor kritieke massa liggen echter niet per definitie lokaal maar juist in de koppeling van de diverse lokale verbeterplannen en de mogelijke bundeling van capaciteit, specialismen en kennis / ervaring bij partners. Samen zijn we sterk.

Specifieke situatie voor de gemeente Beesel

De gemeente Beesel heeft alle VTH-taken volledig ingebracht in de RUD. Alle medewerkers die zich binnen de Beeselse organisatie bezighouden met de uitvoering van VTH-taken, maken dan ook deel uit van de RUD Limburg Noord. De kwaliteitscriteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa. De gemeente Beesel moet inzichtelijk maken in hoeverre ze kan voldoen aan die criteria. Met dat inzicht kan de gemeente Beesel aan burgers, bedrijven, instellingen, opdrachtgevers en andere overheden duidelijk maken welke kwaliteit zij van de uit te voeren VTH-taken mogen verwachten.

Uit de "Rapportage "Kwaliteit met perspectief": Analyse van de kwaliteitscriteria 2.1 in Limburg-Noord" van 18 juni 2014, blijkt onder meer dat ieder van de partners (zo ook Beesel) én de RUD Limburg Noord voor diverse deskundigheden niet voldoen aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa. Dit geldt zowel voor individuele medewerkers (onvoldoende "vliegers" binnen dezelfde deskundigheid) als voor organisaties (meerdere personen die onvoldoende "vliegers" kunnen maken binnen dezelfde deskundigheid). Er is massa gecreëerd voor die deskundigheden door bundeling van capaciteit en het verschuiven van taken naar een beperkter aantal personen en een beperkter aantal organisaties. Dat is uitgewerkt via de bestuurlijk vastgestelde kaders van de netwerk-RUD Limburg-Noord. Het college van Beesel onderschrijft die kaders, waarbij we binnen het groeipad van het netwerk, via de uitvoeringsprogramma's taken Wabo-breed inbrachten.

Voor het borgen van de kwaliteit van de VTH-taken is het belangrijk dat de gemeente Beesel een sluitende beleidscyclus heeft. Er heeft tot nu toe binnen de RUD Limburg Noord geen verdere evaluatie plaatsgevonden van de werking van het verschuiven van taken naar een beperkter aantal personen en organisaties.

1.5 Andere ontwikkelingen

Naast de hierboven beschreven ontwikkelingen met betrekking tot kwaliteitscriteria, Wet VTH en de keuze voor een aangepast bedrijfsmodel van de RUD LN, noemen we nog enkele ingrijpende ontwikkelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Omgevingswet

Op het gebied van bouwen en milieu is de belangrijkste ontwikkeling de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. En allemaal met hun eigen uitgangspunten, procedures en eisen. De wetgeving is daardoor te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee te maken hebben en krijgen. Het kabinet wil het omgevingsrecht eenvoudiger maken en samenvoegen in één Omgevingswet met als doel, minder regels en eenvoudigere procedures. Door de Omgevingswet wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te realiseren en komt er meer ruimte voor maatwerk. Deze trend van minder en eenvoudigere regels vertaalt zich ook in ons streven naar meer flexibele bestemmingsplannen, waar mogelijk welstandsvrij bouwen en kortere procedures.

Naar verwachting treedt de wet in 1 januari 2021 in werking. Die nieuwe wet is ingrijpend en vergt de nodige voorbereiding. Omdat de Omgevingswet een meer algemene kaderwet is, moet de (rijks)overheid bovendien veel beleidszaken en details uitwerken in algemene maatregelen van bestuur en andere regelingen. Recente wetwijzigingen en (nog te formuleren) wetwijzigingen en wetsvoorstellen binnen dit domein zijn naar analogie van de Omgevingswet geschreven en hebben tot doel minder regels, eenvoudigere regels en kwaliteitsverbetering.

In de gemeente Beesel zijn er diverse trajecten gestart met als doel het verbeteren van de samenwerking tussen de diverse organisatieonderdelen. Eén van die trajecten was specifiek gericht op samenwerking onder de Omgevingswet. Binnen dat traject is er specifiek gekeken naar hoe de diverse organisatieonderdelen elkaar kunnen versterken bij het geven van invulling aan de diverse instrumenten onder de Omgevingswet.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Ook de bouwplantoetsing en het bouwtoezicht is in ontwikkeling. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen treedt naar verwachting tegelijkertijd met de nieuwe Omgevingswet in werking. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2021.¹

De Tweede Kamer nam het wetsvoorstel op 21 februari 2017 aan. De Eerste Kamer besloot op dinsdag 11 juli 2017 op verzoek van minister Plasterk (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) de stemming over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen aan te houden. Aanleiding voor het verzoek was het debat van 4 juli 2017 waarin bleek dat er brede bezwaren leven binnen de Eerste Kamer tegen deze wet. Deze bezwaren zien met name op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Op 29 juni 2018 verzocht de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties de Eerste Kamer om de behandeling van het wetsvoorstel te hervatten. De Eerste Kamer wil eerst een ingelast debat in de Tweede Kamer afwachten, alvorens de wet inhoudelijk te behandelen.

Doel van de wet

Het doel van deze wet is het verbeteren van de kwaliteitsborging voor het bouwen en het versterken van de positie van de bouwconsument. In de praktijk kan dit betekenen dat een gecertificeerde marktpartij het toetsen van bouwplannen en het toezicht houden tijdens bouwprojecten in een aantal gevallen uitvoert. Naar verwachting heeft deze wet grote impact op de gemeentelijke organisatie en haar processen, leges etc. Van de andere kant biedt het ook meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld constructieve veiligheid. Die verdwijnt als mogelijk toetsings- en toezichttaak bij de overheid. Dat wordt een private aangelegenheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s).

¹ Dit is de actuele stand van zaken in december 2018.

Beoogde stelselwijziging

De wet kwaliteitsborging voor het bouwen en het besluit kwaliteitsborging voor het bouwen brengen geen wijzigingen met zich mee van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012, maar stellen regels over de kwaliteitsborging in het bouwproces om te komen tot een bouwwerk dat voldoet aan die voorschriften uit het Bouwbesluit 2012.

Nieuw toetsingskader

Het stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen treedt gefaseerd in werking. Dat besluit regelt door middel van een wijziging van het Bouwbesluit 2012 onder andere:

- de aanwijzing van de categorieën bouwwerken en de eerste gevolgklasse, eenvoudige bouwwerken, die onder stelsel komen te vallen en waarmee het stelsel van start gaat;
- aan welke minimumeisen een instrument voor kwaliteitsborging moet voldoen;
- de procedure die de toelatingsorganisatie en instrumentaanbieders dienen te volgen bij de aanvraag om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging;
- welke gegevens een instrumentaanbieder overlegt aan de toelatingsorganisatie en welke in een openbaar register worden opgenomen;
- op welke wijze de kosten van de toelatingsorganisatie worden doorberekend aan een instrumentaanbieder;
- welke gegevens de vergunninghouder bij de gereedmelding van een bouwwerk overlegt aan het bevoegd gezag.

Gefaseerde inwerkingtreding

Het besluit kwaliteitsborging voor het bouwen wijst de categorieën bouwwerken aan die vallen onder gevolgklasse 1. Later wordt het stelsel ingevoerd voor hogere gevolgklassen. Met de invoering van die hogere gevolgklassen wijzigt het besluit kwaliteitsborging voor het bouwen. Dat wijzigingsbesluit wijst dan nieuwe categorieën bouwwerken aan. Ook evalueert de (rijks)overheid of zij de eisen aan de instrumenten voor kwaliteitsborging meer moeten aanscherpen, omdat de kans op ongewenste maatschappelijke gevolgen wanneer men niet voldoet aan de bouwtechnische voorschriften, toeneemt. Op die manier doet men ervaring op met de uitvoering van het stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen. De gefaseerde invoering biedt de betrokken partijen in het veld – bedrijven in de bouwsector, consumenten en professionele opdrachtgevers, bevoegd gezag – de gelegenheid om geleidelijk te wennen aan het stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit geldt ook voor het Rijk en voor de opgerichte toelatingsorganisatie. Uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de wet evalueert de (rijks)overheid het functioneren van de kwaliteitsborging in gevolgklasse 1.

Eerste fase invoering stelselwijziging

Gevolgklasse 1 omvat eenvoudige bouwwerken, zoals woningen, waaronder woonboten, recreatiewoningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen en kleine infrastructurele werken. Bij die gevolgklasse zijn de maatschappelijke gevolgen in geval van falen van een bouwwerk beperkt. Ter uitvoering van de moties van De Vries en Ronnes in de Tweede Kamer houdt het besluit kwaliteitsborging voor het bouwen vooralsnog alle beschermde monumenten buiten het stelsel.

Welke gevolgklasse voor een bouwwerk van toepassing is, is afhankelijk van de geplande bouwactiviteit. Is sprake van een combinatie van verschillende gebruiksfuncties in één bouwplan, dan bepaalt de hoogste gevolgklasse onder welke gevolgklasse het betreffende bouwwerk valt. Zo kan een combinatie van wonen en winkels niet in gevolgklasse 1 vallen, omdat winkels onder een hogere gevolgklasse vallen.

De regelgeving schrijft niet de indeling in typen bouwwerken voor. Hierdoor hebben marktpartijen de vrijheid om uit te vinden voor welke typen bouwwerken een specifiek instrument voor kwaliteitsborging efficiënt is. Deze vrijheid leidt tot de uitdaging voor instrumentaanbieders om de typen bouwwerken voldoende nauwkeurig te omschrijven, zodat ondubbelzinnig is vast te stellen voor welke bouwwerken een instrument voor kwaliteitsborging kan worden gebruikt en voor welke bouwwerken niet. Als de typen bouwwerken waarvoor het instrument is ontwikkeld, niet duidelijk zijn omschreven, kan de toelatingsorganisatie de toetsing aan de wettelijke eisen niet goed uitvoeren en vindt geen toelating plaats.

Gevolgen voor bouwplantoetsing door gemeente

Voor de gemeente vervalt grotendeels de technisch-inhoudelijke toetsing aan het Bouwbesluit en komt er een aantal voornamelijk administratieve taken bij, zoals de controle of toepassing van het juiste instrument voor kwaliteitsborging plaatsvond en een controle of er sprake is van een erkende

kwaliteitsborger. Zij toetsen in het voorgenomen stelsel niet langer aan bouwtechnische voorschriften en zij houden geen toezicht meer op het bouwen tijdens de bouw wat betreft de naleving van die voorschriften. In plaats daarvan toetsen zij of de toepassing van de toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging geschikt is voor de risicoklasse van het bouwwerk en of de gekozen kwaliteitsborger gerechtigd is om het instrument toe te passen.

Vooralsnog geldt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen op het moment van inwerkingtreding van die wet alleen voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 (eenvoudige bouwwerken). Als het nieuwe stelsel is ingericht voor de bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1, vindt uitbreiding van het besluit kwaliteitsborging voor het bouwen plaats, met hogere gevolgklassen.

Voor het behandelen van vergunningaanvragen zijn dus minder ambtenaren met een bouwtechnische achtergrond nodig. Gemeenten houden bij vergunningverlening wel hun taken in het kader van de toetsing aan bestemmingplannen, bouwverordening, welstand en omgevingsveiligheid. Een groot deel van de werkzaamheden in het kader van de vergunningverlening voor het bouwen blijft dus bestaan; hiermee vindt een verschuiving in de werkzaamheden van de gemeente plaats. Gemeenten houden ook het toezicht en de handhaving voor de bestaande voorraad.

Bouwplantoetsing in de komende jaren

Veel te bouwen bouwwerken in de gemeente Beesel vallen onder gevolgklasse 1. Een groot deel van de werkzaamheden rondom de bouwbesluittoets vervalt daardoor bij de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

2. Strategisch kader en doelstellingen

2.1 Strategisch beleidskader

De VTH-kwaliteitscriteria geven de ondergrens voor het kwaliteitsniveau van de vergunningverlenings- en handavingsorganisatie binnen onze gemeente. De VTH-aspecten van het strategische gemeentelijke beleid, zoals bijvoorbeeld het coalitieakkoord en de structuurvisie, moeten we dan ook vertalen van ambities naar prioriteiten en meetbare doelstellingen.

De doelen hebben conform de verordening VTH zoals vastgesteld op 16 oktober 2016, in ieder geval betrekking op:

- dienstverlening
- uitvoeringskwaliteit van diensten en producten
- financiën

Over de naleving van de kwaliteitscriteria doet het college jaarlijks mededeling aan de raad. Waar niet is voldaan aan de kwaliteitscriteria, motiveert het college waarom niet is voldaan.

Met dit beleidsplan willen we de volgende doelen halen:

1. Voldoen aan (wettelijke) kwaliteitseisen

Voldoen aan de wettelijke vereisten die de Wabo en het Bor stellen aan vergunningverlening, toezicht en handhaving.

2. Kwalitatief goede vergunningverlening

a. *Tijdige vergunningverlening*

Binnen de gestelde proceduuretijd vergunningaanvragen beoordelen en toetsen aan de geldende wet- en regelgeving en komen tot een kwalitatief goed besluit.

b. *Kwaliteit vergunningverlening*

Om de kwaliteit van de (integrale) besluiten op vergunningaanvragen te bevorderen vindt bij ieder besluit minimaal één collegiale toets plaats.

c. *Handhaafbaarheid vergunningen*

Een vergunning of ontheffing bevat waar nodig handhaafbare voorwaarden en voorschriften.

3. Toezicht preventief laten werken

a. *Documentatie toezicht goed organiseren*

Kwalitatief goed toezicht een belangrijke rol geven binnen ons takenpakket. Van kwalitatief goed toezicht gaat een preventieve werking uit. Het gewenste resultaat van toezicht is naleving van wettelijke voorschriften, zonder inzet van verdere handhavingsmiddelen.

Door het uitvoeren van controles en het verzamelen van informatie naar aanleiding van een klacht of melding beoordelen we of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde voorschriften.

b. *Inzet vaardigheden bij toezicht*

Als we beoordelen of de handeling of zaak wel of niet voldoet aan de wettelijke voorschriften kunnen we door het inzetten van een breed scala aan activiteiten zoals voorlichting, meedenken, adviseren, aansporen, overreden of waarschuwen bewerkstelligen dat personen en bedrijven de voorschriften alsnog naleven. Als waarschuwen niet tot naleving van de voorschriften leidt, gaan we over tot (juridische) handhaving.

4. Transparante en efficiënte (integrale) handhaving

a. *Eenduidige handhaving*

Waar overtreding van (wettelijke) voorschriften plaatsvindt, treden wij handhavend op.

Handhaving is gericht op het ongedaan maken, opheffen of voorkomen van een strijdige handeling of situatie. Binnen de handhaving leggen we zowel bestuursrechtelijke maatregelen als strafrechtelijke sancties op. Bestuursrechtelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld: het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning / ontheffing en de bestuurlijke boete. Een voorbeeld van een strafrechtelijke sanctie is de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking verschilt onder andere van de bestuurlijke boete doordat er een strafbaar feit is begaan waartegen men in verzet kan komen bij het Openbaar Ministerie.

b. *Risicogerichte handhaving*

Handhaving vindt risicogericht plaats. Dat betekent dat we een risicoanalyse uitvoeren en prioriteiten stellen. Wij richten ons binnen toezicht en handhaving op die gebieden waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is én op door de raad en het college benoemde prioriteiten. De gegevens van de risicoanalyse gebruiken we elk jaar voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma beschrijven we jaarlijks de operationele doelstellingen die we met toezicht en handhaving willen bereiken. In aansluiting op de operationele doelstellingen benoemen we indicatoren waarmee we aan het einde van de planperiode kunnen bepalen of de doelstellingen bereikt zijn. Met behulp van die indicatoren voeren we de monitoring uit.

c. *Efficiënte, heldere en transparante handhaving*

Handhaving gebeurt zoveel mogelijk gestandaardiseerd door middel van werkinstructies, rolbeschrijvingen en protocollen. Op die manier is voor iedereen voorspelbaar op welke wijze wij tegen overtredingen optreden. Door vergelijkbare situaties op vergelijkbare wijze af te handelen, voorkomen we willekeur en rechtsongelijkheid. Ook dragen werkprocessen en protocollen bij aan een efficiënte uitoefening van taken.

We geven bekendheid aan regels door middel van diverse soorten communicatie (website, persberichten, voorlichtingsavonden, gesprekken, etc.) om op die manier vrijwillige naleving van regels positief te beïnvloeden. Actieve communicatie kan ook bijdragen aan de kennis van burgers over wat de gemeente aan handhaving doet.

Alle activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving leggen we schriftelijk en digitaal vast in de VTH-map op de G:schijf en in het systeem GISVG. Vanaf het vierde kwartaal van 2019 leggen we die gegevens vast in het regionale systeem AVE. De gegevens over die activiteiten gebruiken we in de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma. Op die manier is toezicht en handhaving transparant.

d. *Integrale handhaving*

We handhaven niet alleen per deelaspect. Bij een controle op deelaspecten heeft de toezichthouder een signaleringsfunctie voor vakgebieden die buiten zijn of haar specialisatie liggen. De toezichthouders en juristen werken bij toezicht en handhaving zoveel mogelijk samen met collega's met andere specialisaties. Die specialisaties kunnen binnen de eigen organisatie gehuisvest zijn of bij

externe partners zoals de GGD, politie, Openbaar Ministerie, RIEC, RUD Limburg Noord, brandweer, woningbouwverenigingen en NVWA.

e. Programmatisch, planmatig en cyclisch toezicht houden en handhaven

De algemene doelstellingen werken we jaarlijks uit in een Toezicht en Handhaving Uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma nemen we – rekening houdend met de risicoanalyse - op welke concrete prioriteiten en doelen we voor dat jaar stellen en verdelen we de capaciteit voor dat jaar. Aan het einde van het jaar evalueren we het uitvoeringsprogramma. Met die evaluatie houden we rekening bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar.

Bevorderen naleefgedrag

Door toezicht en handhaving op een transparante en efficiënte wijze te organiseren en uit te voeren bevorderen wij de sociale en fysieke veiligheid.

f. Kwaliteit handhavingsbesluiten

Om de kwaliteit van de (integrale) handhavingsbesluiten te bevorderen vindt bij ieder besluit minimaal één collegiale toets plaats.

g. Kwaliteit controlerapporten

Controlerapporten van toezichthouders voldoen aan de minimale vereisten zoals geformuleerd in de jurisprudentie. Bij ieder controlerapport vindt minimaal één collegiale toets plaats.

5. Borging financiële middelen

Wij borgen de personele en financiële middelen door deze vast te leggen in de begroting. Met de term financiële middelen bedoelen wij de middelen die nodig zijn om het VTH- beleid en het daarbij horende jaarlijkse uitvoeringsprogramma uit te voeren. In de begroting staan de budgetten voor personeel, studie(kosten) en uitvoeringskosten. Hiermee zorgen wij ervoor dat onze organisatie over voldoende goed opgeleid personeel en middelen beschikt om het VTH-beleid te kunnen uitvoeren.

Op basis van het strategische gemeentelijk beleid “Blij in Beesel” vindt in de lijn van het zogenaamde “ontwikkelhuis” en “actiehuis” de vertaalslag plaats van ambities naar prioriteiten en meetbare doelstellingen voor de vergunningverlenings- en handhavingsorganisatie, het bespreken van deze keuzes met de politiek en het nemen van besluiten over de te stellen doelen op het gebied van vergunningverlening en handhaving.

2.2 Operationeel beleidskader

In deze stap vertalen we prioriteiten en doelstellingen in concrete strategieën en objectieve criteria. Voor de **vergunningverleningsorganisatie** vertalen we **prioriteiten en doelstellingen in een set van objectieve criteria voor toetsing**. Voor de **handhavingsorganisatie** vertalen we hier de **prioriteiten en doelstellingen naar doelgroepen en in nalevingstrategieën** (of indien reeds aanwezig het periodiek toetsen daarvan). Pas dan blijkt op welke wijze we specifieke doelgroepen in de praktijk moeten benaderen en hoe bepaalde beleidsaspecten (zoals strenger sanctioneren of minder gedogen) uitpakken.

Het fundament voor de BIG-8 in de vorm van het strategische en operationele beleidskader bouwen we op basis van een aantal stappen:

1. Op basis van enkele strategische gemeentelijke beleidsdocumenten formuleren we een kernopgave voor de VTH taken;
2. Die kernopgave vertaalden we naar een aantal begrippen die het maatschappelijk rendement van de VTH- taken / producten verwoorden;
3. De desbetreffende begrippen zijn aan de hand van een doel-inspanningenmatrix (DIM) vertaald naar concrete smart-doelstellingen.
4. Om die doelstellingen te realiseren stellen we voor de dagelijkse uitvoering van werkzaamheden uitvoeringsrichtlijnen en productbladen op. De uitvoeringsrichtlijnen zijn meer uitgebreid dan productbladen en stellen we op voor producten waaraan relatief veel tijd wordt besteed. Er zijn uitvoeringsrichtlijnen voor 1. Vergunningverlening, 2. Toezicht en 3.

Handhaving. De uitvoeringsrichtlijnen staan in aparte documenten en vormen derhalve geen onderdeel van deze notitie.

5. De uitvoeringsrichtlijnen vertalen we uiteindelijk in een integraal VTH uitvoeringsprogramma. Allereerst formuleren we een uitvoeringsprogramma op ambtelijk verantwoord niveau. Op basis van de match tussen benodigde en beschikbare capaciteit én prioritering op basis van het maatschappelijk rendement komt uiteindelijk een bestuurlijk vastgesteld uitvoeringsprogramma tot stand.

De kernopgave, het maatschappelijk rendement, de doelstellingen en uitvoeringsrichtlijnen hebben in principe een meerjarig karakter. Daarbij denken we aan een cyclus van vier jaar met een koppeling aan het coalitieprogramma. Het uitvoeringsprogramma kent een cyclus van één jaar. Op basis van een jaarlijkse evaluatie en rapportage gaan we na:

- in welke mate we de doelstellingen realiseerden;
- of aanpassing van de doelstellingen nodig is; dit kan zowel het herformuleren van de doelstellingen als het formuleren van nieuwe doelstellingen betreffen in verband met bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen;
- in hoeverre we uitvoeringsrichtlijnen moeten bijstellen in verband met gewijzigde doelstellingen, nieuwe wet- en regelgeving of veranderende inzichten vanuit het werken met de uitvoeringsrichtlijnen;
- en in hoeverre op basis van de vorige punten het uitvoeringsprogramma om bijsturing vraagt.

De kernopgave van de gemeente Beesel luidt: “Samen met inwoners, bedrijven, organisaties en partners werken aan een sterke gemeenschap. Samen maken we ‘Blij in Beesel’ waar; van gewoon anders naar gewoon samen.”

Visie / Ruimtelijke structuurvisie

In de (ruimtelijke structuur) visie doen we een aantal richtinggevende uitspraken over de toekomst. Een aantal van die richtinggevende uitspraken zijn van ook belang voor de VTH taken en producten. Het betreft de volgende richtinggevende uitspraken:

- De Structuurvisie Beesel geeft een strategische en duurzame ruimtelijke visie op de ontwikkeling van het hele grondgebied van de gemeente voor de komende twintig jaar; de structuurvisie vormt het toetsingskader voor de beoordeling van nieuwe plannen en initiatieven;
- Uitgaande van haar eigen speerpunten wil Beesel actief participeren in regionale samenwerkingsverbanden;
- De Toekomstvisie Beesel 2030 (zoals vastgesteld in 2009) vormt het kompas voor alle toekomstige plannen en voornemens in de gemeente;
- In de Toekomstvisie 2030 zien we de gemeente Beesel als een ideale en onderscheidende woongemeente. Kwaliteit van de woonomgeving en natuurlijke omgeving staan hierbij voorop;
- De gemeente Beesel zet in op duurzaam bouwen en het stimuleren van duurzaamheid in bestaande en nieuwe economische activiteiten.

Coalitieprogramma

Het coalitieprogramma “Samen aan de slag! Ambitie Agenda 2018-2022” bevat een aantal belangrijke speer- en uitgangspunten voor de uitvoering van de VTH taken en producten. Het betreft de volgende punten:

- Fijn wonen, voorzieningen en levendige kernen
- Duurzaamheid en energie, mobiliteit en bedrijvigheid
- Samenkracht in een inclusieve gemeenschap
- Gemeente in gemeenschap

Kernopgave VTH taken

De kernopgave voor de inhoudelijke uitvoering van de VTH taken kunnen we als volgt formuleren:

“Een bijdrage leveren aan de gewenste ruimtelijke fysieke ontwikkeling van de gemeente Beesel door het afhandelen van aanvragen voor omgevingsvergunningen en meldingen, het toezicht houden op en het handhaven van de omgevingsvergunningen en meldingen en van illegale activiteiten alsmede het ontwikkelen en (laten) uitvoeren van initiatieven op het gebied van klimaat, energie en milieu”.

Van kernopgave naar maatschappelijke effecten

De kernopgave is om te komen tot nadere concretisering nadrukkelijk gekoppeld aan een aantal maatschappelijke effecten waaraan de VTH-producten een bijdrage leveren. We onderscheiden de volgende effecten:

- Fysieke veiligheid: het leveren van een bijdrage aan de bescherming van mensen tegen letsel, pijn en dood. Externe veiligheid beschouwen we hierbij als onderdeel van fysieke veiligheid.
- Gezondheid: het leveren van een bijdrage aan de gezondheid van mensen die verblijven in de gemeente.
- Ruimtelijke kwaliteit: het leveren van een bijdrage aan de bescherming en instandhouding van het buitengebied en de kwaliteit en aantrekkelijkheid van de bebouwde omgeving; ruimtelijke kwaliteit moeten we in dit kader breed opvatten als kwaliteit van de directe omgeving (stedenbouwkundige kwaliteit, cultuurhistorische kwaliteit, landschappelijke kwaliteit).
- Milieukwaliteit: het leveren van een bijdrage aan een zodanige uitvoering van activiteiten dat zij zo min mogelijk belastend zijn voor bodem, water, lucht en andere natuurlijke hulpbronnen.

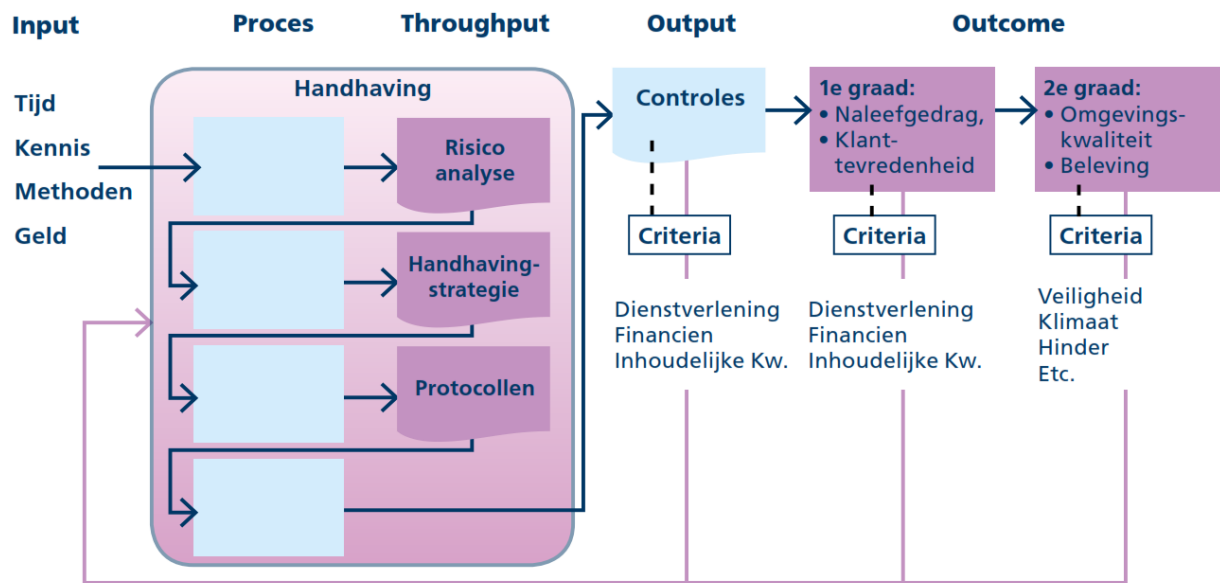
Voor ieder VTH-product is op basis van deze begrippen een effectmatrix vervaardigd. Deze matrix geeft aan of een product een bijdrage levert aan een maatschappelijk effect en zo ja, op welke wijze. Een voorbeeld van een dergelijke matrix (voor de activiteit bouwen) is:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen van (a) instortingen, (b) brandgevaarlijke situatie en (c) gebruiksonveilige situaties
Gezondheid	Voorkomen ongezond binnenklimaat bouwwerken
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen verkeerd geplaatste en ontsierende bouwwerken
Milieukwaliteit	Voorkomen veel energie verbruikende bouwwerken

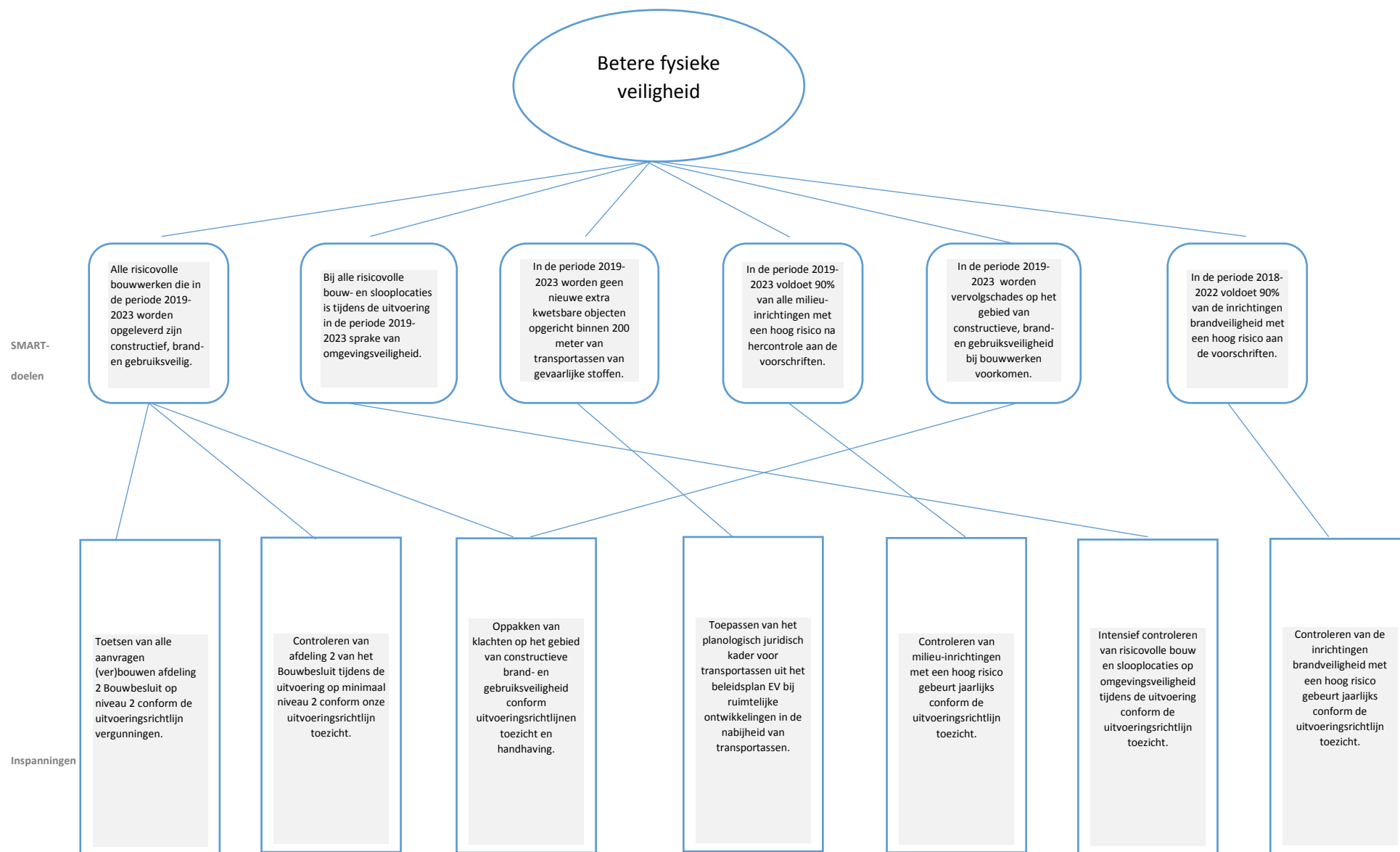
Van maatschappelijke effecten naar doelstellingen

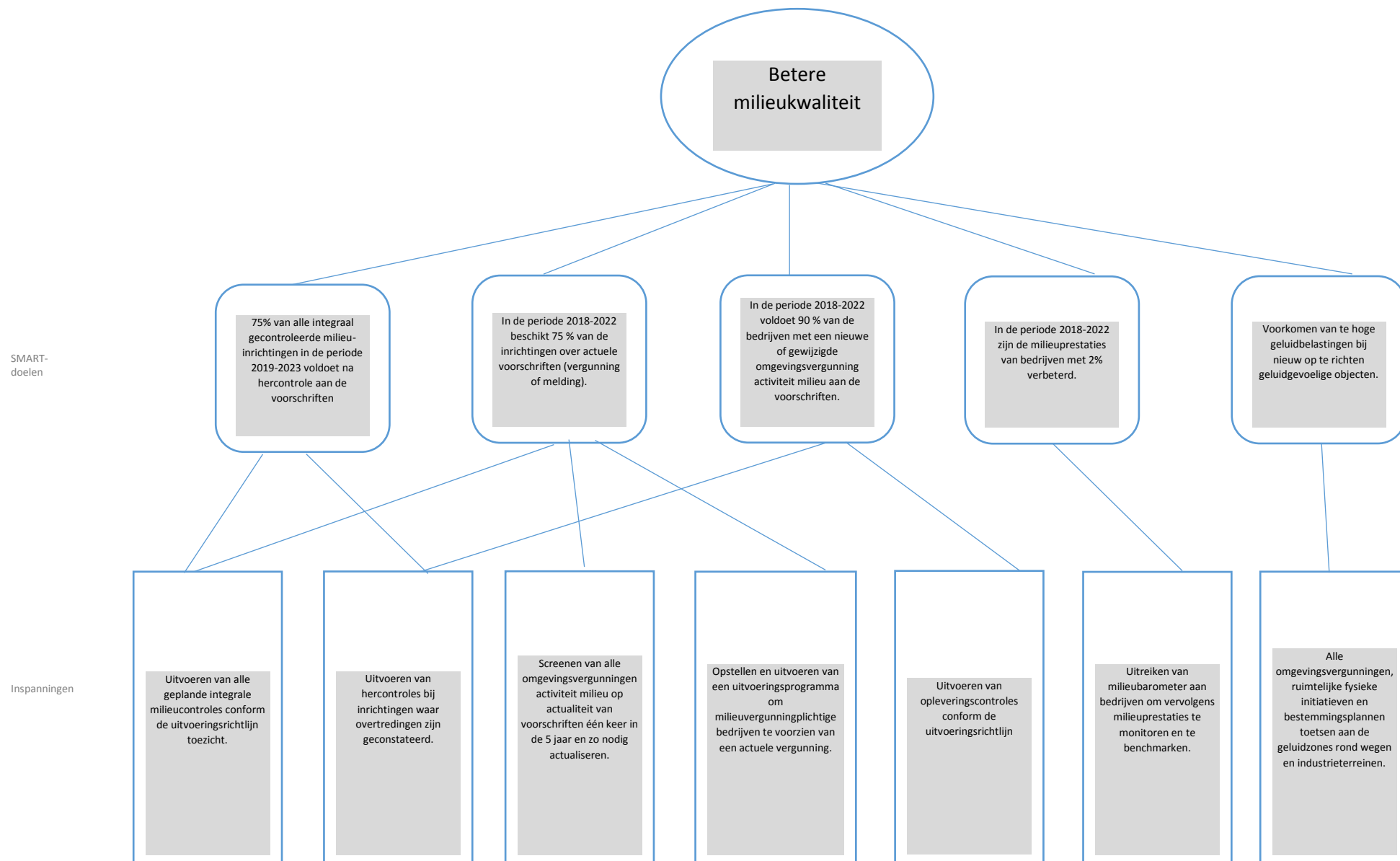
In het kader van de kwaliteitscriteria is het van belang om te komen tot meetbare doelstellingen. Vandaar dat we de zojuist benoemde effecten door middel van een doel-inspanningenmatrix (DIM) uitwerken. DIM's betreffen altijd keuzen. Voor ieder effect zijn in de matrices allereerst SMART doelstellingen terug te vinden. Die doelstellingen hebben betrekking op de periode 2019-2023. Bij ieder effect kunnen we een groot aantal doelstellingen formuleren. We kozen voor een beperkte eerste selectie van doelstellingen. Of we de juiste doelstellingen selecteerden en formuleerden blijkt op basis van evaluaties.

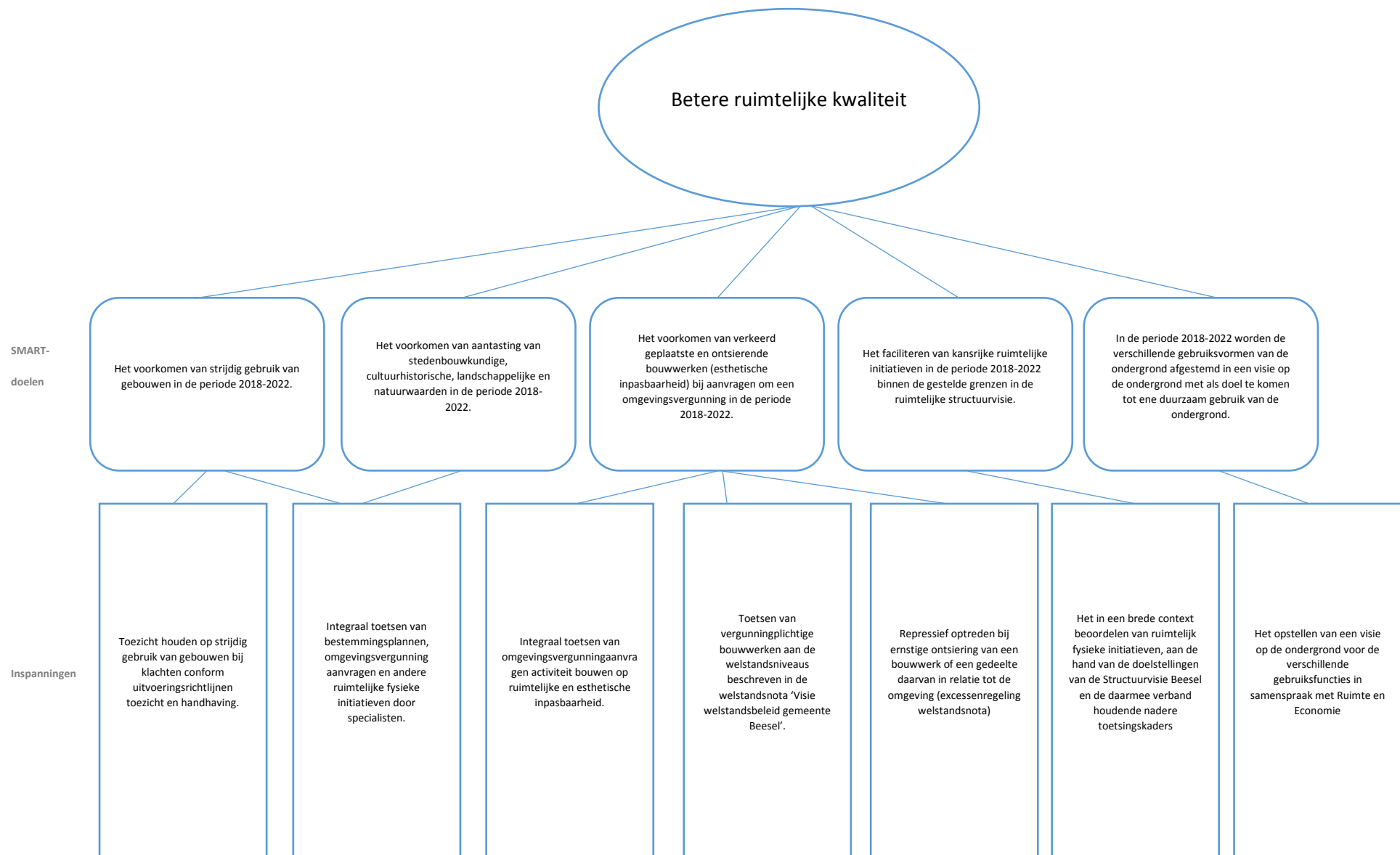
Essentieel is de relatie van een doelstelling met de betekenis van het werk en de inhoudelijke werkzaamheden. Vandaar dat we in de matrix de relatie leggen naar te verrichten inspanningen. Doelstellingen die geen directe relatie hebben met het werk horen niet in een DIM thuis. Essentieel bij DIM's is het nagaan of we de doelstellingen realiseren door de inspanningen. Hiervoor moeten we meetbare indicatoren benoemen.

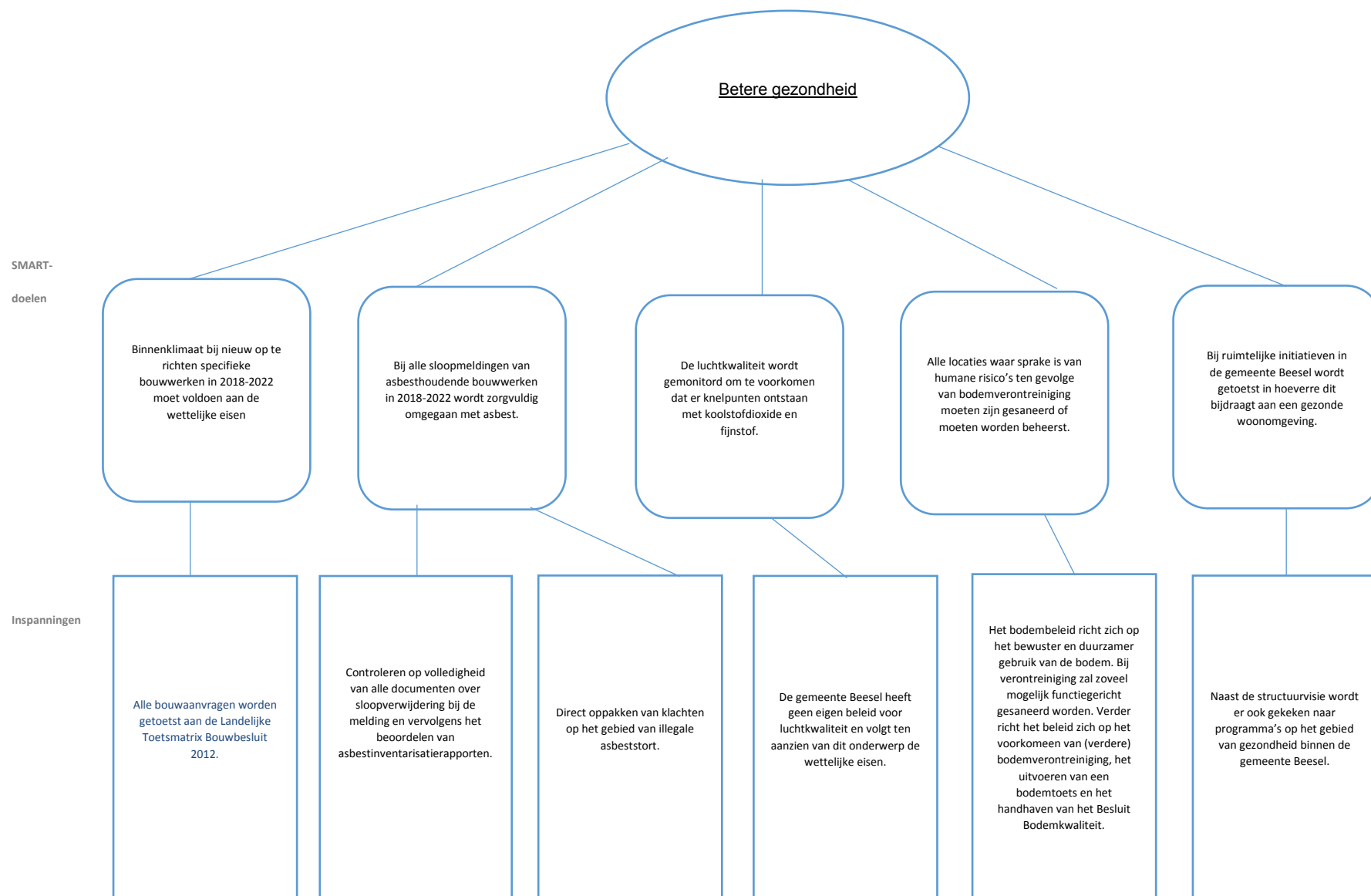


Smartdoelstellingen met bijbehorende inspanningen









Indicatoren

Aspect	Indicator /criterium
Dienstverlening <i>Definitie: de manier waarop en de snelheid waarmee de organisatie met belanghebbenden omgaat.</i>	- Klanttevredenheid (bij zowel burger, bedrijven als belanghebbenden) - Aantal aanspraken Wet Dwangsom
Uitvoeringskwaliteit <i>Definitie: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen én bijdraagt aan de omgevingsdoelen.</i>	- Naleefgedrag (inclusief trends) - Tendens in succesratio beroeps- en bezwaarprocedures - Tendens in incidenten - Relatief aantal handhavingverzoeken - Recidive - Bijdrage aan omgevingskwaliteit (bijvoorbeeld verminderen CO2-uitstoot, bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen) - Klachten, tendens per aspect (bijvoorbeeld geur) en tendens per gebied
Veiligheid <i>Definitie: de objectieve en subjectieve (gezondheids) veiligheid in relatie tot de VROM-taken.</i>	- Gevoel van veiligheid of onveiligheid (en de tendens daarin) - Mate van inzicht van de burger in de veiligheidssituatie; - Berekende risico (EV) - Tendens in het onderwerpspecifieke naleefgedrag - Aantal meldingen, incidenten, slachtoffers
Financiën (en bedrijfsvoering) <i>Definitie: de inzet van middelen in relatie tot de hoeveelheid afgeleverde diensten / producten.</i>	- Kosten VTH in relatie tot de outcome (en de tendens daarin) - Totale kosten beleidsveld leefomgeving in relatie tot de outcome

* Gemeenten kunnen vanaf 28 november 2017 geen toezichtinformatie via Waarstaatjegemeente.nl meer aanleveren. Het huidige onderdeel op Waarstaatjegemeente.nl over het project toezichtinformatie, waar de toezichtinformatie wordt ontsloten, wordt stopgezet. De redenen zijn dat het systeem (de software) niet meer voldoet aan de huidige eisen, het gebruik van dit onderdeel op Waarstaatjegemeente.nl ver is achtergebleven bij de verwachtingen en het gebruik anders heeft uitgepakt dan beoogd in 2012. De genoemde indicatoren zijn dan ook niet vergeleken met de gegevens van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING).

3. Borging capaciteit en middelen

3.1 Probleemanalyse (risicoanalyse) en prioriteitenstelling

Om de doelstellingen zoals beschreven in hoofdstuk 2 te verwezenlijken, voeren we activiteiten / taken uit. Die activiteiten / taken bestaan deels uit wettelijke taken, deels uit lokale taken.

De gemeentelijke overheid kan de wettelijke taken niet allemaal (gelijktijdig) uitvoeren. Om willekeur te voorkomen, is een systematiek noodzakelijk die gemeentebesturen in staat stelt om verantwoorde keuzes te maken in de uitvoering van de taken op het gebied van het omgevingsrecht. Regionaal is om die reden een probleem- en risicoanalyse ontwikkeld.

In het jaarlijks door het college vast te stellen integrale Uitvoeringsprogramma geven we specifiek aan op welke activiteiten / taken we inzetten, hoe dat gebeurt, met welke diepgang en welke capaciteit daarvoor nodig is. Prioriteren houdt in dat we taken wel uitvoeren maar ook dat we taken niet of in beperkte mate uitvoeren. Met name in dat laatste schuilt een bestuurlijk restrisico: wil het bestuur die risico's accepteren? Het bestuurlijke restrisico nemen we jaarlijks expliciet op in het integrale Uitvoeringsprogramma. De taken die in de lijst van restrisico's staan opgenomen voeren we voor het betreffende programmajaar niet uit.

De gemeente Beesel voerde voor de planning van haar vergunningen-, toezicht en handhavingstaken in 2018 die risicoanalyse (probleemanalyse) uit.

3.2 Uitvoeringsprogramma VTH

Aan de hand van de uitgevoerde probleemanalyse en de prioriteitenstelling stellen we per jaar een integraal uitvoeringsprogramma VTH op voor de beleidsvelden ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, (brand)veiligheid, APV, bijzondere wetten en basisregistratie personen, waarin we concreet aangeven wat de te bereiken doelen voor het desbetreffende jaar zijn en welke acties we ondernemen om die doelen te bereiken. Hierbij zijn de doelstellingen en prioriteiten die in onderhavig beleidsplan zijn opgenomen leidend.

3.3 Borging middelen in begroting

De gemeente draagt zorg voor de afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde doelen (zie hoofdstuk 2) en geprioriteerde werkzaamheden (zie paragrafen 3.1 en 3.2) enerzijds en inzet van de personele en financiële middelen anderzijds. Op basis van vastgestelde doelstellingen en prioriteiten in de uit te voeren werkzaamheden plannen we de benodigde capaciteit en financiële middelen en leggen dat vast in de begroting.

Om de taken uit te voeren zetten we middelen in zoals personeel, hulpmiddelen (apparatuur en instrumenten) en financiën. We borgen de personele, financiële en andere hulpmiddelen door dit vast te leggen in de begroting. Onder financiële middelen verstaan we alle middelen die nodig zijn ter financiering van in principe alle in de kwaliteitscriteria genoemde elementen. Op die wijze borgen we een adequate uitvoering van taken.

Planning en controlcyclus

De borging is verankerd in de systematiek van de planning en controlcyclus (hierna P&C-cyclus) van onze gemeente. De P&C-cyclus gaat over het maken van afspraken en het monitoren van de realisatie daarvan. Dit proces vindt binnen de gemeente op verschillende niveaus plaats en kent de volgende producten:

Kadernota

De kadernota bevat de kaders waarbinnen het college de begroting moet opstellen. In de ontwerp-kadernota geeft het college inzicht in de onontkoombare en de volgens haar gewenste beleidsaanpassingen binnen de meerjarenbegroting. Met de vaststelling van de kadernota geeft de raad het college de opdracht om deze nader uit te werken in de begroting. Zo nodig voorzien we de wensen in de kadernota van prioriteiten. Ook kan de raad in de kadernota richtinggevende uitspraken doen over eventueel noodzakelijke ombuigingen.

Programmabegroting

In de programmabegroting vertalen we de maatschappelijke effecten die de raad wil bereiken in doelstellingen en activiteiten met bijbehorende (financiële) middelen. De begroting stellen we op binnen de kaders zoals de raad die in de kadernota vaststelde. Met de begroting leggen we de basis voor de planning & controlcyclus.

Productenraming

Het college is bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht zoals de raad die in de begroting vaststelde. In de productenraming vertaalt het college de begroting naar concrete output, inclusief de noodzakelijke middelen. Die output vormt vervolgens weer de belangrijkste opdracht aan de organisatie voor het realiseren van de gewenste productie.

Voortgangsgesprekken

In de voortgangsgesprekken informeert het college de raad over de voortgang van de uitvoering van de speerpunten van de begroting en de belangrijkste projecten. Hierbij leggen we de focus op politiek/bestuurlijke relevante beleidsterreinen, onderwerpen en projecten. De voortgangsgesprekken zijn interactief en het college is vrij in de wijze van presentatie.

Bijstellingsrapportage(s)

In de bijstellingsrapportage(s) informeert het college de raad over afwijkingen ten aanzien van de begroting en de investeringsprojecten. Gelijktijdig vraagt het college aan de raad om instemming met de voorgestelde bijstelling van de begroting en de investeringsprojecten.

Jaarstukken

Sluitstuk van de cyclus zijn de jaarstukken. Hierin geeft het college aan in hoeverre we de gestelde doelen bereiken en welke middelen daarvoor daadwerkelijk zijn ingezet. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag bevat meer de beleidsmatige verantwoording, terwijl we met de jaarrekening financieel verantwoording afleggen.

4. Kwaliteitsborging

Kwaliteit is het optimaliseren van alle bouwstenen van de organisatie

Kwaliteit is het optimale samenspel tussen alle bouwstenen van de organisatie

Kwaliteit manifesteert zich in alle onderdelen van een organisatie. In kennis en vaardigheden van medewerkers, in werkprocessen / strategieën, in het adequaat volgen van de planning- en controlcyclus, in leidinggeven, in het onderhouden van relaties met partnerorganisaties, in beheer van financiële middelen en het bereiken van efficiency / kostenreductie en in communicatie.

Het containerbegrip kwaliteit definiëren we aan de hand van de diverse beleidsniveaus van een organisatie, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de VTH-taken.

Verordening VTH

De raad stelde bij besluit van 16 oktober 2016 de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Beesel (verder: Verordening VTH) vast. De Verordening VTH geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit het wetsvoorstel Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht.

Met het vaststellen van de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Beesel borgen we het proces van het leveren van professionele kwaliteit van de uitvoering VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht aan burgers, bedrijven en instellingen formeel. De Verordening vormt daarmee het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken van onze gemeente (en de RUD Limburg-Noord) en drukt het commitment uit van de raad aan kwaliteit. Zie ook paragraaf 1.3 van dit Beleidsplan.

Beleidsplan VTH

De Verordening VTH is de basis voor dit Beleidsplan VTH en de Uitvoeringsnota VTH. Op het niveau van dit Beleidsplan is van belang dat er aandacht is voor beschrijving en borging van de planning en controlcyclus, inclusief de koppeling met de financiële cyclus. Het doorlopen van die cyclus (probleemanalyse – beleidsdoelen – strategieën - uitvoeringsprogramma – monitoring – verslaglegging – bijsturing) is een nadrukkelijke kwaliteitsdoelstelling ‘an sich’. Het toepassen van die beleidscyclus is samen met de kwaliteitscriteria verplicht gesteld. Onze gemeente heeft in 2015 en 2016 – in een traject samen met de andere RUD-partners - geïnvesteerd in verbetering van die beleidscyclus (de zogenaamde procescriteria). Daartoe heeft het college eind 2014 een Verbeterplan vastgesteld. Zie hiervoor de uitvoerige beschrijving in hoofdstuk 1 van dit Beleidsplan.

Uitvoeringsnota VTH

Op een meer uitvoeringsgericht niveau komen allerlei concrete organisatorische kwaliteitsaspecten aan de orde. De Uitvoeringsnota VTH beschrijft die organisatorische kwaliteitsaspecten voor een groot deel.

De Uitvoeringsnota VTH gaat onder meer in op de volgende kwaliteitsaspecten:

- Kwaliteit van programmeren (uitvoeringsprogramma)
- Kwaliteit van processen/werkinstructies
- Kwaliteit van automatisering
- Kwaliteit van monitoring en verslaglegging/managementinformatie
- Kwaliteit van dienstverlening (klanttevredenheid)
- Kwaliteit van medewerkers (cultuur, verbeterplan en opleidingsplan)
- Kwaliteit van producten/interne controle (bijv 4-ogen principe/heldere taal/juridische kwaliteitstoets)

In het jaarlijks op te stellen Uitvoeringsprogramma (UP) gaan we in op aard en omvang van de taken die we in het betreffende jaar uitvoeren: kwantiteit als onderdeel van kwaliteit.

[Uitvoeringsnota VTH](#)

1. Probleemanalyse (risicoanalyse), prioriteitenstelling en Uitvoeringsprogramma

1.1 Probleemanalyse (risicoanalyse)

De gemeente Beesel voerde voor haar vergunningen-, toezicht en handhavingstaken in 2018 een risico-analyse (probleemanalyse) uit met behulp van een regionaal model dat de RUD Limburg Noord ontwikkelde voor alle gemeenten in de regio Limburg Noord. De uitkomst van de risico-analyse geven we hieronder beknopt weer. De uitgevoerde risico-analyse is opgenomen in bijlage 1.

De risicoanalyse stelden we op en voerden we uit op de volgende taakvelden: vergunningverlening bouwen / ruimtelijke ordening, vergunningverlening milieu, vergunningverlening apv / bijzondere wetten, milieutoezicht, toezicht bouwen en ruimtelijke ordening realisatiefase, toezicht bouwen en ro gebruiksfase, toezicht sloopfase, toezicht bij sloop en asbest, toezicht bij aanleg weg, toezicht APV en bijzondere wetten, toezicht centrumgebieden, toezicht agrarische gebieden met (hoge) landschappelijke waarde, toezicht natuur- en bosgebieden, toezicht woongebieden, toezicht dag- en verblijfsrecreatiegebieden, toezicht industrieterreinen, toezicht horeca en evenementen, toezicht groen, toezicht bodem en (juridische) handhaving. Alleen voor de milieutaken (vergunningverlening en toezicht) zijn de relevante kengetallen bestuurlijk 'vastgeklikt'. Bij de andere taakvelden zijn suggesties gedaan voor kengetallen op basis van landelijke gehanteerde kengetallen (LTB, ITP) of bij gemeenten bekende ervaringscijfers.

Voor elk van de genoemde taakvelden brachten we de risico's in beeld. De taakvelden met een groot risico scoren rood, de taakvelden met een beperkt risico scoren geel en de taakvelden met een klein risico scoren groen.

De taakvelden met de score rood (groot risico) noemen we hieronder. Voor de klassen met de beperkte en kleine risico's verwijzen we naar de bijlage.

Taakveld	Grootste risico's
Milieu	• Industriële IPPC inrichtingen • Afvalindustrie (opslag en be- en verwerking, inclusief Autodemontage, incl. grondopslag) • Papier industrie • Koolelektroden industrie • Loonwerkers • Spoorwegemplacement • Havensector • Defensie • Horeca, sport- en recreatie-inrichtingen • Spoorwegemplacement
Bouwen en RO realisatiefase	• Publiek categorie 2 €100.000 - €1.000.000 • Publiek categorie 3 > €1.000.000 • Bedrijf categorie 2 €100.000 - €1.000.000 • Bedrijf categorie 3 > €1.000.000 • Bouwwerken categorie 3+ > € 10.000.000
Bouwen en RO gebruiksfase	• Kamerverhuur > 4 pers. • Fabrieken 50-250 pers. • Fabrieken 250-500 pers. • Pension/Nachtverblijf 10-50 pers. • Pension/Nachtverblijf > 50 pers. • Loods, veem, opslagplaats > 1000 m2
sloopfase	• Wonen - hoogbouw

	• Publiek/Bedrijf - hoogbouw • Milieu Risicovolle Sloop - Uitgebreide sloopactiviteit
Sloop en asbest	• Asbestsloop • Risicovol sloopwerk

1.2 Prioriteitenstelling

Op basis van het Besluit omgevingsrecht actualiseren we die uitgevoerde risicoanalyse jaarlijks op basis van een analyse van ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de prioriteitstelling. De resultaten daarvan hanteren we ieder jaar voor het opstellen van een raming van de benodigde capaciteit en vertalen we naar het uitvoeringsprogramma en de begroting.

Niet alleen de grootste risico's uit de risicoanalyse moeten prioriteit krijgen binnen het onderhavige VTH-beleid, maar ook landelijke en regionale prioriteiten en bestuurlijke prioriteiten en lokale aandachtspunten.

Landelijke prioriteiten zijn:

- Verscherpte aandacht bij vergunningverlening en toezicht en handhaving bij evenementen op de aspecten veiligheid van tent, podium en tribune (mede naar aanleiding van het ongeval in Haaksbergen);
- Landelijke aanpak adreskwaliteit (LAA project);
- Toezicht en handhaving van de DHW (met name de leeftijdsgrens van 18 jaar).
- Sloop van asbestdaken

Voor de gemeente Beesel geldt dat de berekeningen horend bij grotere bouwwerken voor evenementen worden gecontroleerd door de constructeurs van de gemeente Venlo. De evenementencoördinatoren van de Veiligheidsregio Limburg Noord krijgen een overzicht van alle evenementen in de regio. Bij extreem weer ligt het initiatief bij de Veiligheidsregio Limburg Noord.

Regionale prioriteiten zijn:

- Controle illegale bewoning recreatiewoningen en huisvesting arbeidsmigranten
- Controles in het kader van het RIEC

Lokale prioriteiten zijn:

- Illegale bouwwerken;
- Brandveiligheid;
- Bouwbesluit en bouwverordening;
- Gebruik in strijd met het bestemmingsplan;
- Reclame;
- Overtredingen milieuregelgeving.

1.3 Uitvoeringsprogramma

In het uitvoeringsprogramma VTH geven we per taakveld duidelijk aan wat de verwachte werkzaamheden (aantal vergunningaanvragen, aantal controles etc.) zijn, hoe dat gebeurt, met welke diepgang en zetten we de hierbij behorende tijdsbesteding af tegen de beschikbare capaciteit waarbij we keuzes maken (over o.a. de diepgang van toetsing en het aantal controles) aan de hand van prioriteiten. Prioriteren houdt in dat we taken wel uitvoeren maar ook dat we taken niet of in beperkte mate uitvoeren. Met name in dat laatste schuilt een bestuurlijk restrisico: wil het bestuur die risico's accepteren? Het bestuurlijke restrisico nemen we jaarlijks expliciet op in het uitvoeringsprogramma VTH. De taken die in de lijst van restrisico's staan opgenomen voeren we voor het betreffende programmajaar niet uit.

Voor een uitgebreidere toelichting op de systematiek van het Uitvoeringsprogramma verwijzen we naar het Uitvoeringsprogramma zelf.

Burgemeester en wethouders stellen het uitvoeringsprogramma VTH vast, brengen dat in de raad en informeren de raad hierover.

Jaarlijks doen we verslag van de bereikte resultaten. Dat jaarverslag stellen burgemeester en wethouders vast en bieden zij ter kennisname aan de raad aan.

2. Monitoring

Een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio).

De doelstellingen uit het VTH Beleidsplan en de uitvoering van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma VTH moeten we dus monitoren. Zo kunnen we volgen of en in welke mate we de doelen van het beleidsplan halen, of de uitvoering volgens planning verloopt en of er tussentijds bijstelling nodig is. Conform de eisen uit het Besluit Omgevingsrecht en de landelijke kwaliteitscriteria moeten we naast de doelen nog een aantal andere zaken via monitoring volgen.

Monitoring indicatoren uitvoeringsprogramma (kwantitatief)

Binnen de RUD Limburg Noord is een monitoringssystematiek opgesteld, waarin zij de diverse indicatoren aanduiden. De indicatoren gedefinieerd in de kwaliteitscriteria vormen hierbij de basis en zijn aangevuld met de regionaal en eventueel lokaal gewenste indicatoren.

Verder hebben we bij het opstellen van de monitoringssystematiek aangesloten op de zogenaamde KING-indicatoren, die onderdeel uitmaken van de rapportageverplichting aan de gemeenteraad op grond van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht.

Voor de toezichtstrategie houden we onder andere de volgende aspecten bij:

- Hoeveel controles voerden wij uit?
- Hoeveel uren besteedden wij aan toezicht?
- Op welke wijze vond het toezicht plaats?
- Wie oefende het toezicht uit?
- Hoeveel en welke overtredingen constateerden wij?
- Tijdigheid van de (her)controle
- Hoeveel strijdigheden zijn beëindigd?

Ook de monitoring van de sanctiestrategie kent een aantal meetpunten, dat zijn de volgende:

- Welk bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrument gebruikten wij ten behoeve van de beëindiging van de overtreding?
- Leidde de toegepaste instrumenten ertoe dat de overtreding is beëindigd?
- Hoeveel uren besteedden wij aan het handhavingstraject?

Bij de gedoogstrategie houden wij bij:

- Welke overtredingen gedoogden wij?
- Hoeveel overtredingen gedoogden wij?
- Hoe lang gedoogden wij ?
- Beëindigden wij de overtreding?

Voor vergunningverlening van de fysieke leefomgeving (milieu, bouwen, ro, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten) houden wij onder andere bij:

- Aantal en aard van ingediende aanvragen;
- Aantal besluiten op basis van de ingediende aanvragen;
- Aantal afgehandelde meldingen onderverdeeld in relevante categorieën;
- Aantal besluiten onderverdeeld naar relevante categorieën;
- Aantal ingediende bezwaren/beroep en percentage gehonoreerd;
- Tijdigheid van de geleverde producten;
- De inhoudelijke kwaliteit van de producten;
- De actualiteit van omgevingsvergunningen milieu

Voor aanvragen die in strijd zijn met het bestemmingsplan houden wij bij:

- Aantal en aard van de aanvragen;
- Complexiteit;
- De gronden op basis waarvan het afwijkingsbesluit is genomen;
- De relatie tussen dergelijke aanvragen en de wettelijke termijnen;
- Aantal keren dat bezwaar- en beroep is aangetekend.

Monitoring beleidsdoelstellingen (kwalitatief)

Naast het monitoren van de mate waarin we de geprogrammeerde werkzaamheden uitvoerden, is het van belang te monitoren of we de door de raad gestelde beleidsdoelstellingen haalden. Uit het monitoren van die beleidsdoelstellingen blijkt welke maatschappelijke effecten we bereikten door uitvoering te geven aan de VTH-taken. De door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen zijn (zie doel-inspanningenmatrices in het beleidsplan VTH):

- een betere fysieke veiligheid;
- een betere milieukwaliteit;
- een betere ruimtelijke kwaliteit;
- een betere gezondheid.

Frequentie monitoring

Aan het college rapporteren wij voor wat betreft de productgerelateerde taken (output) door de kwartaalrapportages, de zogenaamde Q1 t/m Q4 dashboards. In die rapportages benoemen we de belangrijkste prestatie-indicatoren, lichten wij de voortgang van het uitvoeringsprogramma toe en vergelijken wij het daadwerkelijke werkaanbod met het geplande. Over de (mate van) realisatie van de gestelde beleidsdoelen (outcome) rapporteren wij niet per kwartaal maar jaarlijks.

3. Rapportage en evaluatie

Rapportage over de uitvoering van de VTH-taken is van belang voor de managementsturing. Door tussentijds te rapporteren krijgen we inzicht of de in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten op schema liggen en in hoeverre die activiteiten bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen. Binnen de gemeente wijzen we daarom een verantwoordelijke aan die per kwartaal een rapportage opstelt over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het VTH-plan en het uitvoeringsprogramma VTH. De kwartaalrapportage brengen we ter kennis van de afdelingshoofden/MT/portefeuillehouder(s)/college/etc.

Burgemeester en wethouders brengen jaarlijks een integraal jaarverslag uit over de uitvoering van het VTH-plan en het uitvoeringsprogramma VTH, dat zij ter kennis brengen van de gemeenteraad. Het jaarverslag geeft het beeld weer van hoe uitvoering is gegeven aan het VTH-plan en het hieraan gekoppelde uitvoeringsprogramma VTH en wat de uitkomsten daarvan zijn. De verantwoording van inzet, prestaties en resultaten vindt plaats conform de eisen zoals opgenomen in de Wabo en het hierbij behorende Besluit omgevingsrecht (Bor) en Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) en de landelijke kwaliteitscriteria. Dat houdt in dat we verantwoording afleggen over:

- Het bereiken van de geformuleerde doelstellingen.
- De uitvoering van afspraken die we maken met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving over de samenwerking en de afstemming van handhavingswerkzaamheden.
- Prestaties handhaving, zoals aantal controles per categorie, de mate waarin we de toezicht- en sanctiestrategie toepassen, de realisatie van geplande bezoekfrequenties, tijdigheid van hercontroles, tijdigheid versturen controleverslag en brief, het naleefgedrag en de evaluatie van de handhavingsresultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handavings(beleids)cyclus.
- Flexibiliteit en actualiteit vigerende juridische planologische regelingen.
- Zicht op afwijkingen in verband met mogelijke activiteiten die in strijd zijn met het bestemmings-, dan wel inpassingsplan.
- Prestaties vergunningverlening (aantal producten per categorie en tijdbesteding, tijdigheid van het besluit, juridische kwaliteit, evaluatie prestaties vergunningverlening).
- Prestaties wat betreft aanvragen niet passend binnen het bestemmings- dan wel inpassingsplan.

De jaarlijkse evaluatie kan leiden tot bijstelling van doelstellingen, beleid en of prioriteiten.

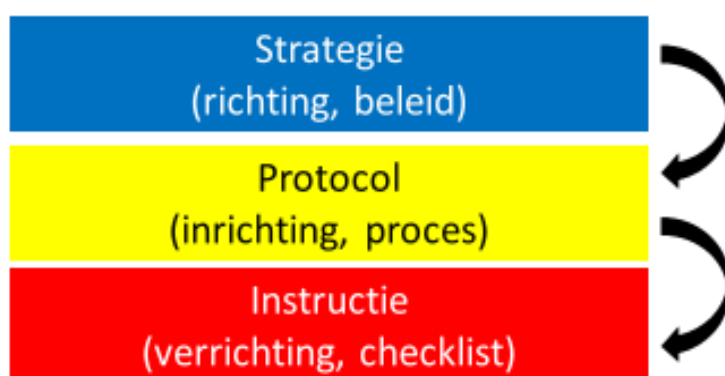
4. Strategieën en werkwijzen

Op basis van de kwaliteitscriteria moet het bevoegd gezag handelen op grond van strategieën voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning, het houden van toezicht en het handhaven/gedogen van overtredingen. De strategieën en werkwijzen zijn mede gebaseerd op de uitgangspunten van het door de gemeente vastgestelde beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving (paragrafen 4.1 en 4.2).

Die strategieën zijn vervolgens uitgewerkt in protocollen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (paragraaf 4.3).

Tot slot bepalen de objectieve criteria voor het toetsen van aanvragen omgevingsvergunningen, het uitoefenen van toezicht en het toepassen van handhavingsmaatregelen de diepgang van de diverse werkzaamheden (paragrafen 4.4 t/m 4.6).

Schematisch kan dit als volgt worden aangeduid:



4.0 Vigerend beleid

Deze uitvoeringsnota heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. Het betreft de beleidsvelden natuur en milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten waaronder de Drank- en horecawet en de Basisregistratie personen. In het verleden heeft de gemeente voor (een aantal van) deze beleidsvelden afzonderlijk beleid opgesteld. Hieronder geven we aan voor welke beleidsvelden de gemeente al beleid opstelde en of dit beleid opgaat in onderhavige Uitvoeringsnota. Het beleid is bepalend voor de diverse strategieën en werkwijzen die worden gehanteerd bij de uitvoering van de werkzaamheden, zie daarvoor de volgende paragrafen.

Van belang is het vigerend beleid periodiek te actualiseren.

4.1 Strategie vergunningverlening Wabo

De Wabo die op 1 oktober 2010 in werking trad vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening. Tot inwerkingtreding van de Wabo moesten burgers en bedrijven voor alle vergunningplichtige activiteiten afzonderlijke vergunningaanvragen indienen. De trajecten om tot een vergunning te komen kenden allemaal hun eigen regelgeving, formulieren, procedures en termijnen. Zo kon het noodzakelijk zijn om voor het bouwen van een carport afzonderlijk een bouwvergunning, een kapvergunning, een in/uitritvergunning en een sloopvergunning aan te vragen. De Wabo voorziet in een omgeving waarin (rechts)personen en bedrijven voor een dergelijke activiteit slechts één aanvraag hoeven in te dienen. Op basis van de kwaliteitscriteria moet het vergunningverlenend bevoegd gezag handelen op grond van een strategie voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning. Die strategie is vastgelegd in protocollen die aangeven wat de basiswerkwijze bij vergunningverlening is.

4.2 Strategie en werkwijze toezicht en handhaving

4.2.1 Nalevingsstrategie

De gemeente Beesel zet verschillende toezicht- en handhavingsinstrumenten in om een goed naleefgedrag te bereiken. Er zijn vijf methoden te onderscheiden om de naleving te verbeteren:

1. heldere en handhaafbare vergunningsvoorschriften waardoor het voor de vergunning- en toezichthouder duidelijk is wat er vergund is en tegen welke voorwaarden;
2. het bevorderen van de naleving door het houden van toezicht (conform toezichtstrategie);
3. het bevorderen van de naleving door burgers en bedrijven actief te informeren en voor te lichten over van toepassing zijnde wet- en regelgeving en beleid;
4. het bevorderen van de naleving door repressief optreden (opleggen van sancties conform de landelijke handhavingstrategie);
5. het bevorderen van de naleving door het opschorten van acties (gedogen).

De gemeente Beesel streeft naar maximale beïnvloeding van het naleefgedrag door in de diverse fasen het meest geëigende instrument in te zetten. Een goede naleving begint in de vergunningsfase met een heldere en eenduidige vergunning en goed te begrijpen voorschriften. Hiermee stimuleren we het naleven van de vergunningsvoorschriften. In de toezichtfase is het naleefgedrag van de overtreder en de aard en de ernst van de overtreding vervolgens bepalend voor de keuze van het meest effectieve of passende instrument. In de handhavingsfase is de beslissing welk handhavingsinstrument we inzetten, gebaseerd op de grootte van het risico dat met de overtreding gemoeid is. De gemeente treedt mild op waar het kan en treedt streng op waar het moet.

4.2.2 Toezichtstrategie

Toezicht is primair bedoeld om na te gaan of (rechts)personen en bedrijven conform de regels handelen. Is dat niet het geval, dan maken we gebruik van een van de repressieve handhavingsinstrumenten (toepassen van bestuursdwang, opleggen last onder dwangsom, intrekken van een beschikking, bestuurlijke boete, strafrechtelijke handhaving en privaatrechtelijke handhaving) om de situatie weer in overeenstemming met de regels te brengen.

Op basis van de eisen in het Bor en de landelijke kwaliteitscriteria moet de gemeente een toezichtstrategie hebben. Hierin moet de gemeente aangeven welke vormen van toezicht zij onderscheidt en wat de basiswerkwijze daarbij is (die vervolgens in de protocollen nader wordt uitgewerkt). Het houden van toezicht kunnen we beschouwen als 'bestaand beleid'. De gemeente Beesel nam in haar integrale handhavingbeleid dat is vastgesteld in 2012 al een toezichtstrategie op. De toezichtstrategie is te vinden in bijlage 5. Daarin beschreven we hoe wij het toezicht uitoefenen. In 2016 is op het niveau van de RUD Limburg Noord de basiswerkwijze voor de verschillende vormen van toezicht nader uitgewerkt in protocollen². De bestaande toezichtstrategie met de hierbij behorende toezichtsprotocollen ervaren we als werkbaar en hanteren we ook in de periode 2019-2023.

Uitzondering hierop is de werkwijze bij een bouwcontrole. Conform de eisen uit de kwaliteitscriteria 2.1 vindt toezicht tijdens de bouwfase plaats op basis van een systematiek zoals beschreven in het integraal toezichtprotocol. Die systematiek gaat uit van objectcategorieën op basis van gebruik / activiteit, een toezichtmatrix die diepgang per thema en frequentie vast legt en een projectgebonden checklist voor de inspectie. In de kwaliteitscriteria 2.1 is voor het bevoegd gezag de verplichting opgenomen om het collectieve niveau zoals afgesproken in het integraal toezichtprotocol te hanteren. De gemeente Beesel mag van de bovengenoemde objectieve criteria afwijken als aantoonbaar blijkt uit eigen gegevens dat het collectieve niveau niet noodzakelijk dan wel niet ambitieus genoeg is. De argumenten tot afwijken moeten we aantoonbaar maken en vaststellen.

De gemeente Beesel hanteert voor het toezicht tijdens de bouwfase het collectieve niveau zoals afgesproken in het integraal toezichtprotocol. Dat heeft gevolgen voor de huidige werkwijze van de toezichthouders bouwen en de benodigde beschikbare capaciteit voor de uit te voeren controles. In

² Procesbeschrijvingen Team toezicht en handhaving gemeente Leudal eindversie 11 augustus 2010

het uitvoeringsprogramma VTH nemen we jaarlijks de aantallen uit te voeren controles per jaar op met de hierbij benodigde capaciteit.

4.2.3 Communicatie als preventieve handhaving

De gemeente Beesel gebruikt voorlichting en communicatie om (een beter) naleefgedrag te bereiken. De gemeente geeft haar inwoners en bedrijven voorlichting over geldende regels en wetten.

Daarnaast vindt informatievertrekking plaats langs de volgende kanalen: via e-mail, brochures en internet. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor de gemeentelijke website. Verder vindt de gemeente Beesel het belangrijk om de publiciteit te zoeken met successen die we in de handhaving boeken om een verdere verbetering in het naleefgedrag te bereiken.

De gemeente Beesel stelt een communicatienota op waarin we uitwerken welke communicatiemiddelen we in welke gevallen inzetten en in welke gevallen ondersteuning van een communicatiedeskundige wenselijk is.

4.2.4 Landelijke Handhavingstrategie (sanctiestrategie)

Ondersteund door het Programma Uitvoering met Ambitie - PUmA - namen het Interprovinciaal overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie (OM), eind 2012 het initiatief om met alle betrokken overheden, een landelijke strategie op te stellen voor toezicht en handhaving. Tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014 is de eindversie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) door het IPO en het Openbaar Ministerie aangeboden aan staatssecretaris Mansveld van Milieu. Daarbij spraken alle betrokken partijen zich uit voor implementatie van de LHS. Handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie treden dan op eenzelfde manier op bij geconstateerde overtredingen. Zo ontstaat een gelijk speelveld, wordt het rechtsgevoel gerespecteerd en blijft de leefomgeving veilig, schoon en gezond.

De Landelijke Handhavingstrategie (LHS) is het eerste gezamenlijke product van: het OM, het IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW), de Nationale Politie en de vereniging van omgevingsdiensten (OmgevingsdienstNL).

Met de Landelijke Handhavingstrategie trekken we reacties op beoordelingen van inspecteurs gelijk. Verder verbindt de Landelijke Handhavingsstrategie het bestuurs- en strafrecht met elkaar. In de handhavingstrategie staan de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke (repressieve) handhaving centraal. Hierbij geeft de strategie aan hoe en wanneer we de diverse handhavingsinstrumenten inzetten, gelet op de zwaarte van de overtreding en de termijn voor het beëindigen van een overtreding. De aanpak op zowel het gebied van het bestuursrecht alsook het strafrecht duiden we aan als het *tweesporenbeleid*. Via twee sporen zetten we handhaving in. Bij voorkeur vindt het optreden plaats door zowel het gemeentebestuur als door de politie en OM. Uiteraard indien en voor zover de partners daartoe bevoegd zijn en voor zover hun prioriteitenstelling daarmee strookt.

Overeenkomstig de eisen uit de kwaliteitscriteria 2.1 hanteert de gemeente Beesel bij de uitvoering van toezicht en handhaving de uniforme Landelijke Handhavingsstrategie.

De door de gemeente Beesel gehanteerde landelijke handhavingsstrategie heeft betrekking op alle overtredingen van de regelgeving van de fysieke leefomgeving (milieu, bouwen, ro, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten).

4.2.5 Privaatrechtelijke handhaving

Privaatrechtelijke handhaving houdt in dat de gemeente Beesel de aan haar in het privaatrecht toegekende bevoegdheden gebruikt om de naleving van rechtsregels te bevorderen. Bij onrechtmatig in gebruik genomen groenstroken door burgers (bijvoorbeeld ter vergroting van achtertuinen) kan de gemeente, door gebruik te maken van haar eigenaarsbevoegdheid, privaatrechtelijk handhaven. Ook privaatrechtelijk kostenverhaal op grond van een onrechtmatige daadsactie kan tot de mogelijkheden behoren, bijvoorbeeld bij het opruimen van olie op de weg.

Als de gemeente Beesel wil handhaven, staat het haar niet vrij om naar keuze gebruik te maken van het publiekrecht dan wel van het privaatrecht. De Windmill-doctrine vormt de maatstaf om te bepalen of we het privaatrecht mogen gebruiken om een voor de gemeente ongewenste c.q. strijdige situatie te beëindigen. Die doctrine houdt in dat we het privaatrecht niet mogen inzetten wanneer we hetzelfde resultaat kunnen bereiken via de bestuursrechtelijke (handhavings)weg. In een dergelijke situatie doorkruisen we de publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze.

Omdat we privaatrechtelijk handhaven niet snel kunnen gebruiken, geldt het uitgangspunt dat we primair inzetten op bestuursrechtelijk handhaven.

4.2.6 Gedogen

Gedogen houdt eenvoudigweg in dat we niet optreden tegen een situatie, die strijdig is met de geldende regels. Gelet op de beginselplicht tot handhaving en de serieuze aanpak van de gemeente Beesel van handhaving doet gedogen zich slechts in uitzonderlijke situaties voor. Uitgangspunt in de gemeente Beesel is dat we bij gedogen, het rijksbeleid zoals vastgelegd in de nota “grenzen aan gedogen” als uitgangspunt nemen. Uitsluitend als sprake is van bijzondere omstandigheden en het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen (bijvoorbeeld het door de overtreden rechtsregel beschermde belang, de belangen van derden en de belangen van de overtreder) daartoe aanleiding geven, kan het gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat we van bestuursrechtelijk handhavend optreden afzien. Die stelregel vloeit voort uit de jurisprudentie over handhaven en gedogen. Onverminderd het vereiste van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking.

1. *Overmachtsituaties.*
Het gaat hierbij om onvoorziene situaties (bijvoorbeeld calamiteiten), die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij we de overtreder geen enkel verwijt kunnen maken. De belangenafweging kan in die situaties ertoe nopen dat we de overtreding tijdelijk gedogen.
2. *Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.*
Kenmerk van die situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden, dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Het gaat om situaties, waarin we handhavend optreden (na afweging van de betrokken belangen) onevenredig moeten achten en wegens die grond handhaving achterwege moet blijven.
3. *Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.*
Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die leidt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake, dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en is het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig. Reden waarom we in die situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de handhavingsbevoegdheid.

Gedogen kan uitsluitend actief, dus op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Stilzwijgend gedogen is niet toegestaan. Het beleid voorziet voor situaties waarin we wegens overmacht of onevenredigheid gedogen in een gedoogbeschikking. Daarnaast hanteren we voor situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie de term “*opschortingsbesluit*”.

Een gedoogbeschikking verlenen we in principe voor een zo kort mogelijke, concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen verlenen we deze voor onbepaalde duur (bij geringe inbreuk) of is een persoonsgebonden gedoogbeschikking mogelijk. Voor wat betreft de geldigheidsduur van een opschortingsbesluit sluiten we aan bij het moment waarop de overtreding c.q. het concrete zicht op

legalisatie eindigt. Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) centraal. Er moeten zodanig strikte voorwaarden worden gesteld dat we dit belang genoegzaam waarborgen en materieel gezien geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie (past bij de belangenafweging; de rechter toetst hierbij marginaal).

4.2.7 Klachten, verzoeken om handhaving en mediation

Schriftelijke verzoeken om handhaving die voldoen aan het bepaalde in de Algemene Wet bestuursrecht handelen we in principe conform de hiervoor geldende regels af. Bij de afhandeling van de verzoeken om handhaving en klachten zijn de in dit beleidsplan genoemde prioriteiten in de handhaving leidend. Ook het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid veel meer bij de burgers en de bedrijven ligt, speelt, bij de afweging van de beslissing op de klacht en het verzoek, een belangrijke rol. Dit betekent dat de gemeente zich niet bij elke klacht/verzoek geroepen zal voelen om handelend op te treden maar de verantwoordelijkheid voor het oplossen hiervan bij de burger en het bedrijf zal leggen.

Voor de afhandeling van anonieme klachten en verzoeken geldt dat we die verzoeken in beginsel niet in behandeling nemen. Van die lijn kan afhankelijk van de aard van de klacht of het verzoek worden afgeweken.

De gemeente Beesel wil bij conflicten met burgers en bedrijven zoveel mogelijk gebruik maken van het mediationtraject (bemiddeling). Mediation is vooral zinvol bij slepende kwesties, die veel tijd en geld kosten. Mediation heeft vele voordelen. De gemeente Beesel verwacht een betere en ook snellere oplossing van conflicten, door het draagvlak bij beide partijen. Mediation zorgt voor wederzijds respect en begrip en het betekent dat de gemeente een luisterend oor heeft voor klachten. De kwaliteit van dienstverlening wordt op die manier vergroot.

4.3 Beschrijven werkprocessen (protocollen)

Conform de eisen uit de Wabo en de landelijke kwaliteitscriteria moet het vergunningverlenend en handhavend bevoegd gezag handelen op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar Wabo taken. Dit om de kwaliteit van de vergunningverlening en de handhaving te borgen. De gemeente moet de werkprocessen voor de voorbereiding en uitvoering van de Wabo-taken in protocollen vastleggen. Die protocollen baseerden we mede op de hierboven beschreven strategieën. De volgende processen voor de Wabo-vergunningverlening moeten we beschrijven:

- Vooroverleg;
- Beoordelen concept-aanvraag;
- Beoordelen definitieve aanvraag;
- (ontwerp)besluit;
- Bedenkingen;
- Bezwaar en beroep;
- Overdracht naar handhaving;
- Procesbeschrijving van de te doorlopen stappen voor het afwijkingsbesluit;
- Voor aanvragen in strijd met het bestemmingsplan dan wel inpassingsplan een werkinstructie voor een goede intake en een werkinstructie voor het nagaan van relevante kaders/vigerend beleid.

De volgende processen voor het toezicht en de handhaving onder de Wabo moeten we beschrijven:

- Voorbereiden van controles;
- Uitvoeren van controles;
- Versturen verslag en brief;
- Toepassen van sancties.

Binnen de RUD Limburg Noord werkten we samen aan het opstellen/verbeteren van de bovenstaande werkprocessen. Dit heeft tot consequentie dat we binnen de gemeenten die deel uit maken van de RUD steeds meer uniform werken aan de diverse VTH-producten.

De beschreven werkprocessen vormen de basis voor het inrichten/optimaliseren van het digitale systeem, waarin we de uit te voeren VTH-taken afhandelen.

4.4 Objectieve criteria voor het bouwdeel van de omgevingsvergunning

Voor het taakveld bouwen toetst de gemeente overeenkomstig de landelijke kwaliteitscriteria het bouwdeel van een omgevingsvergunning op basis van een systematiek zoals omschreven in het toetsprotocol CKB online (nu BRIS-toets) of een systematiek met vergelijkbare diepgang. Die systematiek bepaalt risico's van de bouwaanvragen en legt accenten in het vergunningverleningsproces. De gemeente Beesel heeft het toetsniveau voor het toetsen van bouwaanvragen aan het nieuwe Bouwbesluit 2012 niet vastgesteld. Conform de doelstelling in onderhavig VTH-plan toetst de gemeente aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de activiteit Bouwen minimaal aan het basisniveau uit het Landelijke Toetsmodel Bouwen (LTB).

4.5 Objectieve criteria voor het bouw- en milieutoezicht

Voor het taakveld bouwtoezicht moet de gemeente overeenkomstig de landelijke kwaliteitscriteria toezicht uitoefenen op basis van een systematiek die risico's bepaalt van de bouwwerken en accenten legt in het toezichtsproces, zoals omschreven in het Integraal Toezicht Protocol (ITP) of een systematiek met vergelijkbare diepgang. De gemeente Beesel stelde dit toezichtsniveau niet vast. Conform de doelstelling in onderhavig VTH-plan hanteert de gemeente bij de uitvoering van het bouwtoezicht minimaal het basisniveau uit het ITP.

Voor het milieutoezicht op bedrijven gebruikt de gemeente werkinstructies (in de vorm van checklists) die de RUD Limburg Noord uniform vaststelde.

4.6 Steekproefsgewijze controles

Steekproefsgewijs voeren we jaarlijks controles uit of vergunningverlening bouwen plaatsvindt conform het minimale toetsniveau uit de LTB 2012, of controles bouwen plaatsvinden conform het landelijk toezichtsprotocol ITP, of toezicht van het omgevingsrecht plaats vindt conform de in onderhavig VTH-plan opgenomen toezichtstrategie, of handhaving van het omgevingsrecht plaats vindt conform de landelijke handhavingstrategie en of registratie van vergunningprocedures en toezicht en handhaving plaats vindt in SBA/SquitXO/etc. De uitkomsten hiervan nemen we op in de jaarlijkse rapportage aan het bestuur over de voortgang van het uitvoeringsprogramma VTH.

5. Organisatie vergunningverlening, toezicht en handhaving

5.1 Vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de Dienstverlening

Dienstverlening				
Klant Contact Centrum (KCC)	Team Milieu, bouwen en wonen (MBW)	Team Veiligheid, toezicht en handhaving (VTH)	Team Ruimtelijke ontwikkeling en volkshuisvesting (ROV)	Team Beheer openbare ruimte (BOR)

In het Klant Contact Centrum (KCC) komen klantcontacten / vragen binnen (telefoon en e-mail) die het KCC zoveel mogelijk zelf afhandelt. In het KCC worden informatieverzoeken en concept-aanvragen ontvangen en gecategoriseerd. In het KCC vindt ook de afhandeling plaats van vergunningaanvragen op grond van de APV (o.a. kleine evenementen) en de bijzondere wetten zoals de Drank- en horecawet. Daarnaast zorgt het KCC voor een juiste inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP). Het KCC start een adresonderzoek als we twijfelen aan een adressaangifte of over de juistheid van een geregistreerd adres van een persoon in de BRP. Als uit zorgvuldig onderzoek blijkt dat het adres in de BRP niet juist is, voeren we ambtshalve een adreswijziging door. Een onderdeel van het adresonderzoek is het ter plaatse vaststellen van de bewoning van een adres. Die zogenaamde huisbezoeken voeren de toezichthouders BRP uit.

Het team VTH houdt zich met name bezig met de behandeling van omgevingsvergunningaanvragen voor het onderdeel bouwen, sloop, monumenten, welstand en milieu.

Het team Ruimtelijke ontwikkeling houdt zich in het kader van omgevingsvergunningaanvragen met name bezig met het toetsen van aanvragen aan het bestemmingsplan, het adviseren over kruimelgevallen (binnenplanse ontheffingen) en het behandelen van aanvragen die in strijd zijn met het bestemmingsplan waarvoor een bestemmingsplan wijziging nodig is.

Het team VTH houdt ook zich bezig met bouwtoezicht, milieutoezicht, brandveiligheid, toezicht APV en bijzondere wetten en openbare ruimte. Vanuit dit team vindt ook de (juridische) handhaving plaats van overtredingen.

Het team Aanleg en Beheer Openbare Ruimte en Gebouwen (ABORG) behandelt de omgevingsvergunningaanvragen voor het onderdeel riolering, kappen, in- en uitrit en flora en faunawet en adviseert hierover aan de casemanager.

5.2 Scheiding tussen vergunningverlening en handhaving

Op grond van de Wabo en de landelijke kwaliteitscriteria moeten de gemeentelijke organisatie regelingen treffen voor een zo optimaal mogelijke scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving draagt bij aan de objectiviteit van de handhaving. Op die manier hoeft niet eenzelfde persoon, die een rol bij het verlenen van een bepaalde vergunning heeft gespeeld, nogmaals een oordeel te geven over de eventuele niet naleving van (een deel van) die vergunning. Daarnaast zijn vergunningverlening en handhaving aparte gebieden, die elk specifieke eisen stellen aan de kwaliteiten van de personen die zich hiermee bezig houden.

De gemeente Beesel heeft haar eigen organisatie zo ingericht dat alle Wabo vergunningverlening en handhaving gescheiden zijn op organisatorisch en persoonsniveau. Daarnaast moet er volgens de kwaliteitscriteria voor de juristen een scheiding op objectniveau zijn. De gemeente Beesel voldoet aan die eis.

5.3 Roulatiesysteem

Conform de eisen uit het Bor en de landelijke kwaliteitscriteria moet de gemeente Beesel beschikken over een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd. De gemeente Beesel voldoet aan de eisen voor een roulatiesysteem via de RUD Limburg Noord waar de gemeente al haar VTH-taken onderbrengt.

Wij beoordelen jaarlijks in het uitvoeringsprogramma de categorie 4-inrichtingen afzonderlijk. Ook categorie 3-inrichtingen die een slecht naleefgedrag vertonen beoordelen wij afzonderlijk. Dit doen wij ook voor bepaalde branches. Op basis van het naleefgedrag van die inrichtingen bepalen wij de controlefrequentie. Inrichtingen waar wij verschillende overtredingen vaststelden, controleren wij jaarlijks. Van de inrichtingen met een goed naleefgedrag bekijken wij of deze in een omgeving liggen met een verhoogd risico. Zo ja, dan controleren wij jaarlijks. De overige inrichtingen controleren wij eenmaal per twee jaar. Die inrichtingen vertonen een goed naleefgedrag. Bij die inrichtingen is geen sprake van een verhoogd risico voor de omgeving.

Bij inrichtingen waar de toezichthouders herhaaldelijk en intensief controleren, ontstaat tussen de toezichthouder en de inrichting een zogenaamde vaste 'handhavingsrelatie'. Toezichthouders rouleren als we een inrichting elk jaar of elke twee jaar volgens het uitvoeringsprogramma controleren en we er twee maal op rij (in de loop van vier jaar) overtredingen constateren. Zo voorkomen wij dat er een te nauwe band ontstaat tussen de handhaver en de inrichting.

5.4 Bereikbaarheid- en beschikbaarheidsregeling

Voor crisis en rampen in de gemeente Beesel is er een 24-uurs bereikbaarheid. Voor klachten in de openbare ruimte is een 24-uurs bereikbaarheid via een piketambtenaar bij de politie.

Binnen de RUD-Limburg Noord is er een 24-uurs bereikbaar- en beschikbaarheidsregeling, waaraan alle gemeenten in de regio Limburg Noord kunnen deelnemen.

5.5 Mandaat bij vergunningverlening en toezicht en handhaving

De bevoegdheden tot het verlenen dan wel weigeren van vergunningaanvragen en het handhavend optreden tegen overtredingen komen toe aan bestuursorganen. Die bevoegdheid wordt op onderdelen gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. De gemeente Beesel heeft een mandaatregister.

De gemeente Beesel wil groeien naar een professionele output gerichte organisatie, klantvriendelijk snel. In algemene zin bepaalt de raad de kaders van het gemeentelijk beleid en voert het college het dagelijks bestuur. De organisatie ondersteunt het college daarbij en draagt zorg voor de uitvoering van een grote hoeveelheid bestuurstaken. Door een ruime mate van ondermandaat toe te staan is het mogelijk dat we bevoegdheden en verantwoordelijkheden laag in de organisatie leggen. De teamleider verleent met voorafgaande schriftelijke goedkeuring van het afdelingshoofd ondermandaat aan de uitvoerende medewerker. Het streven moet erop gericht zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de medewerker te leggen die feitelijk met de uitvoering van de werkzaamheden is belast. Voor de teamleiders / afdelingshoofden is de rol de medewerkers daarbij zo goed mogelijk te faciliteren.

5.6 Interne en externe afstemming

5.6.1 Afstemming binnen de intake vergunningen

De intake van een vergunningaanvraag vindt plaats door allereerst de volledigheid van de ingediende stukken te controleren. Als de vergunningaanvraag compleet is wordt die aanvraag in het digitale systeem gezet en krijgen alle adviseurs de gelegenheid hun advies uit te brengen. Aan de hand van die adviezen toetsen we integraal of we de vergunning wel of niet verlenen en welke voorschriften we aan de vergunning moeten verbinden. Als de aanvraag een adres betreft, waarbij de feitelijke bewoning van het adres naar verwachting niet overeenkomt met de inschrijving in de BRP, voegen we aan het intake-team een KCC medewerker burgerzaken toe voor de uitvoering van het adresonderzoek.

5.6.2 Afstemming tussen team VTH en team RO

Er is geen structureel overleg tussen team VTH en team RO. De overleggen tussen de teams vinden doorgaans plaats op het niveau van een individuele casus.

5.6.3 Afstemming met de brandweer / Veiligheidsregio

De gemeente maakt gebruik van de brandweer bij het toetsen van bouwaanvragen op brandveiligheid en bij het adviseren over gebruiksvergunningen, drank en horeca, exploitatie en meldingen inzake brandveilig gebruik. De medewerkers van team VTH stemmen inhoudelijk op casus niveau af met de brandweer over de vergunningaanvragen. Er vindt momenteel geen structureel overleg met de brandweer plaats over toezicht en handhaving. Dit is wel gewenst. In het uitvoeringsprogramma VTH nemen we dit als actie op.

5.6.4 Afstemming met de provincie

Met de provincie vindt op het gebied van toezicht en handhaving geen structureel overleg plaats. Overleggen vinden plaats op casusniveau.

5.6.5 RIEC- overleg

Eén keer in de twee maanden vindt er een overleg plaats waarbij medewerkers van Openbare Orde en Veiligheid, Burgerzaken, Toezicht en Handhaving, Werk Inkomen en Zorg, politie en het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) deelnemen. Het doel van het overleg is het bij elkaar brengen van informatie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

5.6.6 Overleg over Ruimtelijke Ontwikkeling

Team Ruimtelijke Ontwikkeling heeft tweewekelijks overleg met elkaar en met de portefeuillehouder. Daarnaast is er op het niveau van individuele cases of plannen contact met de collega's binnen de RUD Limburg Noord of de Provincie.

5.6.7 RUD overleg

De gemeente Beesel neemt deel aan de overlegvormen binnen de RUD. Het betreft een 4 jaarlijks overleg voor de managers van vergunningen, toezicht en handhaving. Daarnaast zijn er ook nog medewerkersbijeenkomsten/werkgroepen. De frequenties hiervan wisselen.

5.6.8 Afstemming met het Waterschap

Met het Waterschap vindt naar behoefte (niet structureel) overleg plaats.

5.6.9 Afstemming bij evenementen

De gemeente Beesel legde op 1 maart 2016 in de notitie evenementenbeleid structurele werkafspraken vast over afstemming bij evenementen. Om een compromis te vinden waarbij allerlei vormen van overlast worden beperkt en er toch ruimte wordt gelaten voor evenementen is deze notitie 'Evenementenbeleid' opgesteld. Het doel van het evenementenbeleid is om aan te geven welke voorwaarden we aan de organisatie van een evenement in de gemeente stellen. Het beleid omvat de spelregels voor het organiseren van evenementen in en bij horecabedrijven, niet-horecabedrijven en op zogenaamde feestlocaties. De notitie geeft onder meer duidelijke spelregels aan:

1. voor het aanvragen van de gemeentelijke vergunningen;
2. om geluids- en verkeersoverlast te voorkomen;
3. om vervuiling c.q. beschadiging van het evenemententerrein te voorkomen;
4. voor het waarborgen van de veiligheid.

De nota biedt houvast aan zowel de organisatoren van evenementen als aan de omwonenden die daarvan tijdelijk hinder kunnen ondervinden. Ook voor de betrokken gemeentelijke afdelingen biedt de nota de randvoorwaarden voor de wijze waarop we een aanvraag om een evenementenvergunning afdoen.

In die notitie gaan we in op de volgende aspecten, die aan de orde zijn bij evenementen:

1. geluid (o.a. normen en eindtijdstippen);
2. openbare orde (veiligheid waaronder de inzet van beveiligers);
3. verkeer (o.a. verkeersplannen, wegafsluitingen, verkeersregelaars);
4. alcoholgebruik;
5. handhaving bij evenementen.

5.6.10 Afstemming met politie/justitie

Periodiek vindt er overleg plaats tussen medewerkers van het team VTH en de politie over de uitvoering (toezicht en handhaving) van het jaarplan VTH.

5.6.11 Handhavingsoverleg

Eén keer in de maand is er een handhavingsoverleg waarbij alle toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren en juridisch medewerkers aanschuiven om de lopende handhavingsdossiers te bespreken.

6. Kwaliteit

In hoofdstuk 4 van het Beleidsplan en in de eerdere hoofdstukken van dit Uitvoeringsplan gingen we al in op diverse kwaliteitsaspecten binnen het werkveld VTH. We verwijzen naar hoofdstuk 4 van het Beleidsplan, waarin we de kwaliteitsborging in meer algemene zin bespreken. Specifieker gingen we in op de kwaliteit van planning en control (Big8), zie paragraaf 1.2 van het Beleidsplan. En besteedden we uitvoerig aandacht aan de kwaliteit van de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van de VTH-taken (kwaliteitscriteria kritieke massa), zie paragraaf 1.3 van het Beleidsplan. Meer uitgewerkt komen enkele belangrijke onderdelen van de planning en control-cyclus aan bod in de hoofdstukken 1 en 2 van deze Uitvoeringsnota (risicoanalyse en monitoring). En in hoofdstuk 4 van dit Uitvoeringsplan beschreven we de diverse strategieën op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, als kwaliteitsdrager van de uitvoering van de VTH-taken. Ook besteedden we in dat hoofdstuk aandacht aan de beschrijving van werkprocessen en het gebruik van objectieve criteria voor het toetsen van aanvragen omgevingsvergunning en het uitoefenen van toezicht en handhaving. Een aantal kwaliteitsaspecten bleef onderbelicht. In dit hoofdstuk werken we die aspecten uit.

6.1 Klanttevredenheidsonderzoek

Eén keer per jaar vindt er aan de hand van een vastgesteld enquêteformulier een klanttevredenheidsonderzoek plaats. De resultaten hiervan nemen we mee in de jaarlijkse rapportage aan het bestuur over de voortgang van het uitvoeringsprogramma VTH.

6.2 Kwaliteitscontrole (4-ogen / tegenlezen / juridische controle)

Om de kwaliteit van onze producten te borgen laten we uitgaande documenten door minimaal één collega tegenlezen. Waar nodig vindt een juridische controle van het document plaats.

6.3 Kwaliteit producten / brieven

Producten / brieven worden geschreven op taalniveau B1 zodat de inhoud voor zoveel mogelijk mensen toegankelijk en begrijpelijk is. Taalniveau B1 kenmerkt zich door het gebruik van veel voorkomende woorden en korte, eenvoudige en actieve zinnen.

De belangrijkste kenmerken van teksten op taalniveau B1 zijn:

- duidelijke titel en tussenkoppen;
- actieve schrijfstijl met voorbeelden;
- eenvoudige woorden die iedereen kent;
- korte en duidelijke zinnen.

6.4 Opleidingsplan medewerkers

Zoals al uitgewerkt in het Beleidsplan, gelden er landelijke kwaliteitseisen voor medewerkers die werkzaam zijn binnen het VTH-werkveld. Die kwaliteitseisen hebben betrekking op kritieke massa (opleiding, werkervaring en 'benodigde vlieguren per taak'). De medewerkers van onze organisatie toetsten we daarop via een zogenaamd EVC/EVP-traject (met certificaat). Daar waar een medewerker niet helemaal voldoet aan opleidingseisen, organiseren wij die opleiding. Daarnaast is het van groot belang dat medewerkers op de hoogte blijven van de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied. Actualisatie van kennis is essentieel voor het uitoefenen van VTH-werk. Daartoe stellen we elk jaar (cq elke twee jaar) een opleidingsplan vast. Dat opleidingsplan voorziet in de noodzakelijke opleidingen/cursussen/trainingen die nodig zijn voor het op peil houden cq vergroten van de vakkennis of de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Iedere medewerker is zelf verantwoordelijk voor het opstellen en volgen van zijn of haar opleidingsplan. Medewerkers nemen zélf het initiatief om dat opleidingsplan te bespreken met zijn / haar leidinggevende.

6.5 Regeling voor uitbesteden van vergunningverlening/toezicht/handhaving/specialistische taken

Conform de landelijke kwaliteitscriteria moet de gemeente, als zij gebruik (wenst te maken) maakt van externe ondersteuning hiervoor een regeling vaststellen. Degene die we inhuren moet namelijk voldoen aan de eisen met betrekking tot de kritieke massa (opleiding, ervaring etc.) uit de landelijke kwaliteitscriteria. De gemeenten binnen de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord hebben die regeling vastgelegd in de Dienstverleningsovereenkomsten 2018. De eerste dienstverleningsovereenkomst bevat de

voorwaarden voor de gezamenlijke uitvoering van het wettelijk basistakenpakket, met corresponderende producten en diensten. In de tweede dienstverleningsovereenkomst staan voorwaarden voor de uitvoering van facultatieve taken.

6.6 Actualisatie vigerend beleid

Voor het borgen van een kwalitatief goed eindproduct (een omgevingsvergunning, een controle, een handhavingsbesluit) is het van belang dat we het vigerend (inhoudelijk) beleid van de gemeente op orde hebben en actueel houden. Periodiek – bij voorkeur jaarlijks – moeten we het vigerend beleidskader onder de loep nemen en beoordelen op actualiteit. De beleidsmedewerkers die zich bezighouden met omgevingsregelgeving zijn ook belast met het actualiseren van het vigerend beleid van de gemeente conform nieuwe (landelijke of regionale) juridische en beleidsmatige ontwikkelingen. Zij signaleren de behoefte aan nieuw beleid en doen voorstellen over het actualiseren van bestaand beleid.

7. Bijlage

Toezicht- en landelijke handhavingsstrategie

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
- 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) ¹ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving ²;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

¹ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

² De Tijd is Rijp, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten ³. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven ⁴. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht ⁵. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM*. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

Positionering

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie

³ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

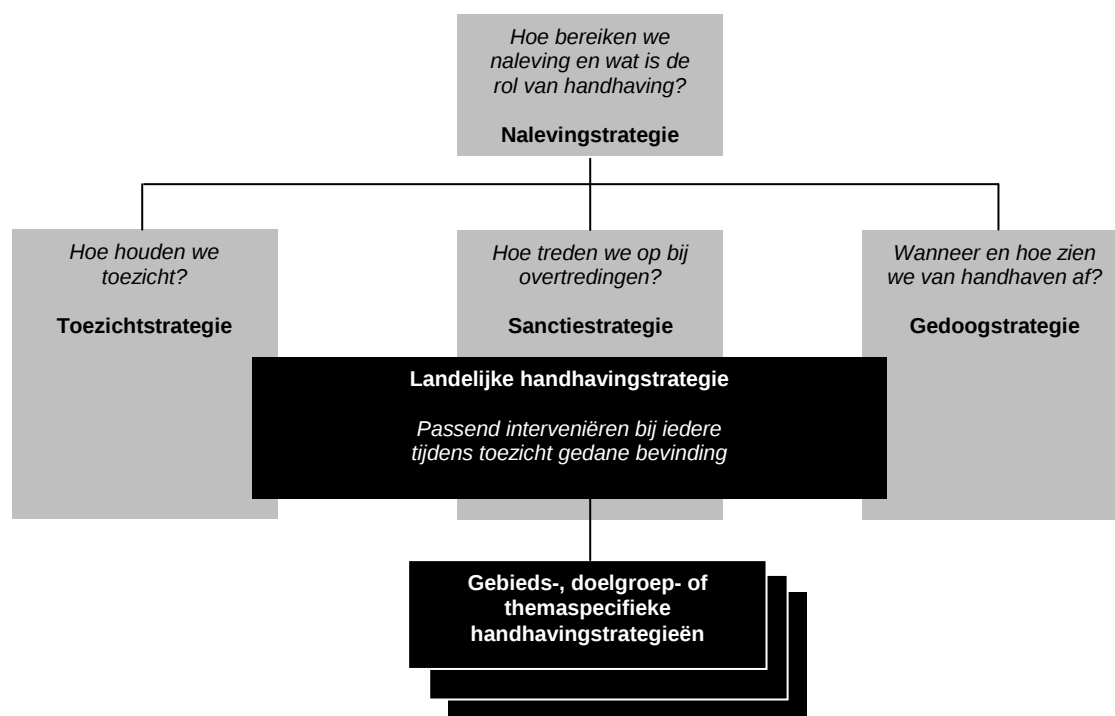
⁴ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

⁵ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet ⁶.

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhavingstrategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten ⁷ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁶ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

⁷ Vooral nog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁸ Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste ⁹ kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven ¹⁰. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten

⁹ Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹¹. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

¹¹

Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Legenda

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

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert¹² door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

¹²

Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkhedenbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

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

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

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

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'¹³ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

¹³ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

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

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is

derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

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

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

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

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

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A Goedwillend: - Onbedoeld - Proactief	B Moet kunnen: Onverschillig	C Calculerend: Bewust belemmerend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: - Fraude - Oplichting - Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

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

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

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

Bijlage 1 – Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselflicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselflicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven.

Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan.

Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NWWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.