

Regionaal uitvoeringskader VTH-taken

Regio Rivierenland (2020-2024)

Auteur:	Omgevingsdienst Rivierenland
Opdrachtgever:	Opdrachtgeversoverleg ODR (OGO)
Datum:	20 november 2019

Leeswijzer

Ten gevolge van diverse ontwikkelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving en het streven naar uniformiteit is een regionaal uitvoeringskader ontwikkeld voor de uitvoering van de VTH-taken, zoals belegd bij de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) of binnen eigen organisatie. De huidige uitvoeringskader heeft een looptijd van 2015 tot en met 2019. In verband met het aflopen van deze termijn dient er een beleid te komen met een nieuwe looptijd. De opzet van deze uitvoeringskader zal grotendeels gelijk zijn aan de aflopende uitvoeringskader, met dien verstande dat het op onderdeel wordt herijkt. Er is bewust geen koppeling gemaakt met de Omgevingswet aangezien deze wet in 2021 in werking treedt en op dit onderwerp nog niet alles is uitgekristalliseerd. Indien in de looptijd van deze nieuwe uitvoeringskader dat wel het geval is, zal het beleid opnieuw herijkt worden.

Met dit uitvoeringskader speelt de gemeente in op de kwaliteitscriteria die landelijk zijn geformuleerd. Dit zijn enerzijds de criteria genoemd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en anderzijds de criteria genoemd in het landelijke Kwaliteitscriteria 2.2.

Voor zover deze taken belegd zijn bij de ODR (als uitvoeringsorganisatie) is de ontwikkeling van het regionaal uitvoeringskader VTH-taken relevant voor:

- Gemeente Buren;
- Gemeente Culemborg;
- Gemeente Maasdriel;
- Gemeente Neder-Betuwe;
- Gemeente Tiel;
- Gemeente West Betuwe;
- Gemeente West Maas en Waal;
- Gemeente Zaltbommel.

Dit regionaal uitvoeringskader bestaat uit zes uniforme delen en per deelnemende partner een gemeente- specifieke bijlage. De zes uniforme delen zijn achtereenvolgens:

1. Inleiding
2. Kaderstellend deel
3. Beleidsdeel voor Vergunningverlening
4. Beleidsdeel voor Toezicht
5. Beleidsdeel voor Handhaving
6. Organisatorisch deel

Bijlagen:

Bijlage 1	Gemeente specifieke bijlage – werkprogramma
Bijlage 2	Gebruik en systematiek risicomodule Antea
Bijlage 3	Vervallen
Bijlage 4	Stappenplan landelijke handhavingstrategie met toelichting
Bijlage 5	Dwangsommen en hersteltermijnen
Bijlage 6	Werkwijze voor het informeren van opdrachtgevers over bestuurlijk gevoelige zaken.

0 Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.....	6
1.1.1	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	6
1.1.2	Kwaliteitscriteria 2.2.....	6
1.1.3	Conclusie	7
1.2	Positionering en structuur van het regionale uitvoeringskader VTH-taken.....	7
1.2.1	Inleiding	7
1.2.2	Het realiseren van een integraal kader.....	8
1.2.3	Het realiseren van transparantie	8
1.2.4	De structuur van het regionale uitvoeringskader uitvoering VTH-taken	8
2	Kaderstellend deel	10
2.1	Profielschets gemeente (vervallen).....	10
2.2	Risico's en het adequate niveau	10
2.3	Missie en visie	11
2.4	Begrippen- en uitvoeringskader	11
2.4.1	Begrippenkader	11
2.4.2	Nalevingstrategie als leidraad	12
3	Beleid Vergunningverlening	13
3.1	Preventiestrategie.....	13
3.2	Toets strategie	14
3.2.1	Uitgangspunt toets strategie.....	14
3.2.2	Toets niveaus	14
3.3	Activiteit (ver) bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1a, 2.10)	15
3.3.1	Algemeen	15
3.3.2	Technische beoordeling.....	15
3.3.3	Beoordeling constructieve veiligheid	16
3.3.4	Beoordeling deelgoedkeuringen voorwaarden vergunning	17
3.3.5	Beoordeling omgevingsveiligheid	17
3.4	Activiteit het slopen van een bouwwerk (artikel 2.2a, 2.18)	19
3.5	Activiteit het wijzigen van een monument (artikel 2.1f, 2.2b, 2.15 en 2.18)	22
3.6	Activiteit het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk (brandveiligheid artikel 2.1d, 2.13)	23
3.7	Activiteit het exploiteren van een milieu-inrichting (artikel 2.1e, 2.14)	24
3.7.1	Wanneer nadere voorwaarden bij vergunningverlening en meldingen	25
3.7.2	Specialisme voor toetsing en advisering bij deelaspecten	25
3.8	Activiteit in strijd met regels van het planologisch kader (artikel 2.1c, 2.12).....	26
3.9	Activiteit het slopen op basis van planologisch kader (artikel 2.1g, 2.16)	26
3.10	Activiteit het uitvoeren van een werk (artikel 2.1b, 2.11)	27
3.11	Activiteit het vellen van houtopstand (artikel 2.2g, 2.18).....	28
3.12	Activiteit het maken of voeren van handelsreclame (artikel 2.2h, 2.18)	28
3.13	Intrekken omgevingsvergunningen.....	29
3.13.1	BAG check	29

4	Beleid Toezicht	30
4.1	Preventiestrategie.....	30
4.2	Toezichtstrategie	30
4.2.1	Werkniveau tijdens de realisatiefase.....	30
4.2.2	Werkniveau tijdens de beheer- of gebruiksfase (milieu)	31
4.2.3	Toezicht.....	32
4.2.4	Controles omgevingsveiligheid	33
4.3	Activiteit het slopen van bouwwerken	33
4.4	Activiteit het wijzigen van een monument	35
4.5	Activiteit het in gebruik nemen of gebruiken (brandveilig gebruik)	36
4.6	Activiteit het exploiteren van een milieu-inrichting.....	36
4.7	Activiteit in strijd met regels van het planologisch kader	39
4.8	Activiteit het uitvoeren van een werk.....	40
4.9	Activiteit het vellen van houtopstand	40
4.10	Activiteit het maken of voeren van een handelsreclame.....	41
4.11	Gebiedsgericht toezicht	41
4.12	Toezicht kwaliteit bestaande bouw	42
4.13	Themagericht toezicht	42
4.14	Tijdelijke omgevingsvergunningen	43
4.15	Niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning	43
4.16	Toezicht Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen	44
5	Beleid Sanctiestrategie en Gedoogstrategie	45
5.1	Sanctiestrategie	45
5.2	Landelijke handhavingstrategie.....	46
5.3	Gedoogstrategie	49
5.4	Optreden tegen eigen organisatie of andere overheden	51
5.5	Strafrechtelijke maatregelen	51
5.6	Klachtenstrategie.....	52
5.7	Verzoek tot handhaving	52
5.7.1	Sanctiestrategie realisatiefase	53
5.7.2	"Bijstempelen"	53
5.8	Sanctiestrategie beheer- of gebruiksfase.....	53
5.9	Sanctiestrategie waarnemingen, klachtmeldingen en verzoeken tot handhaving.....	53
5.10	Prioritering van overtredingen	53
6	Organisatorisch kader.....	58
6.1	Inleiding.....	58
6.1.1	Rapportage en evaluatie	59
6.1.2	Strategisch uitvoeringskader	60
6.1.3	Operationeel uitvoeringskader	60
6.1.4	Planning en control	61
6.1.5	Vorbereiden.....	62
6.1.6	Uitvoeren	62

6.1.7	Monitoring.....	62
6.7	Organisatorische condities	66
6.7.1	Scheiding vergunningverlening en toezicht & handhaving op personeelsniveau	66
6.7.2	Roulatiesysteem	66
6.7.3	Op schrift vaststellen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden	67
6.7.4	Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.....	67
6.7.5	Regeling voor het uitbesteden van taken	68
6.7.6	Inwerkingtreding.....	67

1 Inleiding

Met dit uitvoeringskader speelt de gemeente in op de kwaliteitscriteria die landelijk zijn geformuleerd. Dit zijn enerzijds de criteria genoemd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en anderzijds de criteria genoemd in het landelijke Kwaliteitscriteria 2.2.

De Wabo geeft aan dat de gemeente moet beschikken over een integraal handhavingsbeleid en een integraal uitvoeringsprogramma. De Kwaliteitscriteria 2.2 geven aan dat de gemeente (als bevoegd gezag) en de ODR (als uitvoeringsorganisatie) moet voldoen aan bepaalde inhoudelijke criteria, procescriteria en criteria ten aanzien van de kritische massa op gebied van VTH-taken.

1.1 Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

1.1.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Per 1 oktober 2010 is de Wabo van kracht geworden. Vergunningverlening, toezicht en handhaving komen in de wet voor en wel in artikel 5.2. en 5.3. In artikel 5.2. wordt aangegeven dat de gemeente (als bevoegd gezag) en de ODR (als uitvoeringsorganisatie) tot taak heeft zorg te dragen voor bestuurlijke handhaving, het verzamelen en registreren van daartoe relevante gegevens en het behandelen van klachten. Artikel 5.3. geeft aan dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) regels gesteld kunnen worden met betrekking tot een doelmatige handhaving, strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden tussen bestuursorganen en afstemming van werkzaamheden tussen bestuursorganen en andere organen / ambtenaren.

Met de AMvB wordt in dit kader het Besluit Omgevingsrecht (Bor) bedoeld. In het Bor worden namelijk de kwaliteitseisen van de handhaving genoemd. Dit blijkt uit de volgende artikelen van de Bor:

- Artikel 7.2: Handhavingsbeleid;
- Artikel 7.3: Uitvoeringsprogramma;
- Artikel 7.4: Uitvoeringsorganisatie;
- Artikel 7.5: Borging van middelen;
- Artikel 7.6: Monitoring;
- Artikel 7.7: Rapportage.

1.1.2 Kwaliteitscriteria 2.2

De gemeente en de ODR hebben voor vergunningverlening, toezicht en handhaving te maken gekregen met landelijke kwaliteitscriteria. Deze moeten opgenomen worden in een regionale verordening. De gemeente hebben inmiddels deze verordening door hun raad vastgesteld.

Deze criteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is voor een goede taakuitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. De geformuleerde criteria hebben betrekking op:

- De kritieke massa;
- De inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten;
- De proceskwaliteit.

Kritieke massa (onderdeel regionale verordening)

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa wordt een antwoord gegeven worden op de vraag of een organisatie in principe in staat is om de taken en onderliggende operationele activiteiten uit te voeren, gegeven de minimaal benodigde deskundigheid (opleiding, ervaring en kennis) voor de uitvoering van deze taken en de continuïteit.

Inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten (onderdeel regionale verordening)

Naast het opstellen van criteria voor kritieke massa zijn er ook inhoudelijke criteria. Dit zijn aanvullende criteria die een minimale ondergrens bepalen. De inhoudelijke criteria zijn gebaseerd op een risicoanalyse en hebben betrekking op:

- De inhoudelijke elementen van probleemanalyse, beleid, strategie en (uitvoering)programma;
- De diepgang van de toetsing van vergunningsaanvragen;
- De diepgang van inspectie en toezicht;
- De wijze van vergunningverlening;
- De wijze van inspectie en toezicht ter plaatse;
- De implementatie van de landelijke sanctiestrategie;
- De landelijke prioriteiten van inspectie, toezicht en handhaving.

Proceskwaliteit (onderdeel regionale verordening)

De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen wordt de cyclus, die begint met het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten. De criteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van de gemeente (bevoegd gezag) en de ODR (als uitvoeringsorganisatie). De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria gebruikt worden bij het inrichten van de organisatie, bijvoorbeeld om onafhankelijke oordeelsvorming te borgen. Voor het opstellen van de procescriteria is, in lijn met de professionalisering van de milieuhandhaving, op landelijk niveau beoordeeld of op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening enerzijds en inspectie, toezicht en handhaving anderzijds goed is nagedacht over de borging van kwaliteit.

Daarbij wordt het door KPMG ontworpen 'BIG-8'-model gehanteerd.

1.1.3 Conclusie

Tussen de kwaliteitscriteria (versie 2.2) en de Wabo zijn, voor de eisen die gesteld worden aan VTH-taken, grote overeenkomsten te constateren. Beiden zijn gericht op een verdere professionalisering:

- Vergunningverlening en handhaving zijn gebaseerd op duidelijke doelstellingen en prioriteiten en hebben een adequaat beleidsmatig fundament;
- De uitvoering is gebaseerd op transparante werkprogramma's;
- De uitvoeringsorganisatie is gebaseerd / afgestemd op het beleid en de werkprogramma's;
- Er is sprake van een integrale aanpak;
- Er is sprake van een cyclisch proces;
- Vergunningverlening en handhaving geschieden zoveel mogelijk gestandaardiseerd en geüniformeerd.

Door de ODR (als uitvoeringsorganisatie voor de aan haar opgedragen taken) wordt dit regionaal uitvoeringskader gebruikt als beleid op uitvoeringsniveau.

1.2 Positionering en structuur van het regionale uitvoeringskader VTH-taken

1.2.1 Inleiding

Dit regionale uitvoeringskader heeft een aantal functies. Deze functies worden in de volgende paragrafen besproken en kunnen worden beschreven als het realiseren van een integraal kader en transparantie. Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van dit uitvoeringskader.

Het regionale uitvoeringskader strekt zich uit over alle activiteiten, die in artikel 2.1 en 2.2 van de Wabo zijn genoemd en gericht op:

- De beoordeling van vergunningsaanvragen;
- De controles van uitvoerende werkzaamheden, die plaatsvinden op basis van de vergunning in de realisatiefase;
- De controles tijdens de beheer- of gebruiksfase.

Daarnaast wordt invulling gegeven aan de sloop beëindigingsfase en omgevingsveiligheid (geen onderdeel meer van de Wabo). Tenslotte wordt in gegaan op de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en de verplichtingen die daaruit voortvloeien.

Dit uitvoeringskader heeft niet alleen betrekking op de omgevingsvergunning, die nodig is voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit in de gemeente. Ook als voor een bepaalde activiteit een melding moet worden gedaan, zal deze worden meegenomen.

In dit uitvoeringskader wordt tenslotte apart aandacht besteed aan het omgaan met tijdelijke omgevingsvergunningen, het intrekken van omgevingsvergunningen en de relatie met de BAG. Daarnaast wordt nog aandacht besteed aan gebiedsgericht toezicht, toezicht op de kwaliteit van bestaande bouw en thematisch toezicht.

1.2.2 Het realiseren van een integraal kader

Het regionale uitvoeringskader heeft tot doel om alle gemeentelijke taken op het gebied van de Wabo in beeld te brengen, te structureren en te vertalen naar een adequaat uitvoeringsniveau. Onder het begrip adequaat wordt verstaan het niveau dat is afgeleid van landelijke protocollen, vastgesteld beleid en de kennis en ervaring van de eigen medewerkers.

1.2.3 Het realiseren van transparantie

De gemeente als bevoegd gezag is op basis van wet- en regelgeving verplicht ten aanzien van de fysieke omgeving vergunningverlening, toezicht en handhaving op haar grondgebied vorm en inhoud te geven. Ten aanzien van deze wet- en regelgeving is een taak voor de gemeente weggelegd, omdat aan bepaalde activiteiten in de fysieke omgeving maatschappelijke risico's zijn verbonden. Het toezicht gebeurt in een aantal stadia, namelijk bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, bij uitvoerende werkzaamheden naar aanleiding van een afgegeven vergunning en tijdens het reguliere gebruik.

De gemeente en/of ODR gaat na of burgers, ondernemers, beheerders en partijen die namens hen optreden (architecten, constructeurs, aannemers, uitvoerders etc.) zich houden aan landelijke, provinciale en lokale wet- en regelgeving.

Een belangrijk begrip in dit kader is transparantie. Hierbij maakt de gemeente zichtbaar welke publieke taken de gemeente op welke wijze uitvoert. Hierdoor ontstaat voor burgers, ondernemers, beheerders, medewerkers, management en bestuur een eenduidig beeld en verwachtingspatroon. Essentieel daarbij is dat bestuurlijke overeenstemming wordt bereikt over de reikwijdte van de taakopdracht en de afstemming met de beschikbare of nog beschikbaar te stellen middelen.

Het regionale uitvoeringskader heeft merendeels een sterk operationeel karakter. Het is gericht op uitvoeringsbeleid en maakt keuzen hoe de gemeente en de ODR de aspecten -in het kader van wet- en regelgeving- gaat uitvoeren. Er moeten in relatie hiermee ook expliciete bestuurlijke keuzen worden gemaakt voor een nadere prioritering van taken.

1.2.4 De structuur van het regionale uitvoeringskader uitvoering VTH-taken

Dit uitvoeringskader bestaat uit een 4-tal lagen. Deze sluiten aan bij de genoemde Kwaliteitscriteria 2.2. De volgende lagen worden onderscheiden:

1. De eerste laag bestaat uit de missie, visie en uitgangspunten.
2. De tweede laag bestaat uit het beleid voor de Wabo-taken. Per taak wordt steeds dezelfde opbouw van de uitwerking aangehouden. Achtereenvolgens komen aan bod:
 - a. Inleiding: toelichting op basis van het hoe en waarom van een taak of product.
 - b. Centrale vraag: vraag die het uitvoeringskader moet beantwoorden.
 - c. Strategie: uitgangspunten voor het beleid én de uitwerking van de factoren op basis waarvan keuzen worden gemaakt.
 - d. Beleid: de keuzen ten aanzien van prioriteiten en diepgang. In wezen vormt deze laag het inhoudelijke kwaliteitsdeel.

3. De derde laag bevat het uitvoerings- of werkprogramma op basis van het adequate niveau. Het beleid wordt dan vertaald naar zogenaamde input- en prestatiedoelstellingen. De inputdoelstellingen geven aan welke inzet van uren en budget op onderdelen zal plaatsvinden, terwijl de prestatiedoelstellingen aangeven hoeveel controles, aanvragen, zaken e.d. worden afgewikkeld. Dit heeft een directe relatie naar de discussie over de kritische massa in het kader van de Kwaliteitscriteria 2.2. In dit deel vindt uiteindelijk ook de bestuurlijke afweging plaats.
4. De vierde en laatste laag bevat de organisatorische verankering. Deze laag heeft betrekking op de procescriteria en laat zien hoe de realisatie van het uitvoeringsprogramma in relatie tot de eerder beschreven beleidscyclus is geborgd.

2 Kaderstellend deel

De inhoud van het uitvoeringskader wordt gestuurd door de missie, visie en uitgangspunten. Zij bepalen de strategie en het beleid hoe de activiteiten, die vallen onder de Wabo, worden benaderd. In de volgende paragrafen worden de relevante bouwstenen op een rij gezet.

2.1 Profielschets gemeente (vervallen)

2.2 Risico's en het adequate niveau

Ten behoeve van het opstellen van dit uitvoeringskader is een missie en visie van belang voor de taken op het gebied van fysieke omgeving. Essentieel hierbij is dat de inzet door of namens de gemeente plaatsvindt op basis van risicomangement. Op hoofdlijnen kunnen de volgende algemene risico's (kernbepalingen) worden onderscheiden:

1. Fysieke onveiligheid leidend tot letsel en dood, omdat bijvoorbeeld sprake is van constructief en brandonveilige situaties.
2. Aantasting van de fysieke leefbaarheid ten gevolge van hinder door bijvoorbeeld geluid, stof, geur. Hieronder valt ook de aantasting van de sociale kwaliteit van het leven, door bijvoorbeeld gevoelens van onveiligheid (onder meer brandonveilig gebruik, verkeersonveilige situaties) en het uitsluiten van doelgroepen van maatschappelijke activiteiten door ontoegankelijke bouwwerken.
3. Aantasting van de kwaliteiten van de leefomgeving omdat de inpassing van bouwwerken in hun omgeving niet of onvoldoende bijdraagt aan een prettige en duurzame omgeving, houtopstanden worden gekapt, bedrijfsactiviteiten onveilig of niet duurzaam worden geëxploiteerd en invloed hebben op water, lucht, bodem e.d..
4. Gevaar voor de gezondheid omdat bijvoorbeeld sprake is van een slecht binnenklimaat van bouwwerken, het verwijderen van asbest en emissies van schadelijke stoffen.

De zojuist genoemde risico's hebben -als zij ontstaan- bepaalde neveneffecten, die niet uit het oog mogen worden verloren. De belangrijkste neveneffecten zijn:

- a. Externe financiële schade, waarbij de gemeenschap wordt geconfronteerd met extra uitgaven ten gevolge van bijvoorbeeld een calamiteit.
- b. Maatschappelijke onrust: op verschillende geografische schaalniveaus kan onrust ontstaan wanneer niet adequaat wordt gehandeld; bijvoorbeeld ten gevolge van onveiligheid rond bouw- en sloopterreinen, het instorten van balkons, schade aan belendingen.
- c. Aantasting van het bestuurlijk imago: de betrouwbaarheid, daadkracht, integriteit van de overheid wordt in twijfel getrokken wanneer incidenten of calamiteiten zich voordoen. Er wordt vaak snel naar de gemeente gewezen als boosdoener. Het bestuur kan hierop worden afgerekend.
- d. Procesrisico's: onjuiste uitvoering van werkzaamheden kan leiden tot bijvoorbeeld vergunningen van rechtswege, bezwaren, schadeclaims, ontevreden klanten, onjuist afgegeven vergunningen.

Als systematiek voor het bepalen van de risico's is gekozen voor de Risicomodule van de Antea Group, zoals die mede ontwikkeld is en in gebruik genomen is door de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Deze wordt nader toegelicht in bijlage 2

Adequaat niveau

Onder het begrip adequaat wordt verstaan het niveau dat is afgeleid van landelijke protocollen, vastgesteld beleid en de kennis en ervaring van de eigen medewerkers. Het niveau 'adequaat' of 'representatief' als uitgangspunt is feitelijk het gemiddelde erkende minimumniveau van toetsing waarbij voldaan wordt aan de zorgplicht van het bevoegde gezag. Kleine objecten zullen een lager niveau hebben en grotere en meer risicovolle objecten zullen minimaal representatief behandeld worden op het adequate niveau.

2.3 Missie en visie

De algemene missie en visie in de regio Rivierenland, voor de uitvoering van de VTH-taken zijn:

Missie

De omgeving verandert. Dat stelt eisen aan ons en onze opdrachtgevers. We anticiperen op wijzigende wet- en regelgeving, spelen in op maatschappelijke trends en dragen bij aan de realisatie van de ambities van de gemeenten en de Provincie. Dit doen wij uiteraard binnen de kaders die zij stellen. Samen werken we aan een veilige en duurzame leefomgeving. We vinden het belangrijk dat die leefomgeving ook prettig is: fijn wonen, fijn ondernemen en fijn leven. Initiatieven van inwoners en ondernemers beoordelen we met deskundigheid en gedrevenheid. Samenwerking met opdrachtgevers, partners en met inwoners en ondernemers, is daarbij onmisbaar.

Visie

Omgevingsdienst Rivierenland heeft vergunningverlenende, toezichthoudende, handhavende (VTH) en adviserende taken op het gebied van de leefomgeving. We zijn en blijven een financieel gezonde uitvoeringsdienst die deze taken uitvoert. Dat willen we de komende vijf jaar steeds beter doen door:

- Ons partnerschap te versterken;
- Meerwaarde te bieden met onze dienstverlening.

2.4 Begrippen- en uitvoeringskader

2.4.1 Begrippenkader

In het Regionale uitvoeringskader worden de volgende begrippen gehanteerd:

- Vergunningverlening heeft betrekking op het in behandeling nemen van een vergunningsaanvraag, het beoordelen van deze aanvraag en het nemen van een beslissing op de aanvraag in de vorm van een beschikking. Onder vergunningaanvraag wordt, ondanks het feit dat de procedures en werkprocessen anders zijn, ook een melding verstaan.
- Onder toezicht worden verstaan:
 - o Vergunninggerelateerde controles in de realisatiefase (zoals bij slopen, bouwen, kappen) en in de beheer- of gebruiksfase (zoals bij het exploiteren van een milieu-inrichting).
 - o Controles op het uitvoeren van activiteiten zonder vergunning of melding naar aanleiding van klachten en meldingen of eigen waarnemingen. Tevens valt hier de (thematische) gebiedscontrole onder.
 - Als in het kader van handhaving controles moeten worden uitgevoerd vallen deze ook onder het begrip toezicht.
 - Handhaving is de (bestuurlijke) oordeelsvorming over bevindingen tijdens toezicht en het – waar nodig en bestuurlijk wenselijk geacht – plegen van interventies (maatregelen en sancties) met formeel juridische instrumenten, zoals het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van dwangsommen, het opleggen van een bestuurlijke boete of het intrekken van een vergunning.
- Aannemelijkheidstoets is de toets waaruit blijkt dat waarschijnlijk wordt voldaan aan wet- en regelgeving. De systematiek is als volgt: het is de taak van de aanvrager om aannemelijk te maken dat één en ander aan wet- en regelgeving voldoet. Het is de taak van de gemeente om op basis van beleid selectief na te gaan of dit ook zo is.
- Kernbepalingen zijn onderdelen van wet- en regelgeving die een zodanig afbreukrisico hebben dat zij kunnen leiden tot maatschappelijk onacceptabele risico's en hierdoor het speerpunt van de gemeente zijn bij het uitvoeren van de aannemelijkheidstoets, zoals aangegeven in 2.2.

2.4.2 Nalevingstrategie als leidraad

De nalevingstrategie richt zich enerzijds op het reduceren van risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van voorschriften en anderzijds op het stimuleren van naleving. De reductie van risico's vindt voornamelijk plaats door het houden van controle op de naleving van hetgeen in vergunning, melding en wet- en regelgeving is voorgeschreven. Bij constatering van afwijkingen van de gestelde norm zal het handelen van de gemeente in eerste instantie gericht zijn op het herstel of het bereiken van de gewenste situatie door (dreigen met) het opleggen van sancties in bestuursrechtelijke zin, zonodig geflankeerd door een strafrechtelijke traject zoals aangegeven in de landelijke nalevingstrategie. Daarnaast bestaat in een beperkt aantal gevallen, de mogelijkheid om de betreffende situatie voor een bepaalde termijn te gedogen.

De nalevingstrategie omvat de volgende strategieën:

- Preventiestrategie;
- Toets strategie;
- Toezichtstrategie;
- Klachtmeldingenstrategie;
- Sanctiestrategie;
- Gedoogstrategie.

In de nalevingstrategie wordt aangegeven met welke instrumenten de gemeente de naleving van wet- en regelgeving wil bereiken en de rol die handhaving –in de breedste zin des woords- daarin speelt. Op landelijk niveau vinden momenteel ontwikkelingen plaats om met name voor de handhaving, op een uniforme wijze, een verplicht opgelegde basis te leggen.

3 Beleid Vergunningverlening

In het beleidsdeel Vergunningverlening wordt voor de activiteiten, vallend onder de Wabo, het beleid uitgewerkt. Het beleid heeft betrekking op de wijze waarop de gemeente vorm en inhoud geeft aan de aannemelijkheidstoets bij vergunningverlening.

Nieuw in dit beleidsplan is het onderdeel vergunningen (en meldingen). De probleemanalyse van vergunningverlening is een nieuwe wettelijke verplichting. Ook zijn voor dit aspect doelstellingen geformuleerd en zijn prestatie indicatoren opgenomen over bijvoorbeeld de afhandeling. Daarbij zijn risico's in kaart gebracht en is aan de hand daarvan en op basis van landelijke normen het niveau van toetsing vastgelegd.

Probleemanalyse VTH

De probleemanalyse bestaat uit een omgevingsanalyse en een risicoanalyse en vormt de basis om te komen tot een strategisch en een operationeel kader. De resultaten van de analyses zijn hierna aangegeven.

Omgevingsanalyse

Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) verzorgt vergunningverlening, toezicht en handhaving, en advies voor de Provincie Gelderland en de gemeenten Buren, Culemborg, West Betuwe, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel. Het gaat om de vergunningverlening en toezichttaken op het gebied van milieu en bouwen (Wabo-taken).

Het gebied kan gekarakteriseerd worden als een landelijke omgeving met weinig hoogbouw en een groot buitengebied. De gemeentes zijn qua omvang enigszins gelijkwaardig en hebben diverse kerkdorpen. Ruim 90% van de aanvragen valt dan ook onder gevolgklasse 1 (bouwwerken die op grond van de private kwaliteitsborging worden gezien als minst risicovol).

Behalve een gebiedsanalyse staat in de procescriteria (zie verder in dit beleid) gemeld waar een probleemanalyse in detail nog meer aan moet voldoen. Voor vergunningverlening bestaat dat onder andere uit aantal en te verwachten vergunningsaanvragen en voor toezicht en handhaving de te verwachten bouw- en sloopwerken in afwijking van de vergunning tijdens de bouwfase.

De probleemanalyse geeft een beschrijving van hoe wij op dit moment vergunningverlening uitvoeren. De probleemanalyse heeft een aantal verplichte onderdelen:

- Aantal te verwachten vergunningsaanvragen en meldingen;
- Inzicht in type bouwwerk/aard van de inrichting;
- Aard en complexiteit van de aanvragen;
- Benodigde capaciteit.

Bovenstaande gegevens worden gebruikt voor de raming van de benodigde capaciteit uitgaande van de taken en de benodigde kritieke massa. Tevens worden op basis van deze gegevens het uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening opgesteld. Op deze manier kan er sturing worden gegeven aan de vergunningverlening.

3.1 Preventiestrategie

De gemeente stimuleert de zogenaamde "aanpak aan de voorkant". Hierbij worden potentiële aanvragers aangemoedigd om na te gaan of aanvragen of meldingen nodig zijn en te komen tot goed uitgewerkte aanvragen. Dit doet zij op twee manieren, namelijk via:

- Voorlichting en informatievoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van loket en de website.
- Vooroverleg in de vorm van concept aanvragen. Het overleg stelt een potentiële aanvrager in de gelegenheid om de haalbaarheid van een initiatief na te gaan zonder veel kosten te maken en het plan tot in detail uit te werken.

3.2 Toets strategie

De toets strategie geeft op hoofdlijnen aan op welke wijze vergunningsaanvragen en meldingen beoordeeld worden. Voor de meeste activiteiten vallend onder de Wabo heeft een risicoanalyse plaatsgevonden conform de Risicomodule. Deze risicoanalyse heeft in het algemeen plaatsgevonden door vergunningsaanvragen en meldingen in logische categorieën te verdelen en deze te koppelen aan thema's/effekten waarop volgens wet- en regelgeving de gemeente moet beoordelen. Per categorie per thema/effekt is nagegaan wat het risico is. Dit risico is vertaald naar de wijze van beoordelen.

3.2.1 Uitgangspunt toets strategie

De toets strategie heeft een directe relatie met de toezichtstrategie vanwege het uitgangspunt:

- 'Wat we buiten (toezicht) belangrijk vinden, vinden we ook binnen (toets) belangrijk'.

3.2.2 Toets niveaus

De toets niveaus worden bij de diverse activiteiten nader belicht. Toetsen op adequaat niveau is het algemene uitgangspunt bij vergunningverlening.

Het adequate niveau is in de werkprogramma's gelijk gesteld aan het representatieve niveau. Hierbij geldt een representatieve toets, waarbij een aantal representatieve onderdelen van tekeningen en berekeningen kritisch bekeken worden en eventueel rekenkundig gecontroleerd. Deze representatieve toets wordt uitgevoerd door een vergunningverlener die voldoet aan de Kwaliteitscriteria 2.2 en ruim voldoende kennis en ervaring heeft met de materie.

Het toets niveau 'adequaat' of 'representatief' als uitgangspunt is feitelijk het gemiddelde erkende minimumniveau van toetsing. Kleine objecten zullen een lager toets niveau hebben en de grotere en meer risicovolle objecten zullen minimaal representatief getoetst worden.

Niveau	Werkniveau	Omschrijving
0	Geen	Het onderdeel is volgens wet- en regelgeving niet relevant of wordt niet beoordeeld.
1	Marginaal	Controle op aanwezigheid tekeningen / berekeningen en controle op eventuele gebreken, dat wil zeggen (a) als er niets op tekening staat dan geen verdere controle, (b) als er wel zaken op tekening staan, maar maten of andere specificaties ontbreken dan beoordeling op niveau 1, (c) als er wel maten of specificaties op tekening staan dan op niveau 2, omdat maten en specificaties op tekening altijd moeten kloppen.
2	Beperkt	Controle of uitgangspunten uit tekeningen / berekeningen zijn te halen door maten of meten, controle andere specificaties of controle rekenmethode.
3	Representatief	Globale controle of uitgangspunten en tekeningen en rekenmethode aannemelijk zijn. Diepgaandere controle voor representatieve onderdelen van een tekening, berekening of rapportage met eventuele rekenkundige controleren.
4	Integraal	Controle door alle onderdelen diepgaand na te rekenen of meten.

3.3 Activiteit (ver) bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1a, 2.10)

3.3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van vergunning plichtige bouwwerken. Ten aanzien van de technische voorschriften is een formeel kader aanwezig in de vorm van het Bouwbesluit. Het is onmogelijk om 100% aan al deze kaders te toetsen. Vanuit de gedachte van de aannemelijkheidstoets is dit ook niet noodzakelijk. De toetsingskaders voor aanvragen voor het (ver)bouwen van een bouwwerk liggen vooraf vast. Hierbij is gekozen voor een representatieve toets, zoals aangegeven in tabel 3.2.2.

Dit geldt in niet voor de toets aan het bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand (welstandsnota). Hierbij vindt altijd een 100% toets plaats, tenzij beleid anders aangeeft.

Centrale vragen zijn:

1. Welke bouwwerken worden met welke diepgang technisch beoordeeld?
2. Hoe wordt omgegaan met de toets van het constructieve hoofdprincipe bij de aanvraag om vergunning?
3. Hoe worden deelgoedkeuringen beoordeeld?
4. Hoe wordt omgegaan met de toets van omgevingsveiligheid?

3.3.2 Technische beoordeling

Strategie

De strategie, zoals die hier ontwikkeld is, sluit aan bij de landelijke strategie (project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen CKB), doch is op diverse vlakken vereenvoudigd en sluit aan op de visie van dit uitvoeringskader. Het regionaal uitvoeringskader maakt dan ook gebruik van onderdelen van de ontwikkelde methodiek, en wel als volgt:

- In het regionaal uitvoeringskader wordt ook gewerkt met een bouwwerktopologie net zoals bij het CKB. Het CKB kent echter 32 categorieën, terwijl het regionale uitvoeringskader gaat van 15 categorieën + monumenten.
- Het regionaal uitvoeringskader voegt een risicoanalyse toe aan de methodiek van het CKB om afgewogen keuzen te kunnen maken.
- Het regionaal uitvoeringskader neemt ook de factor locatie als een invalshoek voor het beleid. Deze ontbreekt in het CKB.

Bouwwerktopologie

De diepgang van toetsing is afhankelijk gesteld van het type bouwwerk. Uitgangspunt van het toets- en werkniveau is het representatieve niveau, tenzij vanwege bijvoorbeeld naleefgedrag, zorgvuldigheid bij ingediende stukken of anderszins opschaling nodig is. De omvang van de activiteiten (zoals bij kleine verbouwingen en dakkapellen) kan een reden zijn van het afschalen van werkniveau.

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toetsing is niet afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. Wel worden de kernbepalingen zoals verwoord in 2.2 uitdrukkelijk meegenomen in de toets.

Aanvullende regels

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

- Indieningvereisten: In de Regeling omgevingsrecht (Mor) wordt aangegeven welke bescheiden aanwezig moeten zijn op het moment van indiening van een aanvraag. De Mor biedt de ruimte voor het bevoegd gezag om bescheiden die niet nodig zijn voor de beoordeling van een aanvraag ook niet te vragen. Daarom wordt in relatie tot de aanwezige risico's bepaald welke bescheiden wel en niet vereist zijn om te overleggen. Dit speelt vooral bij de activiteit (ver)bouwen.

- Nadere voorwaarden in de vergunning. Op basis van het werkniveau wordt geformuleerd dat uitwerking van de thema's correct op de vergunningstekening moet plaatsvinden en dat voorwaarden niet mogelijk zijn. Indien de aanvrager onvoldoende aannemelijk maakt dat wordt voldaan aan wet- en regelgeving, wordt bij toets- en werkniveau 3 gevraagd om tekeningen en berekeningen, voordat vergunningverlening plaatsvindt aan te passen. Hiervoor zal voor zover noodzakelijk het instrument van verdaging / verlenging van het besluit worden ingezet.
- Overdracht naar toezicht. Op basis van het werkniveau worden procedures opgesteld voor de overdracht van het dossier aan de toezichthouder.

3.3.3 Beoordeling constructieve veiligheid

De tweede vraag betreft de beoordeling van het constructief hoofdprincipe van een aanvraag voor het (ver)bouwen van een bouwwerk. Constructieve veiligheid is naast brandveiligheid het belangrijkste thema. Dit blijkt uit de kernbepalingen.

In het Bor wordt aangegeven dat vooraf inzicht moet worden gegeven in het hoofdprincipe van de constructie. Detailtekeningen en berekeningen mogen na afgifte van de vergunning worden ingediend. Het Bor biedt interpretatieruimte, die gezien het belang van het thema, niet wenselijk is. Vandaar dat ook op dit terrein een lokaal toetsingskader wordt geformuleerd.

Strategie

Als uitgangspunt is geformuleerd dat, afhankelijk van het bouwwerk, vooraf gegevens moeten worden ingediend die aannemelijk maken, dat wordt voldaan aan de eisen van constructieve veiligheid. De gegevens moeten worden beoordeeld door een ter zake deskundig iemand, waarbij de diepgang van beoordeling vooraf is afgesproken.

Beleid

Het beleid is terug te vinden in de onderstaande tabel. De bouwwerkcategorieën uit de vorige paragraaf zijn teruggebracht tot een viertal categorieën. Hierin is aangegeven op welk niveau de gegevens inhoudelijk worden beoordeeld. Deze tabel is een uitwerking van de toets matrix omgevingsvergunning activiteit (ver)bouw en gebaseerd op het landelijke constructieprotocol.

	I	II
Naam	Groot / risicovol	Minder groot / risicovol
Ontvankelijkheid	Tekeningen en berekeningen: - Grondrapport / funderingsadvies; - Constructieve bestektekeningen; - Stabiliteitsberekening; - Gewichtsberekening; - Funderingsplan.	Tekeningen en berekeningen: - Grondrapport / funderingsadvies; - Constructieve bestektekeningen; - Stabiliteitsberekening; - Gewichtsberekening; - Funderingsplan.
Inhoudelijke toets door	Constructeur	Constructeur
Toets niveau	3	3
Voorwaarden vergunning	Specifiek op aangeven constructeur	Specifiek op aangeven constructeur
Toets niveau omgevings-veiligheid	3	3

Tabel 01: Toets matrix constructieve veiligheid per categorie bouwwerk

	III	IV
Naam	Overig bouwwerk	Klein bouwwerk
Ontvankelijkheid	- Inzichtelijke bouwkundige tekeningen; - Funderingsplan; - Kapplan; - Constructieberekening met helder aangegeven uitgangspunten.	Geen
Inhoudelijke toets door	Plantoetser en bij vragen constructeur	N.v.t.
Toets niveau	3	N.v.t.
Voorwaarden vergunning	Alleen indien opmerkingen	N.v.t.
Toets niveau omgevingsveiligheid	3	N.v.t.

Tabel 01: Toets matrix constructieve veiligheid per categorie bouwwerk

3.3.4 Beoordeling deelgoedkeuringen voorwaarden vergunning

De derde vraag betreft de controle van deelgoedkeuringen ten aanzien van constructieonderdelen en installaties. Een vergunning kan onder voorwaarden / beperkingen worden verleend. Veel voorkomende voorwaarden / beperkingen hebben betrekking op het op een later tijdstip indienen van tekeningen en berekeningen. Het betreft dan vooral constructieve tekeningen en berekeningen en installatietechnische tekeningen en berekeningen. In het Bor is het op een later tijdstip indienen van dergelijke zaken wettelijk geregeld. Bij één vergunning kan sprake zijn van meerdere deelgoedkeuringen.

Strategie

Het feit dat aanvullende voorwaarden worden geformuleerd bij de vergunning geeft aan dat het niet reëel was om ten tijde van de vergunningsaanvraag een beoordeling te doen. Aangezien sprake is van voorwaarden zijn de beoordelingen vanuit het oogpunt van de gemeente wel noodzakelijk.

Handhaving van deze voorwaarden wordt van groot belang geacht omdat het vaak belangrijke onderdelen ten aanzien van veiligheid (constructie en brand) betreft.

Beleid

Ten behoeve van de vergunning is sprake van een aantal (standaard) voorwaarden. De van toepassing zijnde voorwaarden worden steeds per vergunning uit deze lijst geselecteerd. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het tijdig aanleveren van de bescheiden (drie weken voor aanvang van het desbetreffende onderdeel). De toezichthouder bewaakt dit en gaat na of onderdelen niet worden gerealiseerd alvorens de bescheiden zijn beoordeeld en geaccordeerd. Wanneer bij aanvang van werkzaamheden de bescheiden niet tijdig zijn ingediend vindt in principe stillegging van de werkzaamheden plaats. In andere situaties vindt een nadere afweging plaats of tot stillegging moet worden overgegaan. Iedere set tekeningen / berekeningen die wordt ingediend wordt beoordeeld. De constructieve tekeningen en berekeningen worden gecontroleerd op het werkniveau zoals aangegeven bij beoordeling constructieve aspecten. De installatie technische tekeningen en berekeningen worden eveneens beoordeeld.

3.3.5 Beoordeling omgevingsveiligheid

De factor locatie (ligging bouwplaats) is voor deze beoordeling van belang. De factor zal vooral worden gebruikt bij het toezicht van bouw- en sloopwerkzaamheden. Dit gebeurt in verband met risico's en aansprakelijkheid. Tegen deze achtergrond worden de begrippen aandachts- en risicolocatie geïntroduceerd. Onder deze locaties worden verstaan locaties die door de aard van de werkzaamheden respectievelijk de aard van de omgeving een meer dan gemiddeld risico met zich meebrengen en tegen die achtergrond nadrukkelijker aandacht

vragen voor omgevingsveiligheid. Met andere woorden, het betreft locaties waar een verhoogde kans op gevaar aanwezig is voor passanten, omwonenden en belendende percelen. (Ver)bouwen in het centrum vraagt vanuit het oogpunt van omgevingsveiligheid bijvoorbeeld een andere aandacht dan bouwen in het buitengebied.

Of sprake is van een aandachts- of risicovolle locatie wordt door verschillende criteria bepaald. Het eerste criterium heeft te maken met de aard van de belendende bouwwerken. Afhankelijk van het type bouwwerk en dan vooral de wijze van fundering (op staal, op houten / betonnen / stalen buispalen e.d.), het materiaal waarin ze zijn opgetrokken (beton, staal, steen, hout e.d.), de ouderdom en staat van onderhoud is er een bepaalde gevoeligheid voor trillingen, veranderingen in grondwaterniveau, ontgravingen en slopen. Deze gevoeligheid in combinatie met de aard van het te realiseren bouwwerk en de wijze van bouwen bepalen de mate van risico. Een tweede criterium heeft te maken met de veiligheid op en om de bouwplaats. Een derde en laatste criterium heeft betrekking op de hinder en overlast voor omwonenden, gebruikers van omliggende panden en passanten. Het betreft dan zaken als geluidhinder, trillinghinder, verkeershinder en stankhinder.

In de fase van vergunningverlening vindt door de gemeente een locatieanalyse plaats om de risico's ten aanzien van omgevingsveiligheid in te schatten. In tabel 02 is aangegeven welke onderwerpen in de locatieanalyse betrokken worden. Tabel 03 geeft aan hoe vanuit de locatie-analyse gekomen wordt tot een risico-inschatting en wat dit betekent voor het opnemen van voorschriften in de vergunning.

Locatieanalyse omgevingsveiligheid	
1. Hinder en overlast omwonenden	
Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot hinder en overlast voor de direct omwonenden of gebruikers voor direct omliggende panden: - Geluidshinder; - Trillinghinder; - Verkeershinder; - Stankoverlast; - Stofoverlast.	
2. Wegbeheer en openbaar vervoer	
Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot maatregelen in en langs de weg door de wegbeheerder? - Vermindering aantal bestaande parkeerplaatsen; - Belemmering doorstroom voetgangers; - Belemmering doorstroom overig verkeer; - Belemmering doorstroom openbaar vervoer; - Verminderde bereikbaarheid en gebruik naastliggende bouwwerken.	
3. Schade belendingen door aard van bouw- en sloopwerkzaamheden	
Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot schade aan belendingen, bouwwerken en leidingen? - Ontgravingen; - Grondwaterstandverlaging; - Bouwrijp maken; - Inbrengen damwanden, palen, e.d.; - Vermindering stabiliteit naastliggende bouwwerken.	

Locatieanalyse omgevingsveiligheid
4. Veiligheid directe omgeving
Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot gevaar, hinder en overlast voor de direct omgeving: - Hijsveiligheidszones; - Laad- en loszones; - Vallend materiaal of materieel.

Tabel 02: Locatieanalyse omgevingsveiligheid

Conclusie locatieanalyse voor bouw- en sloopwerkzaamheden
1. Hinder en overlast omwonenden
Wanneer op alle onderdelen met nee is geantwoord is er sprake van een niet risicovolle locatie. Niet risicovolle locatie: - Standaardvoorwaarden opnemen in de vergunning.
2. Wegbeheer en openbaar vervoer
Wanneer alleen sprake is van hinder / overlast en verminderde bereikbaarheid / belemmering doorstroming zoals onder 1 en 2 weergegeven dan is sprake van een aandacht locatie Aandacht locatie: - Specifieke voorwaarden opnemen in de vergunning.
3. Schade belendingen door aard van bouw- en sloopwerkzaamheden
In alle andere gevallen is sprake van een risicovolle locatie en wordt er gewerkt met een bouw- en sloopveiligheidsplan in twee fasen: uitgangspunten bij ontvankelijkheid en uitwerking na vergunning. Risicovolle locatie: - Uitgangspunten bouw- en sloopveiligheidsplan opvragen bij ontvankelijkheid en verdere uitwerking bouw- en sloopveiligheidsplan als voorwaarde in vergunning opnemen.

Tabel 03: Conclusie analyse omgevingsveiligheid

3.4 Activiteit het slopen van een bouwwerk (artikel 2.2a, 2.18)

Artikel 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het slopen van een bouwwerk zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening.

Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het slopen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

Inleiding

Paragraaf 1.7 van het Bouwbesluit 2012 de van toepassing zijnde regelgeving. De sloopmelding moet afhankelijk van het type sloopwerk vijf dagen respectievelijk vier weken voor aanvang worden gedaan. Het Bouwbesluit geeft aan welke bescheiden bij een melding moeten worden ingediend en op welke onderdelen door de gemeente aanvullende voorwaarden mogen worden gesteld.

Er geldt 1 uitzondering, waarbij wel een omgevingsvergunning nodig is in relatie tot slopen en dat is het (deels) slopen van een monument. Hiervoor wordt verwezen naar het onderdeel monumentenvergunning.

Centrale vraag

Welke meldingen om sloopwerken worden met welke diepgang beoordeeld?

Strategie

Er wordt voor behandeling van sloopmeldingen uniform een toets- en werkniveau toegepast van het representatieve niveau (3), naar analogie van het (ver)bouwen van bouwwerken.

Typologie sloopwerk

Het type sloopwerk wordt als een belangrijk aspect voor het toetsingskader en nadere voorschriften beschouwd. Op basis van twee factoren is een indeling in vier typen van sloopwerken gemaakt (tabel 04). Per type sloopwerk is beleid geformuleerd ten aanzien van de technische toetsing van de aanvraag. De leidende factoren zijn:

1. De samenstelling van het aanbod aan sloopwerkzaamheden;
2. De risico's die aan bepaalde type sloopwerken zijn verbonden.

Naast de sloopcategorieën in tabel A wordt een zogenaamde buitencategorie onderscheiden. Dit zijn eenmalige grootschalige projecten die om maatwerk vragen.

Thema's wet- regelgeving

In dit uitvoeringskader worden de aandachtspunten van toetsing afhankelijk gesteld van de onderdelen van het sloopwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In tabel 05 zijn de thema's weergegeven. In combinatie met het type sloopwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

Categorie	Naam	Omschrijving
1	Particuliere asbestsloop	Het door een particulier slopen van: - Geschoefde, hecht gebonden asbesthoudende platen met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel; - Asbesthoudende vloertegels met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel; - Niet-gelijmde asbesthoudende vloerbedekking met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel.
2	Niet particuliere asbestsloop	Het uitsluitend door een bedrijf verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit een bouwwerk.
3	Niet risicovol sloopwerk	Het afbreken van een bouwwerk, waarbij de hoeveelheid sloopafval meer dan 10 m ³ bedraagt. Een sloopwerk is niet risicovol als de volgende criteria gelden: - Geen asbest; - Geen gemeenschappelijke draag- of stabiliteitsconstructie; - Geen ligging aan drukke weg; - Geen gevaar voor belendingen; - Laag gevoelige omgeving ten aanzien van hinder en overlast; - Geen verdachte bodemlocatie in relatie tot milieuschadelijke stoffen; - Geen bodemlocatie in relatie tot archeologie; - Geen gedeeltelijke sloop (geen aanwezigheid van gebruikers in resterende delen van het bouwwerk); - Geen gebruik openbare ruimte.
4	Risicovol sloopwerk	Alle overige sloopwerken.

Tabel 04: Conclusie analyse omgevingsveiligheid

	Thema	Toelichting
1	Constructieve veiligheid	Constructieve veiligheid vanuit het oogpunt van belendingen
2	Openbare weg	Beschadiging / vervuiling, ingebruikname, bereikbaarheid / toegankelijkheid
3	Belendingen	Beschadiging, toegankelijkheid / bereikbaarheid, afwerking
4	Hinder en overlast	Geur, geluid, stof, trillingen
5	Archeologie	Cultuurhistorische bodemschatten
6	Bodem	Ledigen putten, opvullen gaten, bodemverontreiniging, grondwater
7	Mobiele puinbreker	AMvB mobiele puinbrekers
8	Riolering	Rioolaansluiting
9	Kabels en leidingen	Gas, water en elektra, overige kabels en leidingen
10	Asbest	Aanwezigheid, verwijderen, asbestvrij verklaren, afvoer / stort
11	Milieuschadelijke stoffen	Scheiding, opslag, verwerking
12	Sloopafval	Scheiding, opslag, verwerking
13	Terreinafwerking	Netheid, afwerking bij oplevering

Tabel 05: Conclusie analyse omgevingsveiligheid

Beleid

Uit de toets matrix kan worden afgeleid dat bij een particuliere asbestsloop geen inhoudelijke toetsingen plaatsvinden. Er is een administratieve controle op het juist invullen van het formulier en bij twijfel kan ter plekke, voordat goedkeuring wordt verleend, gekeken naar het aanwezige asbest. Bij de acceptatie van de melding hoort een standaard set aan aandachtspunten, om de veiligheid te stimuleren en om zich in te dekken voor eventueel onverwachte zaken tijdens de sloop.

Bij een niet particuliere asbestsloop is er één extra controle, namelijk de controle op de aanwezigheid van een asbestinventarisatierapport voor zover noodzakelijk volgens wet- en regelgeving.

Bij een overig sloopwerk vindt aan de hand van het formulier allereerst het labelen van de aanvraag plaats: risicovol of niet. Indien nodig wordt ter plekke een inspectie uitgevoerd. Vervolgens kent het niet risicovolle sloopwerk een administratieve afhandeling.

Het risicovolle sloopwerk wordt op diverse thema's diepgaander beoordeeld. Het betreft de thema's constructieve veiligheid, belendingen, archeologie, bodem, mobiele puinbrekers, asbest, milieugevaarlijke stoffen en sloopafval. Deze toetsing vindt plaats in het kader van de voorschriften gesteld in hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit en liggen in lijn van het protocol slopen van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. De toets resultaten ten aanzien van deze thema's zullen waar nodig moeten worden vertaald naar specifieke voorschriften bij de acceptatie van de melding.

Diverse thema's worden niet inhoudelijk beoordeeld, maar worden geregeld via aandachtspunten (tabel 04) bij de acceptatie van de melding.

Categorie / naam		Constructieve veiligheid	Openbare weg	Belendingen	Hinder en overlast	Archeologie	Bodem	Mobiele puinbreker	Riolering	Kabels en leidingen	Asbest	Milieuschadelijke stoffen	Sloopafval	terreinafwerking
1	Particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
2	Niet particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
3	Niet risicovol sloopwerk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Risicovol sloopwerk	3	A ¹⁾ i	3	A ¹⁾	3	3	3	A ¹⁾	A ¹⁾	3	3	3	A ¹⁾

Tabel 06: Toets matrix (met werkniveaus zie ook 3.2.2)

3.5 Activiteit het wijzigen van een monument (artikel 2.1f, 2.2b, 2.15 en 2.18)

Artikel 2.1. en 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stellen dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een monument te slopen, te verstoren, te herstellen of te (laten) gebruiken waardoor het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met de monumentenzorg. De verschillende artikelen in de Wabo over monumenten zijn in dit beleidsplan voor het gemak gebundeld.

Inleiding

Naast de Wabo vormen de Monumentenwet 1988 en de gemeentelijke erfgoedverordening de kaders om activiteiten aan een monument te beoordelen. Aangezien monumenten op zich uniek zijn vindt steeds een specifieke afweging plaats. Hiervoor is geen algemeen toetsingskader te ontwikkelen. Bij ingrijpende herbestemmingen, ingrijpende reconstructies of sloop moet de aanvrager een historisch onderzoek indienen. Het vereiste bouwhistorisch- of cultuurhistorisch onderzoek moet voldoen aan de Richtlijnen Bouwhistorisch Onderzoek 2009 en dient toegespitst te zijn op de voorgenomen wijzigingen van het monument en bestaat uit:

- Een overzicht van de bouw- en gebruiksgeschiedenis;
- Beschrijving van de bestaande situatie
- De waarde stelling.

Op basis van artikel 6.4 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) moet in specifieke situaties dan ook advies gevraagd worden aan de rijksdienst of provincie. De gemeente beschikt over de wettelijk verplichte monumentencommissie.

Het is nodig om expliciet aandacht te besteden aan één aspect dat nog om beleid vraagt, namelijk de situaties waarbij cultuurhistorische waarden en voorschriften zoals opgenomen in het Bouwbesluit elkaar niet verdragen. Gezien de noodzaak bij de Wabo, om te komen tot afstemming van voorschriften, is het van belang voor deze afstemming een helder uitvoeringskader te hebben. In het Bouwbesluit is bovendien aangegeven dat, als ten aanzien van de activiteit wijzigen van een monument specifieke voorschriften zijn opgenomen, deze voorrang hebben boven die geformuleerd zijn bij de activiteit (ver)bouwen.

Centrale vragen

Hoe vindt afweging plaats tussen cultuurhistorische waarden en technische bouwvoorschriften?

ⁱ A¹⁾ is een aandachtspunt

Strategie

De activiteit wijzigen van een monument vindt vaak tegelijk plaats met de activiteit verbouwen van een bouwwerk. Eén van de zaken die bij deze samenloop regelmatig speelt is de afstemming i.c. inpassing van de technische vereisten uit het Bouwbesluit in relatie tot de monumentale waarden van een bouwwerk. Het realiseren van technische eisen bij monumenten vraagt met andere woorden dus regelmatig om de nodige afwegingen. Enerzijds moet het pand voldoen aan de technische eisen; anderzijds mag er weinig tot geen afbreuk aan het monumentale karakter worden gedaan.

Bij de activiteit wijzigen van een monument is vooroverleg zeer gewenst, zo niet noodzakelijk. Afhankelijk van de aard en omvang van de activiteit gaat het vooroverleg gepaard met een opname ter plaatse om tot een juiste afweging te komen.

Het uitvoeringskader bestaat uit een soort afwegingsmodel waarin geschetst wordt hoe te werk moet worden gegaan bij afstemming van het monumentale karakter met de technische voorschriften uit het Bouwbesluit.

Beleid

Nadat de technische norm op basis van het Bouwbesluit is bepaald, wordt nagegaan of zonder aantasting van het monumentaal karakter de norm kan worden gerealiseerd. Hierbij zijn bepalend: de redengevende omschrijving (reden waarom het bouwwerk is aangewezen als monument), het resultaat van een eventueel bouwhistorisch onderzoek en het advies van de monumentencommissie, rijksdienst of provincie. Wanneer zonder problemen aan de technische norm kan worden voldaan is er geen vuiltje aan de lucht. Wanneer er wel problemen zijn, moet het risico dat verbonden is aan de technische norm worden bepaald.

Bij een hoog risico wordt uitgegaan van nieuwbouw criteria. Achtereenvolgens worden de volgende opties nagegaan:

1. Is een gelijkwaardige oplossing mogelijk?
2. Kunnen bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die omkeerbaar zijn, met andere woorden niet leiden tot permanente aantasting van het karakter?
3. Kan aan de norm worden voldaan door het gebruik te beperken?
4. Kunnen acceptabele bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die onomkeerbaar zijn, met andere woorden leiden tot permanente aantasting van het karakter?
5. Is ontheffing van de norm mogelijk?
 - a. Door verlaging tot het technische niveau bestaand?
 - b. Van enig voorschrift, dat wil zeggen de norm helemaal loslaten.

Wanneer optie 4 leidt tot ongewenste oplossingen of bij optie 5 ontheffing niet mogelijk is vanwege risico's, moet het gebruik worden uitgesloten als de andere opties niet reëel zijn. Het plan kan dan niet in de huidige vorm worden gerealiseerd. Bij een laag risico worden alleen de opties 1 en 5 bekeken (zie kernbepalingen).

Een essentiële voorwaarde voor toepassing van het afwegingsmodel is dat in een vroeg stadium van het vergunningverleningsproces gekeken wordt naar de inpassing van technische voorschriften. Ten behoeve van een principe beslissing bij functiewijzigingen van monumenten moet een QuickScan op bovenstaande wijze plaatsvinden. Door dit te doen, wordt op een relatief vroeg tijdstip inzicht verworven of sturing vanuit gemeentewege noodzakelijk is. Met andere woorden, wanneer sprake is van een monument moet in een vroeg stadium gekeken worden naar de afstemming met de technische voorschriften.

3.6. Activiteit het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk (brandveiligheid artikel 2.1d, 2.13)

Door de VRGZ is er een integrale risicoanalyse en programma risicobeheersing opgesteld (beide opgesteld in oktober 2016).

Het thema Veilig Bouwen richt zich primair op adviezen brandveiligheid bij de verlening van omgevingsvergunningen bouw en brandveilig gebruik. Daarnaast worden meldingen brandveilig gebruik beoordeeld. Afhankelijk van het verleende mandaat door gemeente worden de onderdelen gebruik van een advies voorzien of volledig afgehandeld.

3.7 Activiteit het exploiteren van een milieu-inrichting (artikel 2.1e, 2.14)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een inrichting of mijnbouwwerk op te richten, te veranderen, in werking te hebben of de werking daarvan te veranderen. De omgevingsvergunning moet, zo stelt artikel 2.14, worden geweigerd als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met de bescherming van het milieu. Tevens stelt de Wabo, in het verlengde van de Wet milieubeheer dat in sommige gevallen geen vergunning nodig is, maar dat gelijktijdig met een aanvraag voor een andere activiteit een melding met het oog op bescherming van het milieu moet worden gedaan (Activiteitenbesluit).

Inleiding

Voor het in werking hebben van een inrichting is het vaak noodzakelijk om een melding in te dienen of om een vergunning aan te vragen. De Wet Milieubeheer of de vergunning stelt voorschriften aan de activiteiten die in de inrichting plaatsvinden om schade, hinder en overlast voor de directe omgeving te voorkomen. Deze voorschriften zijn vooral gericht op de bescherming van de kwaliteit van het leefklimaat van de mens, de kwaliteit van de bodem, het water, de lucht en dergelijke tegen schadelijke invloeden van de activiteiten. Daarnaast hebben ze betrekking op het stimuleren van maatregelen ter verbetering van die kwaliteit (milieuwinst).

Centrale vraag

Hoe wordt vormgegeven aan het beleid voor vergunningen en meldingen voor het exploiteren van een milieu-inrichting?

Strategie

Op het gebied van vergunningverlening en behandeling meldingen is door de gemeente (als bevoegd gezag) en de ODR (als uitvoeringsorganisatie) aannamen gedaan voor de frequentie van actualisatie/revisie en kengetallen. Deze zijn aangegeven in het werkprogramma.

Het aantal af te geven vergunningen is door het Activiteitenbesluit afgenomen. De inrichtingen waarvoor het vergunningenregime nog zal blijven bestaan zullen een grote diversiteit kennen en zal derhalve altijd maatwerk zijn.

Ten aanzien van de meldingen wordt aangesloten bij de mogelijkheid om voor in het Activiteitenbesluit aangegeven activiteiten maatwerkvoorschriften te formuleren. Deze maatwerkvoorschriften kunnen in principe alleen worden opgesteld in relatie tot de impact van activiteiten op hun directe omgeving. Deze impact is tweeledig, namelijk in relatie tot specifieke aanwezige milieuwaarden en in relatie tot gevaar, hinder en overlast voor omwonenden, omliggende bouwwerken, percelen en openbare ruimten.

Het toets- en werkniveau bij vergunningsaanvragen en meldingen voor het exploiteren van een milieu- inrichting ligt vooraf vast. Hierbij is gekozen voor een representatieve toets, hetgeen verwerkt is in de kengetallen van het werkprogramma.

Dit toets- en werkniveau geldt ook voor andere werkzaamheden, zoals voor:

- Omgevingsvergunning milieuneutraal wijzigen;
- Omgevingsvergunning beperkte milieutoets;
- Intrekken omgevingsvergunning (ambtshalve of op verzoek aanvrager).

Branches

Voor vergunningverlening is gekozen voor 4 verschillende types, gebaseerd op de voor de gemeente relevante sbi-codes (branches). Deze zijn respectievelijk:

- Omgevingsvergunning (milieudeel) industrieel klein;
- Omgevingsvergunning (milieudeel) industrieel groot;
- Omgevingsvergunning (milieudeel) agrarisch klein;
- Omgevingsvergunning (milieudeel) agrarisch groot.

Thema's wet- en regelgeving

Voor de implementatie van milieuthema's bij vergunningverlening en behandeling meldingen is gekozen voor de kernbepalingen zoals aangegeven in [2.2](#). Voor het milieudeel zijn deze enigszins aangepast, zoals onderstaand is aangegeven:

1. Fysieke onveiligheid leidend tot letsel en dood, omdat bijvoorbeeld sprake is van opslag, transport en be- of verwerking van explosieve en gevaarlijke stoffen.
2. Aantasting van de fysieke leefbaarheid ten gevolge van hinder door bijvoorbeeld geluid, stof, geur. Hieronder valt ook de aantasting van de sociale kwaliteit van het leven, door bijvoorbeeld gevoelens van onveiligheid (onder meer door opslag en transport).
3. Aantasting van de kwaliteiten van de leefomgeving doordat bedrijfsactiviteiten onveilig of niet duurzaam worden uitgevoerd en invloed hebben op de kwaliteit van water, lucht, bodem e.d..
4. Gevaar voor de gezondheid omdat bijvoorbeeld sprake is van emissies of lozingen van schadelijke stoffen.

Risicoanalyse

Voor iedere sbi-code heeft een risicoanalyse plaatsgevonden op thema en gebied. Hierbij is per thema een score aangegeven, De score loopt van 1 t/m 4, waarbij 1 staat voor het behalen van zeer veel milieuwinst en 4 voor het behalen van weinig of geen milieuwinst. De risicoanalyse is terug te vinden in bijlage 2.

Beleid

Zoals onder strategie staat aangegeven is het uitgangspunt van toets- en werkniveau een representatief niveau. Dat bepaalt niet alleen de diepgang van toetsen van tekeningen, rapporten en berekeningen, maar ook voor het formuleren van voorschriften. Mocht blijken dat de kwaliteit van de ingediende stukken onder de maat blijft of wellicht onjuist zijn, dan kunnen de processen uitgebreid worden met bijvoorbeeld een bedrijfsbezoek of intensivering van (voor)overleg.

3.7.1 Wanneer nadere voorwaarden bij vergunningverlening en meldingen

In overleg met de partners zal hierover een beleid worden opgesteld en vastgelegd. Te denken valt aan nadere voorwaarden bij bijvoorbeeld:

- Gezoneerde industrieterreinen;
- Horeca concentratiegebieden;
- Klachtsituaties;
- Energie en duurzaamheid.

3.7.2 Specialisme voor toetsing en advisering bij deelaspecten

Inleiding

Voor de toetsing van ingediende stukken, alsmede de formulering van voorschriften bij deelaspecten kunnen specialisten ingeschakeld worden, die voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.2. De gemeente (bevoegd gezag) kan daarvoor beroep doen op de ODR (uitvoeringsorganisatie), die dergelijke specialisten in dienst heeft of (in een enkel geval) daarvoor beroep kan doen op specialisten die in dienst zijn binnen het Gelders Stelsel. Ook in dit laatste geval zijn de Kwaliteitscriteria 2.2 van toepassing.

De specialismen die veelal ingeschakeld worden bij milieu en bouwen hebben betrekking op:

- Externe veiligheid;
- Geluid;
- Bodem;
- Lucht;
- Water;
- Archeologie;
- Flora en fauna;
- Cultuurhistorie.

Strategie

Bij vergunningverlening geldt, in alle gevallen van toetsing van en advisering voor deelaspecten door specialisten, het representatieve niveau (3).

Aandachtspunten

Behoudens de diepgang van werken gelden in het bijzonder voor specialistische werkzaamheden de navolgende aandachtspunten voor toetsing en advisering:

1. Compleetheit van (deel)product en de relatie, samenhang met andere specialisaties;
2. Tijdigheid van leveren (deel)product;
3. Het (deel)product houdt stand bij juridische toets en beroepszaken.

Toets en werkniveau

Het toets- en werkniveau voor de beoordeling van rapportages, tekeningen en berekeningen vindt plaats op het adequate niveau. Interne advisering en advisering ten behoeve van ruimtelijke en planologische aspecten vindt altijd 100% plaats.

3.8 Activiteit in strijd met regels van het planologisch kader (artikel 2.1c, 2.12)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan, een beheers verordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1. derde lid of 4.3 derde lid van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7 vierde lid, tweede volzin, van die wet.

Inleiding

Voor veel vergunningsaanvragen zijn de bestemmingsplannen het eerste toetsingskader. Mocht een activiteit in strijd zijn met de ruimtelijke regels daarin, dan is een uitvoeringskader aanwezig om na te gaan of een afwijking van de regels mogelijk is. Dit uitvoeringskader is opgenomen in het bestemmingsplan of is een separaat vastgesteld gemeentelijk beleid.

Centrale vragen

Op welke wijze is het afwijkingsbeleid vorm en inhoud gegeven?

Strategie

Indien een project strijdig is met het vigerende bestemmingsplan, wordt eerst beoordeeld of met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels een afwijking i.c. ontheffing van de regels mogelijk is. Als dat niet het geval is wordt op basis van gemeente specifieke beleidsnota's nagegaan of ontheffing mogelijk is.

Beleid

Het beoordelen van het planologisch kader vraagt bij iedere activiteit waarvoor het relevant is maatwerk. Vandaar dat de beoordeling van werkzaamheden altijd 100% plaatsvindt.

3.9 Activiteit het slopen op basis van planologisch kader (artikel 2.1g, 2.16)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stellen dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een bouwwerk te slopen als hiervoor in het bestemmingsplan regels zijn opgenomen. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als bijvoorbeeld niet aannemelijk is dat op de plaats van het te slopen bouwwerk een ander bouwwerk kan of zal worden gebouwd of dat blijvend onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de beeldbepalende cultuurhistorische waarden van het bouwwerk.

Inleiding

In diverse bestemmingsplannen binnen de gemeente zijn 'sloopregels' opgenomen. Deze sloopregels zijn gekoppeld aan bepaalde bestemmingen of waarden. De meeste sloopregels moeten worden opgevat als bouwregels en vallen onder de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk.

Centrale vragen

Op welke wijze en met welke intensiteit vindt toetsing van de activiteit slopen plaats aan het planologisch kader?

Strategie

Aan het opstellen van de regels in het bestemmingsplan ligt een gebiedsanalyse ten grondslag, die kan worden beschouwd als risicoanalyse.

Beleid

Er wordt per aanvraag nagegaan of deze voldoet aan hetgeen gesteld is in de regels. Gezien het karakter van de regels zal dit steeds maatwerk zijn. Beoordeling van deze regels vindt altijd 100% plaats.

3.10 Activiteit het uitvoeren van een werk (artikel 2.1b, 2.11)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het uitvoeren van een werk geen bouwwerk zijnde of van werkzaamheden, in gevallen waarvan dat bij een bestemmingsplan, beheers verordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als het werk of de werkzaamheid in strijd is met de bepalingen of met de ruimtelijke regels.

Inleiding

In vooral het buitengebied van de gemeente is het verboden om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden uit te voeren (aanlegvergunning). Ook in andere bestemmingsplannen kunnen deze regels voorkomen. Welke werken en werkzaamheden het betreft is afhankelijk van het (onderdeel van het) bestemmingsplan. In ieder bestemmingsplan met dit soort regels zijn ook uitzonderingen op het verbod geformuleerd.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welk niveau beoordeeld?

Strategie

Aan het opstellen van de regels in het bestemmingsplan ligt een gebiedsanalyse ten grondslag, die kan worden beschouwd als risicoanalyse. Bij het beoordelen van de activiteit uitvoeren van een werk wordt altijd nagegaan of regels zijn geformuleerd. Zo ja, dan vindt altijd een toets plaats aan de regels van het bestemmingsplan.

Beleid

Het beoordelen van deze planologische regels vraagt bij ieder werk, in de gebieden waar het stelsel van toepassing is, maatwerk. Beoordeling van deze regels vindt altijd 100% plaats op basis van het lokale beleid.

3.11 Activiteit het vellen van houtopstand (artikel 2.2g, 2.18)

Artikel 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat het kappen of vellen van houtopstand betreft zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het kappen of vellen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen voor het vellen van houtopstanden beoordeeld?

Strategie

De invulling voor de activiteit van het vellen van houtopstanden c.q. bomen is per deelnemende gemeente verschillend. Bij de beoordeling van deze activiteit wordt er nagegaan welke regels hieromtrent zijn geformuleerd en vastgesteld. In dat geval vindt toetsing plaats aan deze regels.

Beleid

Het beoordelen van deze aanvragen vindt altijd 100% plaats op basis van het lokale beleid.

3.12 Activiteit het maken of voeren van handelsreclame (artikel 2.2h, 2.18)

Artikel 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat het aanleggen van een weg of pad betreft zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het aanleggen of wijzigen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen voor het maken of voeren van handelsreclame beoordeeld?

Strategie

De invulling voor de activiteit van het maken of voeren van handelsreclame is per deelnemende gemeente verschillend. Bij de beoordeling van deze activiteit wordt er nagegaan welke regels hieromtrent zijn geformuleerd en vastgesteld. In dat geval vindt toetsing plaats aan deze regels.

Beleid

Een aanvraag voor een vergunning wordt allereerst bekeken op vergunningsplicht op basis van lokaal beleid. Als een vergunning nodig is wordt nagegaan of het aanbrengen of voeren handelsreclame ook valt onder de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk. Wanneer dat het geval is wordt de aanvraag ook beoordeeld op basis van de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk en planologische regels. Beoordeling van deze regels vindt altijd 100% plaats.

Een vergunning wordt geweigerd als sprake is van een object, dat:

- In strijd is met het planologisch kader;
- In verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;
- Leidt tot verkeersonveiligheid;
- Leidt tot overlast voor gebruikers van een nabijgelegen onroerende zaak.

3.13 Intrekken omgevingsvergunningen

In artikel 2.33 Wabo zijn de mogelijkheden genoemd voor het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning in te trekken.

Inleiding

Door of namens Burgemeester en Wethouders kunnen op grond van het gestelde in de Wabo de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met het intrekken van vergunningen?

Strategie

De Wabo kent een aantal gronden om een vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken, zoals:

- Hiertoe een verzoek is ontvangen van een instantie.
- Sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, die onvoldoende door wijziging van de voorschriften kunnen worden beperkt.
- De vergunning van rechtswege is verleend en de activiteit ernstige nadelige gevolgen heeft of dreigt te hebben voor de fysieke leefomgeving, die door wijziging van de voorschriften onvoldoende kunnen worden beperkt.
- De activiteiten langer hebben stilgelegen dan wettelijk of beleidsmatig is vastgesteld.
- Het niet mogelijk blijkt door wijziging van voorschriften de brandveiligheid met het oog op het voorziene gebruik van het bouwwerk voldoende te beschermen.
- De vergunninghouder dat op eigen verzoek doet.

De procedure waarbij een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken moet rekening houden met de procedure waarmee de vergunning tot stand is gekomen. De intrekkingsprocedure moet namelijk gelijk zijn aan de procedure waarmee de omgevingsvergunning tot stand is gekomen. Door de gemeente zal altijd, voorafgaand aan de procedure, eerst een brief waarin het voornemen tot intrekken wordt toegelicht aan de vergunninghouder sturen. De gemeente zal daar waar nodig een actief intrekkingsbeleid (laten) voeren.

Beleid

Door de gemeentes is een intrekkingsbeleid hoe hiermee om te gaan vastgesteld of zijn processen in ontwikkeling om dit beleid vast te stellen.

3.13.1 BAG check

Naast het proces van toezicht en handhaving wordt reeds in een vroeg stadium bij vergunningverlening een zogenaamde BAG check gedaan. De BAG check geeft aan of een activiteit een impact heeft op de BAG.

Er is sprake van een strategie die bestaat uit meerdere sporen. Bij de vergunningverlening is in het proces om een aanvraag voor een omgevingsvergunning de BAG check expliciet ingebouwd. Daarbij wordt uitgegaan van de principes zoals beschreven in de landelijke brochure 'Wabo en BAG'. De BAG check maakt daarbij onderdeel uit van de ontvankelijkheids- of volledigheidstoets. Indien blijkt dat huisnummerbesluiten nodig zijn dan worden deze parallel aan het inhoudelijke beoordelingsproces opgesteld / ingetrokken. De besluiten worden tegelijk met de omgevingsvergunning verstrekt.

4 Beleid Toezicht

4.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het doel is om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Vanuit de gedachte dat burgers en bedrijven zelf primair verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving en dat de gemeente onmogelijk op alle wet- en regelgeving kan toezien speelt de preventiestrategie een belangrijke rol.

Voor de preventiestrategie wordt een aantal trajecten onderscheiden, waaruit lokale keuzes gemaakt kunnen worden.

- Beleidsontwikkeling. Handhaafbaarheid van regelgeving wordt alom gezien als kritische succesfactor voor een adequate handhaving. Binnen dit traject valt ook de deregulering. Als geconstateerd wordt dat een regel uit een verordening of beleidsregel niet meer nodig is of voldoet, moet bekeken worden of zij kan worden afgeschaft of bijgesteld.
- Communicatie en voorlichting. Door de inzet van communicatie en voorlichting wordt een meer effectieve en efficiënte handhaving nagestreefd. De ervaring leert dat bij juist gebruik van een communicatievorm (professioneel, tijdig, herkenbaar etc.) een aanzienlijk deel van de potentiële overtreders zich alsnog en blijvend houdt aan geldende regelgeving.
- Samenwerking met derden. Bij een actieve programmatische benadering van inspectie en handhaving is samenwerking met externen een 'must'. Samenwerking is een must om te komen tot een optimaal en integraal resultaat, waarbij de specifieke deskundigheid, ondersteuning, aanvulling en informatie van verschillende partijen over en weer worden benut.
- Financiële prikkels. Het heffen van extra leges of het in rekening brengen van leges voor een gedoogverzoek, kunnen een bijdrage leveren aan het verhogen van naleving van wet- en regelgeving.

Bij alle doelgroepen gaat de gemeente uit van de eigen verantwoordelijkheid die de doelgroepen hebben. Daarnaast hanteert de gemeente daar waar mogelijk een klantvriendelijke en positieve benadering. Dat betekent dat de benadering zich richt op de voordelen van naleven, benadrukken van het nut van de regels, voorbeeldgedrag en sociale norm en voorkomen van overtredingen.

4.2 Toezichtstrategie

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Doel hiervan is de (vrijwillige) naleving van wet- en regelgeving. Toezicht vindt plaats op basis van verleende vergunningen, ontheffingen en meldingen, in het kader van projecten, naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten en door opname van de activiteit in een uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Er wordt ten aanzien van de toezichtstrategie onderscheid gemaakt tussen de realisatie- en beheer- of gebruiksfase.

- De realisatiefase heeft met name te maken activiteiten als bouwen, brandveiligheid, slopen en
- De beheer- of gebruiksfase is toezicht op activiteiten zoals gebruik van onroerend goed, exploiteren milieu-inrichting.

4.2.1 *Werkniveau tijdens de realisatiefase*

Tijdens de realisatiefase vindt toezicht plaats door toezichthouders die voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.2. Dit vindt plaats op een werkniveau 3, hetgeen representatief is en voldoet aan het algemeen geaccepteerde adequate niveau.

Beoordeling kan plaatsvinden op de volgende niveaus:

Niveau	Werkniveau	Omschrijving
0	Geen	Er vindt geen toezicht plaats.
1	Beperkt	Visuele controle, een vluchtige beoordeling op het oog op basis van kennis en ervaring zonder project specifieke tekeningen of details te raadplegen en of hulpmiddelen (bijvoorbeeld meetlat) te gebruiken.
2	Basis	Beoordeling op hoofdlijnen, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Er worden alleen algemene project specifieke tekeningen geraadpleegd. Bij twijfel vindt raadpleging van detailtekeningen plaats.
3	Representatief (uitgangspunt)	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Daarnaast worden enkele kritische detailleringen diepgaander gecontroleerd. Er worden algemene project specifieke tekeningen geraadpleegd en detailtekeningen van kritische detailleringen.
4	Integraal	Beoordeling van alle onderdelen op detailniveau. Op het oog en met de benodigde hulpmiddelen worden controles tot op detailniveau uitgevoerd. Alle project specifieke tekeningen en detailtekeningen worden geraadpleegd.

Op deze niveaus zijn dezelfde principes van toepassing als op de werkniveaus zoals beschreven bij het hoofdstuk [vergunningverlening](#).

4.2.2 Werkniveau tijdens de beheer- of gebruiksfase (milieu)

Dit betreft uitsluitend het toezicht op milieu-inrichtingen en -activiteiten. Vanwege de periodieke tijdsbesteding bij grote aantallen objecten en op basis van de risicomodule is hier gekozen voor 8 typen van toezicht. Deze toezicht varianten onderscheiden zich door doel en niveau, afhankelijk van branche, risico en naleefgedrag. De keuzes zijn:

1. Milieutoezicht aspectcontrole (3)
2. Milieutoezicht mobiele puinbreker (3)
3. Milieutoezicht administratief (2)
4. Milieutoezicht integraal klein (2)
5. Milieutoezicht integraal groot (3)
6. Milieutoezicht integraal zeer groot (3)
7. Milieutoezicht opleveringscontrole (3)
8. Diepgaand administratief onderzoek (3)

De cijfers achter de voorgaande keuzes hebben betrekking op de diepgang van het werkniveau, variërend van basis (2) tot integraal (4).

Toelichting administratief toezicht

Administratief toezicht is het gebruik maken van de administraties van bedrijven als middel om het naleefgedrag van deze bedrijven ten aanzien van wet- en regelgeving te toetsen. Een dergelijk onderzoek kan betrekking op bijvoorbeeld: de stoffenadministratie, keuringen (van installaties en voorzieningen), de afvalstoffenregistratie, de energieregistratie, de procesadministratie, de financiële administratie en de relatie tussen de zojuist genoemde administraties. Deze vorm van toezicht kan voor een groot deel plaatsvinden van achter het bureau. Het beoordelen van rapporten en plannen is een aparte vorm van administratief toezicht.

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles; de zogenaamde bedrijfsbezoeken. Deze controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal handhavingsthema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen.

Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden 'georganiseerd'. Zoals reeds aangegeven kan dit per bedrijf of gebied. Een andere invalshoek is bijvoorbeeld een bepaald thema of onderwerp, de themacontrole, zoals:

- Specifieke aspecten controleren van een vergunning.
- Branchegericht controleren.
- Ketencontrolle.
- Gevel toezicht.

Naast de routinematige controles, gebaseerd op een werkprogramma, vinden ad hoc controles plaats. Ad hoc controles zijn de zaken die niet in te plannen zijn, maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden. Bijzondere omstandigheden zijn bijvoorbeeld ontstane situaties als gevolg van weersomstandigheden, calamiteiten, klachtmeldingen, ongewone voorvallen e.d..

De toezichtstrategie wordt in de volgende paragrafen uitgewerkt voor de verschillende activiteiten vallend onder de Wabo.

4.2.3 Toezicht

Inleiding

De gemeente heeft de taak te controleren of gebouwd wordt conform omgevingsvergunning en wet- en regelgeving. Naast het gestelde in de Wabo zijn in het Bouwbesluit in hoofdstuk 1 en 8 voorschriften opgenomen met betrekking tot plichten tijdens de bouw, zoals afscheiding van het bouwterrein, aanwezigheid bescheiden op de bouwplaats en het melden van start en einde van de werkzaamheden. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. Bovendien laat de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden nog al eens te wensen over waardoor bijsturing noodzakelijk is. In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van vergunning plichtige bouwwerken. Voor bouwwerken, die zonder omgevingsvergunning (voor de activiteit (ver)bouwen) kunnen worden gerealiseerd gelden overigens wel regels. Zij moeten ook voldoen aan wet- en regelgeving.

Thema's wet- en regelgeving

- De intensiteit van toezicht wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. Ook ten aanzien van de thema's wordt aangesloten bij de indeling van de toetsing van de vergunningsaanvraag. In combinatie met vooral het type bouwwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

Werkniveaus

- De intensiteit of zwaarte van toezicht wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk) en het geformuleerde toets niveau. Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met een vooraf gedefinieerde werkniveau. Dit is het werkniveau 3 (representatief), zoals omschreven in [4.2.1](#).

Bouwfasen

- Een bouwwerk wordt in een aantal fasen gerealiseerd. Aandacht voor bepaalde thema's uit wet- en regelgeving kunnen alleen in bepaalde fasen worden gecontroleerd. In het beleid en werkprogramma's wordt dan ook rekening gehouden met de fasen. In tabel 07 zijn de bouwfasen onderscheiden.

Stappen	Bouwfasen
Stap 1	Oriënteringsgesprek
Stap 1	Uitzetten bouw
Stap 1	Uitgraven bouwput
Stap 1	Fundering op staal
Stap 1	Fundering op palen
Stap 1	Funderingsconstructie

Stap 2	Begane grond
Stap 3	Wanden / kolommen
Stap 3	Vloeren / balken
Stap 3	Constructie overige verdiepingen
Stap 4	Dakconstructie
Stap 5	Buitenblad gevel
Stap 5	Gevelopeningen
Stap 6	Hoogteverschil / vloerafscheidingen
Stap 6	Ventilatie- / spuicapaciteit
Stap 6	Brandveiligheid
Stap 6	Vluchtmogelijkheden
Stap 6	Brandveiligheidsinstallatie(s)

Tabel 07: bouwfasen

Beleid

Op basis van de voorgaande beleidsonderdelen is per type bouwwerk het aantal controles, de te controleren onderdelen en het werkniveau van bouwtoezicht bepaald.

Ten aanzien van de bouwwerkcategorieën is eenzelfde onderscheid waarneembaar als bij de toetsing. Bij grotere bouwwerken is het toezicht intensiever, bij kleine bouwwerken extensiever als we kijken naar de toezicht frequentie. Met name bij de categorie kleine bouwwerken vindt er op meerdere thema's geen toezicht plaats. Voor de bouwwerken geen gebouw zijnde, zoals viaducten en tunnels, heeft geen uitwerking van de toezichtstrategie plaatsgevonden. Het vertrekpunt bij deze bouwwerken is dat de opdrachtgever (vaak Rijkswaterstaat of Provincie) zelf voor toezicht zorg draagt.

4.2.4 Controles omgevingsveiligheid

Zoals is aangegeven speelt bij toezicht voor de activiteit (ver)bouwen, en in wezen ook voor de activiteit slopen, omgevingsveiligheid. Het betreft een oog in het zeil houden bij werkzaamheden die gevaar, hinder en overlast kunnen veroorzaken voor de directe omgeving. Op basis van een locatieanalyse is in de fase van vergunningverlening nagegaan in hoeverre gevaar, overlast en hinder voor het direct aangrenzende gebied met haar gebruik en gebruikers en gevaar voor belendende bebouwing aanwezig is. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt in drie type locaties (zie tabel 02 onder [3.3.5](#)).

Het toezicht op de omgevingsveiligheid vindt plaats tegelijkertijd met de controles op de uitvoering van (ver)bouw- en / of sloopwerkzaamheden. Wanneer sprake is van een bouw- of sloopveiligheidsplan wordt toezicht gehouden op hetgeen hierin is vastgelegd. Bij de overige locaties wordt toezicht gehouden op hetgeen in de voorschriften is vermeld en regels uit het Bouwbesluit. De gemeente zal tijdens het toezicht nagaan of voldoende maatregelen zijn genomen voor de veiligheid in de omgeving en het voorkomen van geluid-, trillings- en stofhinder. Tevens zal toezicht worden gehouden op activiteiten die leiden tot zodanige wijzigingen van de grondwaterstand dat dit gevaar kan opleveren voor de veiligheid van belendingen. Het niveau van toezicht op de omgevingsveiligheid is niveau 3 (representatief). De gemeente zal geen aandacht besteden aan de regels over het scheiden van afval en de aanwezigheid van bescheiden op de bouwplaats.

4.3 Activiteit het slopen van bouwwerken

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te inspecteren of gesloopt wordt conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke sloopwerken worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

Er is een methodiek opgezet naar analogie van de activiteit (ver)bouwen.

Sloopwerktypologie

De intensiteit van toezicht wordt allereerst afhankelijk gesteld van het type sloopwerk. Hierbij wordt aangesloten bij de typologie genoemd bij vergunningverlening. Hierdoor is afstemming mogelijk tussen de vergunningverlening en toezicht. Per type sloopwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van het toezicht.

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toezicht wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het sloopwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. Ook ten aanzien van de thema's wordt aangesloten bij de indeling genoemd bij vergunningverlening. In combinatie met vooral het type sloopwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

Werkniveaus

Het werkniveau van het slooptoezicht is altijd (3) representatief. Dat geldt zowel voor het administratieve toezicht alsook het toezicht op de slooplocatie.

Sloofasen

In het sloopproces zijn verschillende fasen te onderkennen. Aandacht voor bepaalde thema's uit wet- en regelgeving kunnen alleen in bepaalde fasen worden gecontroleerd. In het beleid wordt dan ook rekening gehouden met de fasen. De volgende fasen zijn onderscheiden:

1. Aanvang (t/m start sloop);
2. Uitvoeringsfase;
3. Oplevering.

Beleid

Op basis van de zojuist genoemde beleidsonderdelen is per type sloopwerk ook het aantal controles en de te controleren onderdelen bepaald. Deze zijn terug te vinden in de volgende twee tabellen:

- Bij particuliere sloop asbest vindt geen regulier toezicht ter plekke plaats. Er worden alleen stortbonnen opgevraagd (administratief toezicht).
- Bij niet particuliere sloop asbest worden de vrijgave certificaten en de stortbonnen opgevraagd (administratief toezicht). Steekproefsgewijs (S) vindt controle plaats.
- Bij een niet risicovolle sloopwerk vindt alleen een opleveringscontrole plaats. Steekproefsgewijs(S) vindt controle plaats op de andere thema's.
- Bij een risicovol sloopwerk vinden naast het administratief toezicht minimaal 1 controle plaats. De aandacht richt zich vooral op de externe veiligheid, openbare weg en belendingen. Op basis van de gevoeligheid belendingen en hinder en overlast kan eveneens een aantal extra controles in de vervolgfase plaatsvinden. (Extra milieucontroles kunnen ook plaatsvinden als bijvoorbeeld het afval op de sloopplaats via een mobiele puinbreker wordt verwerkt).

Categorie / naam	Constructieve veiligheid	Openbare weg	Belendingen	Hinder en overlast	Archeologie	Bodem	Mobiele puinbreker	Riolering	Kabels en leidingen	Asbest	Milieuschadelijke stoffen	Sloopafval	terreinafwerking
1 Particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2 Niet particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 S ¹⁾	0	0	0
3 Niet risicovol sloopwerk	S ¹⁾ⁱⁱ	S ¹⁾	S ¹⁾	S ¹⁾	S ¹⁾	S ¹⁾	S ¹⁾	S ¹⁾	S ¹⁾	0	S ¹⁾	S ¹⁾	S ¹⁾
4 Risicovol sloopwerk	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1

Tabel 08: controlediepgang slooptoezicht (met werkniveaus)

Categorie	Naam	Toezichtfrequentie
1	Particuliere asbestsloop	1 (administratief)
2	Niet particuliere asbestsloop	2 (administratief) + steekproef
3	Niet risicovol sloopwerk	1 + Steekproef
4	Risicovol sloopwerk	1 +

Tabel 09: Matrix frequentie slooptoezicht

4.4 Activiteit het wijzigen van een monument

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te inspecteren of werkzaamheden worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De strategie wordt afgestemd op de aard en omvang van de gevolgen van de werkzaamheden op de cultuurhistorische waarden. De strategie wordt bepaald door het type interventie: De volgende indeling wordt daarbij gehanteerd:

1. Werkzaamheden waarbij geen beschadiging van cultuurhistorische elementen plaatsvindt.
2. Werkzaamheden waarbij aantasting van cultuurhistorische elementen plaatsvindt.
3. Grote monumenten of grootschalige herbestemmingen / reconstructies.

ⁱⁱ S¹⁾ is steekproefsgewijs

Beleid

Er is een duidelijk overdrachtsprotocol na afronding van de vergunningsfase, waarbij wordt aangegeven onder welke categorie een interventie valt en op welke onderdelen expliciet gelet moet worden:

- Bij de werkzaamheden waarbij nieuw conform oud is vindt één controle plaats. Deze controle kan afhankelijk van de ingreep plaatsvinden op het moment dat het element wordt vervangen of achteraf na vervanging.
- Bij de werkzaamheden waarbij aantasting van cultuurhistorische elementen plaatsvindt, vinden zonder meer controles plaats. Op basis van de afgegeven beschikking wordt vooraf aangegeven welke controles op welk moment zullen plaatsvinden. Deze controles vinden aanvullend op het toezicht vanuit de (ver)bouwactiviteiten plaats. De controles kunnen zowel tegelijk met het bouwtoezicht plaatsvinden als apart.
- Bij werkzaamheden waarbij aantasting van cultuurhistorische elementen plaatsvindt, zal een specifieke begeleiding plaatsvinden door een ter zake deskundige, c.q. adviseur.

4.5 Activiteit het in gebruik nemen of gebruiken (brandveilig gebruik)

Er zijn afspraken gemaakt met de veiligheidsregio (VRGZ). De Veiligheidsregio heeft de taak om toe te zien op het brandveilig gebruik. Indien sprake is van overtredingen, en deze na de hersteltermijn niet beëindigd zijn, kan deze overgedragen worden aan de ODR om het handhavingstraject op te starten.

4.6 Activiteit het exploiteren van een milieu-inrichting

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te inspecteren of activiteiten worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. De Wabo geeft daarnaast aan dat regelmatig moet worden gezien of verleende vergunningen voldoen aan het zogenaamde principe van "best beschikbare technieken".

Centrale vraag

Welke activiteiten / inrichtingen worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

In verband met de realisatie van de ODR (als uitvoeringsorganisatie) is het streven om deze zoveel mogelijk te uniformeren. Op het gebied van toezicht zijn door de gemeente keuzes gemaakt voor frequentie en type van toezicht, zoals aangegeven in het werkprogramma. De typen van toezicht, alsmede de klasse-indeling (risico) zijn rechtstreeks het gevolg van de invulling van de risicomodule van Antea.

Categorie-indeling en voorbeeld controlefrequenties en typen milieucontroles (deze kan verder uitgebreid zijn met meerdere kolommen met type controle 3 en frequentie)

Beschrijving	Klasse	Freq.	Type controle 1 milieutoezicht	Freq.	Type controle 2 milieutoezicht
IJzer- en staal-, non-ferro-metaalgieterijen/ -smelterijen	I	100%	Integraal (zeer groot)	0%	-
BRZO bedrijven (uitvoering belegd in Gelders Stelsel)	I	0%	-	0%	-
Afvalverwerking	I	100%	Integraal (zeer groot)	0%	-

Vervaardiging van chemische producten (niet BRZO)	I	100%	Integraal (zeer groot)	0%	-
Afvalverbrander	I	30%	Integraal (zeer groot)	70%	Integraal (groot)
Fokken en houden van dieren (GPBV)	I	50%	Integraal (groot)	50%	Diepgaand admin.
Vervaardiging bewerken van glas, aardewerk, cement-, kalk-, gips-, beton-, asfaltproducten, isolatiematerialen, natuursteen, e.d.	I	60%	Integraal (groot)	40%	Diepgaand admin.
BEVI bedrijven	I	50%	Integraal (groot)	50%	Diepgaand admin.
Afval recycling	I	50%	Integraal (groot)	50%	Diepgaand admin.
Vervaardiging van producten van rubber en kunststof (GPBV)	I	50%	Integraal (groot)	0%	-
Autodemontage	I	50%	Integraal (groot)	50%	Diepgaand admin.
Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren (GPBV)	I	50%	Integraal (groot)	0%	-
Uitgeverijen, drukkerijen, grafische industrie e.d. (GPBV)	I	50%	Integraal (groot)	0%	-
Vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken (GPBV)	II	50%	Integraal (groot)	0%	-
Akkerbouw en fruitteelt (bedrijfsgebouwen) + tuinbouw	II	25%	Integraal (klein)	0%	-
Houtverduurzamende-industrie	II	100%	Integraal (klein)	0%	-
Bewerken van metalen (p.o. > 2.000 m²)	II	20%	Integraal (klein)	0%	-
Overige vervaardiging van metalen	II	20%	Integraal (klein)	0%	-
Elektriciteitsproductie bedrijven (elektrisch vermogen >= 50 MWe)	II	20%	Integraal (klein)	0%	-
Fokken en houden van dieren (geen GPBV)	II	25%	Integraal (klein)	25%	Administratief
Vervaardiging van producten van rubber en kunststof (geen GPBV)	II	20%	Integraal (klein)	0%	-
Opslag en transport (milieurelevant, niet zijnde BEVI)	II	25%	Integraal (klein)	0%	-

Horeca, sport en recreatie + cultuur	II	25%	Integraal (klein)	0%	-
Winning van zand, grind, klei, (diepe ontgrondingen)	II	100%	Diepgaand admin.	0%	-
Vervaardiging van leer en lederwaren (GPBV)	II	100%	Integraal (klein)	0%	-
Bouwbedrijven (incl. schilders, loodgieters, elektriciens) (werkplaats > 1.000m²)	II	25%	Integraal (klein)	0%	-
Visserij- en visteeltbedrijven	III	25%	Integraal (klein)	0%	-
Bouwbedrijven (incl. schilders, loodgieters, elektriciens) (werkplaats < 1.000m²)	III	20%	Integraal (klein)	0%	-
Crematoria	III	10%	Integraal (klein)	0%	-
Bosbouw en dienstverlening t.b.v. landbouw	III	20%	Integraal (klein)	0%	-
Vervaardiging van kantoor-, elektr. machines en apparaten, computers, bruin en witgoed medische en optische instrumenten	III	20%	Integraal (klein)	0%	-
Detailhandel overige	IV	10%	Integraal (klein)	0%	-
Gasdistributie bedrijven (groot)	IV	10%	Integraal (klein)	0%	-
Woon- en verblijfsgebouwen (overige)	IV	10%	Integraal (klein)	0%	-
Voorzieningen en installaties (klein)	IV	10%	Integraal (klein)	0%	-
Elektriciteits-distributie bedrijven	IV	10%	Integraal (klein)	0%	-
Winning en distributie van water	IV	10%	Integraal (klein)	0%	-

Het milieutoezicht kent 8 toezichtsvarianten, die zich onderscheiden zich door doel en niveau, afhankelijk van branche, risico en naleefgedrag. De keuzes zijn:

1. Milieutoezicht aspectcontrole (3)
2. Milieutoezicht mobiele puinbreker (3)
3. Milieutoezicht administratief (2)
4. Milieutoezicht integraal klein (2)
5. Milieutoezicht integraal groot (3)
6. Milieutoezicht integraal zeer groot (3)
7. Milieutoezicht opleveringscontrole (3)
8. Diepgaand administratief onderzoek (3)

De cijfers achter de voorgaande toezicht varianten hebben betrekking op de diepgang van het werkniveau. Het merendeel van de controles vindt op niveau 3 (representatief) plaats. De frequenties van diverse typen van milieutoezicht staat in de gele kolommen van de bovenstaande tabel. Bij 100% wordt dit type van controle jaarlijks uitgevoerd, bij 50% elke 2 jaar enzovoort.

Beleid

Op basis van de voorgaande beleidsonderdelen is per type inrichting de frequentie en het type van milieutoezicht bepaald.

Daarnaast zijn door de gemeente, op het niveau van effecten, ook keuzes gemaakt, zoals in de navolgende tabel 'Effecten' als voorbeeld is aangegeven. De effecten hebben te maken met de kernbepalingen zoals aangegeven in 2.2. Hierbij geeft de gemeente aan welke effecten / thema's ze belangrijk vindt en welke minder prioriteit heeft. Deze keuzes zijn geborgd in het werkprogramma.

Tabel effecten	
Fysieke veiligheid	40%
Hinder – Leefbaarheid	30%
Duurzaamheid	10%
Volksgezondheid	20%

Tenslotte wordt in het kader van risicobeheersing ook rekening gehouden met het naleefgedrag. Deze worden bepaald door de factoren attitude, nalevingstabel en ervaringscijfers, zoals in de tabel 'Naleefgedrag' aangegeven staat. Deze keuzes zijn geborgd in het werkprogramma.

Tabel naleefgedrag	
Attitude	40%
Nalevingstabel	20%
Ervaringscijfers	40%

Voorbeeld

Inzet specialisten

Voor het toezicht op specifieke diepgaande milieuonderdelen of -metingen, kunnen specialisten ingeschakeld worden op het betreffende vakgebied. De specialisten zijn ook aangewezen als toezichthouder. De gemeente (bevoegd gezag) kan daarvoor beroep doen op de ODR (uitvoeringsorganisatie), die dergelijke specialisten in dienst heeft. De specialismen die veelal ingeschakeld worden bij milieu hebben betrekking op:

- Extreme veiligheid;
- Geluid;
- Water;
- Archeologie;
- Bodem;
- Flora en fauna;
- Lucht;
- Cultuurhistorie.

4.7 Activiteit in strijd met regels van het planologisch kader

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te controleren of werken worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De controle wordt in de meeste gevallen uitgevoerd in combinatie met het toezicht op andere activiteiten. Tijdens deze controles kan reeds een indruk worden verkregen of het bouwwerk of de gronden conform de vergunning gebruikt zullen gaan worden. Er kan pas daadwerkelijk

worden nagegaan of het gebruik conform vergunning is als de activiteit is uitgevoerd i.c. sprake is van een eindcontrole.

Beleid

Binnen één maand na oplevering van activiteiten vindt bij twijfel altijd expliciet een eindcontrole plaats ten aanzien van het gebruik van bouwwerken en gronden. Deze controle heeft het werkniveau 3 (representatief). Met een dergelijke controle wordt de realisatiefase afgerond.

4.8 Activiteit het uitvoeren van een werk

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te controleren of werken worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. Zoals reeds aangegeven bij de toetsing van de vergunningsaanvraag zijn de regels per bestemmingsplan verschillend.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

Het aantal werken is op jaarbasis beperkt. Aangezien de beoordeling maatwerk is en duidelijke regels in de bestemmingsplannen zijn opgenomen is gekozen voor een hierbij passende werkwijze.

Beleid

De vergunningverlener maakt op basis van de uitgebrachte adviezen en de aard / omvang van een aanvraag de afweging prioriteit of geen prioriteit. Voorbeeld: het verleggen van een bestaande onverharde weg over een kleine lengte in vergelijking met graafwerkzaamheden en plaatsen van waterkeringen in relatie tot de grondwaterstand. Bij een werk zonder prioriteit vindt één controle plaats, namelijk bij de oplevering van het werk. Bij een werk met prioriteit wordt gekozen voor een minimale gemiddelde controlefrequentie van twee keer, zijnde 1x bij voorbereiding van de uitvoering en 1x bij oplevering. Bij grote werken en/of onvoldoende opgebouwd vertrouwen tijdens het toezicht kan worden opgeschaald. De controles hebben het werkniveau 3 (representatief). Dit niveau is gekozen in verband met de mogelijke impact van de werkzaamheden op de ruimtelijke kwaliteit.

4.9 Activiteit het vellen van houtopstand

Inleiding

In het lokale beleid staat vermeld of en onder welke omstandigheden een vergunning nodig is voor de activiteit van het vellen van houtopstanden en welke de eventuele voorwaarden zijn. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De strategie wordt afgestemd op het feit dat de gemeente op basis van haar eigen risicoanalyse een gedifferentieerd beleid heeft geformuleerd. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden gekoppeld in verband met herplantplicht binnen een bepaalde termijn.

Beleid

Bij het vellen van houtopstand, dat niet valt onder het regime van een vergunning, vindt geen toezicht plaats. Bij het vellen van houtopstand dat valt onder het regime van de vergunning juist wel. Hierbij vinden de volgende controles plaats:

1. Controle na bericht dat kappen is voltooid. Deze inspectie heeft betrekking op het feit of het juiste houtgewas is geveld. De vergunningverlener zal op basis van de uitgebrachte adviezen en de aard / omvang van de aanvraag de afweging maken wel of geen prioriteit. Bij prioriteit vindt deze controle plaats, anders niet. Voorbeeld: het vellen van een enkele apart staande kersenboom in vergelijking met het vellen van een aantal bomen uit een karakteristieke rijbeplanting.
2. Controle na afloop van de termijn dat herbeplanting heeft moeten plaatsvinden. Deze controle heeft tot doel om na te gaan of aan de voorschriften over herplant is voldaan.

4.10 Activiteit het maken of voeren van een handelsreclame

Inleiding

In het lokale beleid staat vermeld of en onder welke omstandigheden een vergunning nodig is voor het maken of voeren van handelsreclame en welke de eventuele voorwaarden zijn.

Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De strategie wordt afgestemd op het feit of voor de aangevraagde activiteit een vergunning nodig is op basis van het lokale beleid. Ook kunnen andere uitvoeringskaders van toepassing zijn, zoals planologische of het beeldkwaliteitsplan en welstandsnota, waarbij andere eisen aan reclames kunnen worden gesteld.

Beleid

Er vindt bij iedere vergunning in een gebied met een grote impact een opleveringscontrole plaats, en wel binnen één maand nadat de werkzaamheden gereed zijn gemeld. Deze controle heeft tot doel om na te gaan of de handelsreclame conform vergunning is uitgevoerd en aangebracht.

4.11 Gebiedsgericht toezicht

Inleiding

Het beleid heeft tot op heden aandacht besteed aan activiteiten die gekoppeld zijn aan een vergunning of melding. Daarnaast vinden activiteiten plaats zonder vergunning of melding, terwijl die wel nodig zijn, of worden algemene regels overtreden. De gemeente kan ook in deze situaties een actieve houding innemen, en wel in de vorm van gebiedsgerichte inspecties. Dit toezicht is, indien van toepassing, toegevoegd als apart project in het werkprogramma.

Vellen houtopstand zonder vergunning

Illegaal vellen van houtopstand vindt plaats in verband met economisch voordeel (geen mogelijke herplantplicht, besparing van leges) en tijdwinst (procedures voor het verkrijgen van toestemming kunnen lang duren). In de meeste gevallen is sprake van een opzettelijke overtreding of omdat er geen vergunning voor de betreffende houtopstand kan worden verleend.

Overlast inrichtingen

Het veroorzaken van geluids-, geur-, stof-, trillings- en verkeersoverlast door bedrijven tijdens het uitvoeren van hun dagelijkse werkzaamheden. Vaak gebeurt dit onbewust, een enkele keer ook bewust waarbij dan het economisch voordeel de achterliggende oorzaak is (geen investeringen om aan de geldende voorschriften te voldoen).

Centrale vraag

De centrale vraag is welke gebieden in welke mate en op welke onderdelen actief door de gemeente moet worden geïnspecteerd?

Risicoanalyse

Voor gebiedsgericht toezicht heeft geen risicoanalyse plaatsgevonden. Duidelijk is dat bepaalde gebieden gevoeliger zijn voor specifieke illegale activiteiten dan andere. De gemeente kan op projectmatige basis gebieden aanwijzen, alsmede de te controleren activiteiten. Op basis daarvan vindt een risicoanalyse plaats in overleg met de ODR (als uitvoeringsorganisatie).

Strategie

Voor ieder gebied kan een toezichtstrategie vervaardigd in de vorm van maatwerk. Voor de aanpak van overtredingen wordt verwezen naar het hoofdstuk 5 (sanctiestrategie voor klachtmeldingen, vrije veld waarnemingen en verzoeken tot handhaving).

4.12 Toezicht kwaliteit bestaande bouw

Inleiding

Het houden van toezicht op de technische staat (constructief, bouwkundig, installatietechnisch, bouwfysisch, hygiëne) en het gebruik van bestaande bouwwerken. Bestaande bouwwerken dienen voor wat betreft hun technische staat, op grond van artikel 14-18 van de Woningwet, te voldoen aan het gestelde in het Bouwbesluit. In het Bouwbesluit zijn daarvoor voorschriften opgenomen ten aanzien van de onderwerpen veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid. Er zijn ook regels opgenomen ten aanzien van een veilig gebruik met betrekking tot bouwvalligheid en een veilige en hygiënische aansluiting op de nutsvoorzieningen en de riolering. Overtredingen vinden vooral plaats omdat aan de maatregelen aanzienlijke prijskaartjes hangen. Bovendien zijn veel instanties zich niet bewust van de voorschriften die van toepassing zijn op hun gebouw. Indien sprake is van strijd met het Bouwbesluit dan kunnen burgemeester en wethouders aanschrijven tot het treffen van voorzieningen teneinde de strijdigheid op te heffen. Overtredingen op dit gebied vinden meestal plaats uit financieel oogpunt (onderhoud kost geld) en uit onwetendheid (vaak is men niet op de hoogte van de regels uit het Bouwbesluit). Toezicht op de bestaande bouw is, indien van toepassing, toegevoegd als apart project in het werkprogramma.

Centrale vraag

Op welke wijze wordt de kwaliteit van bestaande bouw gecontroleerd?

Strategie

Voor iedere vorm van toezicht op bestaande bouw kan een strategie vervaardigd worden in de vorm van maatwerk. Voor de aanpak van overtredingen wordt verwezen naar paragraaf 5.7 en volgende.

4.13 Themagericht toezicht

Inleiding

Het houden van inspecties op basis van thema's, die op basis van het gebiedsgericht toezicht en toezicht bestaande bouw worden geformuleerd en / of worden opgelegd vanuit de landelijke overheid of andere instanties. Calamiteiten in het land, zoals met de balkons, breedplaatvloeren en brandveiligheid van gevels kunnen aanleiding zijn voor 2e lijns toezichthouders om gemeenten op te dragen tot onderzoek over te gaan. Dergelijke verzoeken kunnen ook voortkomen uit regionale of lokale situaties. Daarnaast kunnen de andere vormen van programmatisch toezicht, besproken in de voorgaande paragrafen, aanleiding vormen om bepaalde thema's er uit te lichten en aan een gedetailleerder onderzoek (via het recherchemodel) te onderwerpen.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met themagericht toezicht?

Strategie

Als naar aanleiding van ontwikkelingen een projectmatige aanpak ten aanzien van een thema noodzakelijk is kan dit geregeld via een bestuursopdracht aan de uitvoeringsorganisatie ODR (voor zover deze taken daar belegd zijn). Er is, met andere woorden, voor thematisch toezicht geen formatie gereserveerd.

4.14 Tijdelijke omgevingsvergunningen

Inleiding

Dit onderdeel betreft het toezicht en de handhaving van de instandhoudingstermijn van vergunningen en ontheffingen. Vergunningen of ontheffingen kunnen voor een bepaalde periode worden verstrekt. Na het verstrijken van de termijn is men verplicht de situatie in de vorige toestand te herstellen (of met het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen). De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaven.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met bouwwerken en gebruik waarvan de instandhoudingstermijn op afzienbare termijn verstrijkt?

Strategie

Wanneer in een omgevingsvergunning sprake is van tijdelijkheid wordt hierop actief toezicht gehouden en indien nodig handhavend opgetreden.

Beleid

De instandhoudingstermijnen wordt van elk afzonderlijke verleende omgevingsvergunning gecontroleerd. Na verstrijken van de termijn vindt een controle ter plekke plaats. Indien de maatregelen niet zijn uitgevoerd wordt er getoetst of de instandhoudingstermijn verlengd kan worden. Indien dit niet het geval is wordt de sanctiestrategie toegepast.

4.15 Niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning

Inleiding

Het houden van inspecties op basis van niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met toezicht op niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning?

Strategie

Als naar aanleiding van niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning toezicht noodzakelijk is kan dit geregeld worden via een bestuursopdracht aan de uitvoeringsorganisatie ODR. Er is, met andere woorden, voor toezicht op niet geaccepteerde meldingen, geweigerde of buiten behandeling gelaten aanvragen omgevingsvergunning geen formatie gereserveerd.

4.16 Toezicht Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen

Inleiding

De invoering van de Wet basisregistraties Adressen en Gebouwen heeft consequenties voor toezicht en handhaving. In deze wet worden burgemeester en wethouders verplicht zorg te dragen voor het bijhouden van een basisregistratie Adressen en Gebouwen. Hiervoor is een landelijk processenhandboek opgesteld dat laat zien dat toezicht en handhaving bij het bouwen, gebruik en slopen van objecten een prominente rol inneemt, zowel in het kader van vergunningsvrije als vergunning plichtige werkzaamheden. In aanvulling hierop kunnen in het kader van toezicht en handhaving worden genoemd dat bepaalde aspecten actief moeten worden bewaakt:

- De melding of waarneming dat de bouw is gestart;
- De melding of waarneming dat de bouw gebruiksgereed is;
- De melding dat sloopwerkzaamheden afgerond zijn.

Centrale vraag

Hoe wordt voldaan aan de eisen gesteld in de Wet basisregistraties Adressen en Gebouwen?

Strategie

Voor de processen 'toezicht en handhaving' geldt in wezen hetzelfde. Het landelijke processenhandboek en de aanbevelingen uit de zojuist genoemde landelijke brochure zijn geïntegreerd in de werkprocessen.

5 Beleid Sanctiestrategie en Gedoogstrategie

5.1 Sanctiestrategie

De gemeente moet een nalevingstrategie vaststellen, bestaande uit een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De basis van de sanctiestrategie is de landelijke handhaving strategie. Tussen de sanctiestrategie en de gedoogstrategie bestaat een duidelijke samenhang en beide strategieën dienen steeds vanuit deze onderlinge samenhang te worden gezien. Deze samenhang is als volgt: indien formeel sprake is van een overtreding geldt de beginselplicht tot handhaving. Voor zover wordt besloten om handhavend op te treden, gebeurt dit volgens de sanctiestrategie. Voor zover wordt besloten om niet (bestuursrechtelijk) handhavend op te treden, wordt de gedoogstrategie gehanteerd. Bij constatering van een overtreding dient, conform gangbare jurisprudentie, allereerst te worden gezien of legalisatie tot de mogelijkheden behoort.

Ten aanzien van het proces dient opgemerkt te worden, dat voorspelbaarheid in reacties van groot belang is bij (dreigende) overtredingen. Daarom is helderheid en uniformiteit in (vastgestelde) begunstigingstermijnen en de daaraan te verbinden dwangsombedragen (indien van toepassing) van belang. Indien een overtreding na afloop van de begunstigingstermijn niet is beëindigd dan is het voor de geloofwaardigheid van het gehele handhavingsoptreden van belang dat het handhavend optreden consequent wordt voortgezet. Daarom volgt in beginsel automatisch en onverwijld effectuering van de sanctie. Starten van de inningprocedure van een verbeurde dwangsom is dus, bijzondere omstandigheden daargelaten, vast onderdeel van het optreden en geen onderwerp voor hernieuwde bestuurlijke afweging.

DE SANCTIESTRATEGIE IS DE NORM

Indien een overtreding na afloop van de begunstigingstermijn niet is beëindigd dan wordt het handhavend optreden consequent voortgezet en volgt automatisch en onverwijld de effectuering van de sanctie. Dit is een vaststaande procedure en geen onderwerp voor een hernieuwde bestuurlijke afweging of interventie.

In bepaalde gevallen zijn meer bestuursorganen betrokken bij bestuursrechtelijke handhaving. De Wabo regelt in ieder geval dat het bestuursorgaan dat een beschikking uiteindelijk afgeeft, die ook ter informatie toezendt aan de andere bevoegde bestuursorganen.

De sanctiestrategie wordt in de volgende paragrafen verder uitgewerkt. Er is een strategie voor toezicht tijdens de realisatiefase, voor toezicht tijdens de beheer- of gebruiksfase en voor klachtmeldingen, vrije veldwaarnemingen en handhavingsverzoeken geformuleerd. De strategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan. De sanctiestrategie is een beslissingsondersteunend model. Dit betekent dat de strategie de medewerker stuurt in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop in principe op een overtreding gereageerd moet worden vanaf het moment dat de toezichtfase verlaten wordt. Door iedere medewerker dezelfde beslismomenten en instructies te laten volgen komt er meer uniformiteit in de uiteindelijke besluitvorming.

5.2 Landelijke handhavingstrategie

De landelijke handhavingstrategie van 24 april 2014 is een opgelegde leidraad voor de gemeentelijke sanctiestrategie.

Doel landelijke handhavingstrategie

De basis van de handhaving van het omgevingsrecht voor de gemeenten ligt 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. 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.

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 en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak.

Positionering landelijke handhavingstrategie

De landelijke handhavingstrategie brengt één lijn in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 01 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven. Deze strategie is voornamelijk een sanctiestrategie met raakvlakken.

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 gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke). De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 01 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.

Figuur 01 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. 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 01: Positionering landelijke handhavingstrategie

De (mogelijke) gevolgen zijn →	4 Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	<i>Strafrecht</i> BSBm / PV	<i>Strafrecht</i> BSBm / PV	<i>Strafrecht</i> BSBm / PV	<i>Strafrecht</i> PV
		<i>Bestuursrecht bestraffend</i> Bestuurlijke boete	<i>Bestuursrecht bestraffend</i> Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaats of erkenning	<i>Bestuursrecht bestraffend</i> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaats of erkenning
		<i>Bestuursrecht herstellend</i> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	<i>Bestuursrecht herstellend</i> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	<i>Bestuursrecht herstellend</i> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	<i>Bestuursrecht herstellend</i> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	3 Van belang	<i>Strafrecht</i> BSBm / PV	<i>Strafrecht</i> BSBm / PV	<i>Strafrecht</i> BSBm / PV	<i>Strafrecht</i> PV
		<i>Bestuursrecht bestraffend</i> Bestuurlijke boete	<i>Bestuursrecht bestraffend</i> Bestuurlijke boete	<i>Bestuursrecht bestraffend</i> Bestuurlijke boete	<i>Bestuursrecht bestraffend</i> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaats of erkenning
		<i>Bestuursrecht herstellend</i> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	<i>Bestuursrecht herstellend</i> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	<i>Bestuursrecht herstellend</i> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	<i>Bestuursrecht herstellend</i> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
		A Goedwillend: - Onbedoeld - Proactief	B Moet kunnen: - Onverschillig	C Calculerend: - Belemmerend - Risiconemend	D Bewust / crimineel: - Fraude - Witwassen
		Gedrag overtreder →			

Tabel 09a: Landelijke interventiematrix (sanctiestrategie) voor het bepalen van de eerste interventie(s)

De (mogelijke) gevolgen zijn →	2 Beperkt		<i>Strafrecht</i> BSBm / PV	<i>Strafrecht</i> BSBm / PV	<i>Strafrecht</i> PV
				<i>Bestuursrecht</i> <i>bestraffend</i> Bestuurlijke boete	<i>Bestuursrecht</i> <i>bestraffend</i> Bestuurlijke boete
		<i>Bestuursrecht</i> <i>herstellend</i> Aanspreken / Informeren	<i>Bestuursrecht</i> <i>herstellend</i> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	<i>Bestuursrecht</i> <i>herstellend</i> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	<i>Bestuursrecht</i> <i>herstellend</i> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	1 Vrijwel nihil			<i>Strafrecht</i> BSBm / PV	<i>Strafrecht</i> PV
				<i>Bestuursrecht</i> <i>bestraffend</i> Bestuurlijke boete	<i>Bestuursrecht</i> <i>bestraffend</i> Bestuurlijke boete
		<i>Bestuursrecht</i> <i>herstellend</i> Aanspreken / Informeren	<i>Bestuursrecht</i> <i>herstellend</i> Aanspreken / Informeren	<i>Bestuursrecht</i> <i>herstellend</i> Bestuurlijk gesprek / Waarschuwen	<i>Bestuursrecht</i> <i>herstellend</i> Bestuurlijk gesprek / Waarschuwen
		A Goedwillend: - Onbedoeld - Proactief	B Moet kunnen: - Onverschillig	C Calculerend: - Belemmerend - Risiconemend	D Bewust / crimineel: - Fraude - Witwassen
		Gedrag overtreder →			

Tabel 09b: Landelijke interventiematrix (sanctiestrategie) voor het bepalen van de eerste interventie(s)

Toelichting op landelijke interventiematrix (sanctiestrategie)

	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 'verkregen financieel voordeel').

Voor het stappenplan wordt verwezen naar bijlage 4, hetgeen afgeleid is van het stappenplan van de landelijke handhavingstrategie versie 1.7 van 24 april 2014.

5.3 Gedoogstrategie

Er is sprake van gedogen als het bestuur dat bevoegd is tot handhaving willens en wetens (tijdelijk) afziet van optreden tegen een overtreding. De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. Hier is enige differentiatie op zijn plaats. Het voeren van een evenwichtig handhavingsbeleid, het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken, vraagt om een zekere prioriteitstelling. Wordt daardoor voor bepaalde overtredingen geen actief handhavingsbeleid gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Basis van de gedoogstrategie is de nota van de Rijksoverheid 'Grenzen aan gedogen' uit 1996.

Bestuursrechtelijke handhaving is een bevoegdheid en geen algemene plicht. Niettemin geldt voor de regelgeving fysieke omgeving dat sprake is van een beginselplicht tot handhaving. Dit laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden) om handhaving verzoeken. Uitsluitend indien 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 geeft, kan het gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat van bestuursrechtelijk handhavend optreden wordt afgezien.

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 die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er in die situaties toe leiden om de overtreding tijdelijk te gedogen.
2. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is. Kenmerk van deze 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. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin handhavend optreden onevenredig moet worden geacht.
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 wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid. Wanneer is sprake van (voldoende) concreet zicht op legalisatie?

Uitgangspunt is dat concrete stappen zijn gezet tot legalisatie en bijvoorbeeld een te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag voorligt en/of een kansrijke afwijkingsprocedure is gestart. De noodzakelijke belangenafweging en de jurisprudentie omtrent concreet zicht op legalisatie, kan er toe leiden dat soms moet worden afgezien van handhavend optreden tegen overtreders, hoewel sprake is van verwijtbaar gedrag. Om met name nalatig (aanvraag)gedrag te bestrijden dient in die gevallen proces-verbaal te worden opgemaakt en de overtreding strafrechtelijk te worden afgedaan. Aldus treedt de overheid als geheel op en levert daarmee een bijdrage aan het terugdringen van het aantal gedoogsituaties.

Tot 24 april 2019 kon gedogen uitsluitend op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Op 24 april 2019 heeft de Raad van State echter uitgesproken dat gedoogbeslissingen (of intrekkingen of weigeringen daarvan) niet "met een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht gelijkgesteld kunnen worden". Dat betekent dat deze beslissingen dus ook niet meer aangevochten kunnen worden bij de bestuursrechter.

Desalniettemin kunnen burgemeester en wethouders het "niet handhavend optreden" schriftelijk vastleggen. Gesproken kan worden van een "gedoogverklaring". Het beleid voorziet voor situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd in een gedoogverklaring. Een gedoogverklaring wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden verleend voor onbepaalde duur of is een persoonsgebonden gedoogverklaring denkbaar. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door in de verklaring duidelijkheid te verschaffen:

- Over wat wordt gedoogd;
- Hoelang wordt gedoogd;
- Wiens overtreding wordt gedoogd;
- Onder welke condities wordt gedoogd.

Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) centraal. Er dienen zodanig strikte voorwaarden aan het gedogen te worden verbonden dat dit belang genoegzaam is gewaarborgd en materieel gezien geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie (past bij de belangenafweging en wordt marginaal getoetst). Om zo snel mogelijk te komen tot een actieve – transparante – situatie, wordt ingezet op een zo kort mogelijke voorbereidingsprocedure. Voor wat betreft gedoogverklaringen wordt uitgegaan van een zienswijzengelegenheid. Voor de verklaring geldt dat deze – transparant – bekend wordt gemaakt via onder meer de gemeentelijke website.

5.4 Optreden tegen eigen organisatie of andere overheden

Handhaving van voor een andere overheid of een onderdeel van de eigen overheid geldende voorschriften is niet anders dan anders. Hier gelden, meer nog dan bij particulariseren en ondernemers, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid. Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de rijksoverheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van de rijks- of de eigen overheid moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie.

Op overtredingen, begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de eigen organisatie wordt conform eerder beschreven strategieën gereageerd. De genoemde extra transparantie en openbaarheid bestaat hierin dat:

- De toezichthouder (of aangewezen persoon) door het bestuur gemandateerd is om, bij constatering van een overtreding door een eigen overheidsdienst of instelling dit standaard aan het OM te melden en tevens onverkort de gebruikelijke bestuursrechtelijke handhavingstappen aan te kondigen en;
- Deze brief niet slechts aan de beheerder van de dienst of instelling wordt gestuurd, maar tevens in afschrift aan de voor die dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en de voor handhaving verantwoordelijke portefeuillehouder. Het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle.

Wanneer een toezichthouder bij een eigen dienst een overtreding constateert waarvoor niet het eigen bestuur bevoegd is wordt dit eveneens gemeld bij het OM, de voor de dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en het bevoegde gezag.

5.5 Strafrechtelijke maatregelen

Bestuursrechtelijk handhaven is primair gericht op het doen opheffen dan wel voorkomen van de overtreding. De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden zijn vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de situatie. Kortom op het wegnemen van de overlast of aantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen. De instrumenten van het strafrecht zijn vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. De buitengewoon opsporingsambtenaren van de ODR, gemeente en de politie kunnen al dan niet in overleg met het Openbaar Ministerie (OM) een proces-verbaal opmaken. Vervolgens kan het OM stappen ondernemen (bijvoorbeeld bevelen/vorderen van een voorlopige maatregel en/of het vorderen van een passende eis ter zitting) om de situatie te doen ophouden.

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties sluiten elkaar niet uit. Veel overtredingen zijn niet alleen bestuurlijk aan te pakken, maar ook strafbaar gesteld (zie hiervoor de Landelijke interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) onder de Landelijke Handhavingstrategie 1.7).

5.6 Klachtenstrategie

Als een inwoner, bedrijf of instantie hinder of overlast ondervindt van activiteiten in de fysieke omgeving kan een klacht worden ingediend bij de gemeente. Men kan de gemeente ook een brief of e-mail sturen. Daarnaast kan een telefonische klacht worden gedaan of mondeling aan de gemeentelijke klantcontact balie. Anonieme klachten worden niet in behandeling genomen. De klager kan wel verzoeken om zijn/haar naam anoniem te houden bij de behandeling van de klacht. Dit om bijvoorbeeld represaille te voorkomen. Iedere klacht wordt onderzocht en vervolgens binnen 10 werkdagen in behandeling genomen conform onderstaand stappenplan.

Wij kunnen niet bepalen waar burgers hun klachten indienen. Wij zullen in de communicatie wel aangeven dat het bij de gemeente binnen moet komen, maar wij zullen de klager niet terugsturen als het rechtstreeks bij de ODR binnenkomt. Deze klachten zal de ODR conform het uitvoeringskader oppakken. Indien de klacht echter laag is geprioriteerd dan zal er vooraf overleg plaatsvinden met de gemeente over de klacht wel of niet verder op te pakken.

Stappenplan:

1. De klacht wordt ontvangen door de gemeente.
2. Van de klacht wordt een opdrachtformulier gemaakt met de NAW-gegevens van de klager.
3. De opdrachtformulier wordt doorgegeven aan de uitvoeringsorganisatie.
4. De toezichthouder neemt contact op met de klager voor nadere informatie en omstandigheden.
5. De toezichthouder bepaalt vervolgens of er sprake is van een klacht en de spoedeisendheid daarvan.
6. De toezichthouder bezoekt op korte termijn de locatie om de aard en omvang van de eventuele overtreding vast te stellen.
7. Na de controle wordt de klager hierover geïnformeerd.
8. Indien een overtreding geconstateerd is volgt er een aanschrijving volgens reguliere toezicht/handhaving strategie.

5.7 Verzoek tot handhaving

Op grond van de Awb (Algemene wet bestuursrecht) mag "een ieder" verzoeken om handhaving. Het verzoek moet volgens artikel 1:3 Awb aangemerkt worden als een aanvraag: een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. Artikel 4:2 Awb regelt de vereisten van een aanvraag: onder andere de naam en het adres van de aanvrager. Een verzoek tot handhaving kan daarom niet anoniem gebeuren. Indien niet is voldaan aan het vereiste van naam en adres, kan het bevoegd gezag het verzoek niet in behandeling nemen (artikel 4:5 Awb).

Een verzoek om handhaving moet schriftelijk ingediend worden en voorzien van de handtekening van de verzoeker/verzoekster. Als namens iemand anders een verzoek ingediend wordt, moet ook een machtiging van feitelijke verzoeker/verzoekster meegezonden worden. In het verzoek dient een goede en eenduidige omschrijving van de vermeende overtreding staan en waarom het in het belang van de verzoeker/verzoekster is dat de gemeente hier tegen optreedt.

Soms komt het voor, dat een verzoek tot handhaving gedaan wordt door een bij het bevoegd gezag "bekende" persoon die (om haar/hem moverende redenen) niet wil dat zijn identiteit aan anderen bekend wordt gemaakt.

Bij een aangifte bij de politie wordt dan gebruik gemaakt van de volgende mogelijkheid: De verbalisant geeft aan dat zich bij hem vervoegde, een persoon die anoniem wenste te blijven en waarvan de personalia bij verbalisant bekend zijn. Vervolgens wordt de zaak "gewoon" in behandeling genomen. Niet uitgesloten is echter dat uiteindelijk de "aangever" in een eventuele rechtszaak gehoord dient te worden door de advocaat van de gedaagde, maar dat hoeft niet in het openbaar te gebeuren.

Op soortgelijke wijze kunnen handhavingsverzoeken van bij het bevoegd gezag bekende personen in behandeling worden genomen. Ook hierbij geldt dat in een eventuele rechtszaak deze personen gehoord moeten kunnen worden. En wellicht dat dan ook de overtreder de identiteit van deze persoon te weten dient te komen, vanwege de beantwoording van de vraag of deze persoon wel belanghebbende is bij zijn/haar verzoek om handhaving.

5.7.1 Sanctiestrategie realisatiefase

In deze paragraaf wordt de sanctiestrategie uitgewerkt voor de controles tijdens de realisatiefase. Op basis van toezicht is een afwijking geconstateerd in relatie tot de afgegeven vergunning. Uitgangspunt is de Landelijke interventiematrix (sanctiestrategie) onder 2.1.1.

5.7.2 "Bijstempelen"

Als een essentieel onderdeel van het toezicht wordt het zogenaamde "bijstempelen" beschouwd. Het "bijstempelen" is in wezen de ruimte die de toezichthouder heeft om kleine afwijkingen van vergunningen op te tekening vast te leggen zonder nieuwe tekeningen op te vragen of om bij andere afwijkingen een nieuwe vergunning of aanvullend bewijsmateriaal op te vragen. Het "bijstempelen" gaat in bepaalde situaties vooraf aan de handhaving. In enkele gevallen zal sprake zijn van een parallel traject. Het beleid is afgebeeld in de [volgende figuur](#) en [tabel](#).

5.8 Sanctiestrategie beheer- of gebruiksfase

In deze paragraaf wordt de sanctiestrategie uitgewerkt voor het toezicht tijdens de gebruiksfase op het gebied van vooral milieu en brandveilig gebruik. De strategie is in het volgende schema afgebeeld. De ambtelijke waarschuwing vindt plaats in de vorm van een zogenaamde 'Afspraakbevestiging'. Uitgangspunt is de landelijke interventiematrix (sanctiestrategie) onder [5.2](#).

In sommige situaties is het niet wenselijk om bij de bestuurlijke waarschuwing (voornemen handhavingsbesluit) een hersteltermijn te geven. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er een lange begunstigingstermijn gegund gaat worden in het definitieve besluit (bijvoorbeeld bij permanente bewoning). Er wordt dan gekozen om geen hersteltermijn te geven, maar alleen een zienswijzemogelijkheid tegen het voorgenomen handhavingsbesluit.

Het beleid is afgebeeld in een volgende [figuur](#) en [tabel](#).

5.9 Sanctiestrategie waarnemingen, klachtmeldingen en verzoeken tot handhaving

In deze paragraaf wordt de sanctiestrategie uitgewerkt voor het vrije veld toezicht, klachtmeldingen en verzoeken tot handhaving. Afhankelijk van de aangetroffen situatie en/of overtreding zal gekozen kunnen worden uit een van beide opties in vorige paragrafen ([5.7-realisatie](#) of [5.8-beheer/gebruik](#)).

Voor de bepaling van de ernst van de overtreding wordt gebruik gemaakt van paragraaf 5.10. Het gedrag van de overtreder wordt bepaald door toepassing van de landelijke Handhavingsstrategie. Nadat de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepaald is, is het startpunt van in de landelijke interventiematrix bepaald.

Tenslotte moeten verzachtende - en verzwarende omstandigheden in kaart gebracht worden en verdisconteerd, zodat de uiteindelijke sanctie(s) gemotiveerd bepaald kunnen worden.

5.10 Prioritering van overtredingen

Uitgangspunt van de sanctiestrategie is de landelijke interventiematrix (5.2). Bij het bepalen van de startpositie is het ook van belang om de ernst van de overtreding en prioritering te kunnen bepalen. De prioritering van overtredingen bestaat uit twee stappen. In de eerste stap wordt het soort overtreding bepaald. De onderstaande ernstige overtredingen hebben de hoogste prioriteit en worden altijd aangepakt. Wanneer sprake is van een overige situatie wordt in de volgende stap de prioriteit van de overtreding bepaald. De overtredingen met de meeste punten hebben altijd de hoogste prioriteit. De puntenscore wordt bepaald aan de hand van een aantal factoren.

Type overtreding	Toelichting
Ernstige overtreding (aanzienlijk, dreigend)	Er is sprake van een ernstige situatie als de overtreding leidt tot: I Directe schade voor de mens, bijvoorbeeld: - Calamiteit (explosie, brand, lozing); - Slopen asbest zonder vergunning; - Wonen in een gebouw dat onbewoonbaar is. II Directe, onomkeerbare schade, voor het natuurlijk milieu, stedenbouwkundige, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit, bijvoorbeeld: - Vernietigen van waardevolle landschapselementen; - Wijzigen van een monument zonder vergunning. III Directe, onomkeerbare schade, voor de bewegingsruimte van de mens (wonen, bedrijfsvoering, voorziening in eerste levensbehoeften), bijvoorbeeld: - Ernstige hinder en overlast in relatie tot functie gebied / gebouw; - Onbereikbaarheid van bouwwerken en open erven / terreinen. IV Constructieve en brandonveilige situaties, die alleen met veel moeite achteraf zijn te corrigeren, bijvoorbeeld: - Blokkeren van vluchtwegen, niet goed functionerende brandmeldinstallaties; - Gebouw in gebruik nemen zonder gebruiksvergunning of -melding. Afhankelijk van de situatie wordt een ernstige overtreding gekarakteriseerd als spoedeisend. Indien deze overtredingen duiden op grove nalatigheid, een calculerende en /of malafide instelling van de overtreder en recidive gedrag (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk (termijn 5 jaar)) moet, qua naleving, opgeschaald worden.
Overige situaties	Alle overige overtredingen (voor prioritering zie tabel). Indien deze overtredingen duiden op grove nalatigheid, een calculerende en /of malafide instelling van de overtreder en recidive gedrag (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk (termijn 5 jaar)) moet, qua naleving, opgeschaald worden. Gebruik hiervoor de landelijke interventiematrix.

Tabel 10: type overtredingen

Wanneer sprake is van 'overige situaties' wordt in de volgende stap de prioriteit van de overtreding bepaald. De puntenscore wordt bepaald aan de hand van de kenmerken / factoren genoemd in de navolgende tabel. Wanneer sprake is van samenloop van diverse situaties worden alle overtredingen aangepakt volgens de strategie behorende bij de zwaarste situatie.

Bouwtoezicht

Kenmerken	Factoren	Punten
Locatie	Ligging in gevoelig gebied	5
	Zichtbaar vanaf openbare weg of - ruimte	3
Bouwwerk	Publiek toegankelijk bouwwerk	5
	Gestapelde woningen, logies- of kantoorgebouw	4
	Industrie en bedrijfsgebouwen, grote bouwwerken geen gebouw zijnde	3
	Grondgebonden woning, kleine bouwwerken met veiligheidsrisico's	2
Monumentenstatus	Monument	5
	Beeldbepalend pand	3
Effect vanuit regelgeving	Veiligheid en gezondheid	5
	Bodem	4
	Lucht	4
	Water	4
	Geluid	4
	Economisch, stedenbouw/planologisch	3
	Leefbaarheid directe omgeving	3
Omvang	Past niet binnen bestemmingsplan (grote overschrijding)	5
	Past niet in bestemmingsplan (binnenplannen, 'kruimelbeleid')	2
Mate van hinder/overlast	Collectief niveau	5
	Beperkt tot directe omgeving	3
	Individueel niveau	2
Overige (meerdere opties mogelijk)	Strijdig met vastgesteld beleid	5
	Samenloop meerdere wet- en regelgeving	3
	Gevolgschade voor gemeente/samenleving € 5.000,-	3
	Enz.	N.t.b.
		SOM: XX

Tabel 11: prioritering overtredingen bij overige situaties

SOM	Mogelijke gevolgen
Groter dan 19	Van belang
Van 15 t/m 19	Beperkt
Kleiner dan 15	Nihil

Milieutoezicht

Kenmerken	Factoren	Punten
Bewust/Onbewust	Bewust	10
Omvang van het bedrijf	Groot	4
Omvang van de overtreding	Groot	8
Omvang van de activiteit	Groot	5
Effect vanuit regelgeving	Veiligheid	10
	Natuur	6
	Gezondheid	8
	Afval	6
	Bodem	7
	Lucht/Geur	7
	Licht	5
	Water	8
	Indirecte lozingen	7
	Geluid/Trillingen	6
	Duurzaamheid ontwikkeling, energiebesparing	7
	Ligging in een gevoelig gebied	5
Vergunning/ Melding/ Inspecties	Geen vergunning	8
	Geen actuele vergunning	6
	Geen melding	6
	Geen actuele melding	5
	OBM	5
	Keuringen en certificaten	8
Mate van hinder/overlast	Collectief niveau	7
	Collectief niveau en klachten/meldingen	8
	Beperkt tot directe omgeving	6
	Beperkt tot directe omgeving en klachten/meldingen	7
	Individueel niveau	5
	Individueel niveau en klachten/meldingen	6
Overige	Ruimtelijke ordening	6
	Houding van het bedrijf (negatief)	9
	Toezicht- en handhavingsgeschiedenis	9
	Partnerinformatie	5
	AV- beleid en AO/IC/Meld- en registratieverplichting afvalstoffen	7
	Bestuurlijke gevoeligheid	8
	ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen)	9
	Financiële gewin/voordeel	10
		SOM: XXX

SOM	Mogelijke gevolgen
Groter dan 45	Hoog
Van 15 tot 45	Middel
Kleiner dan 30	Laag

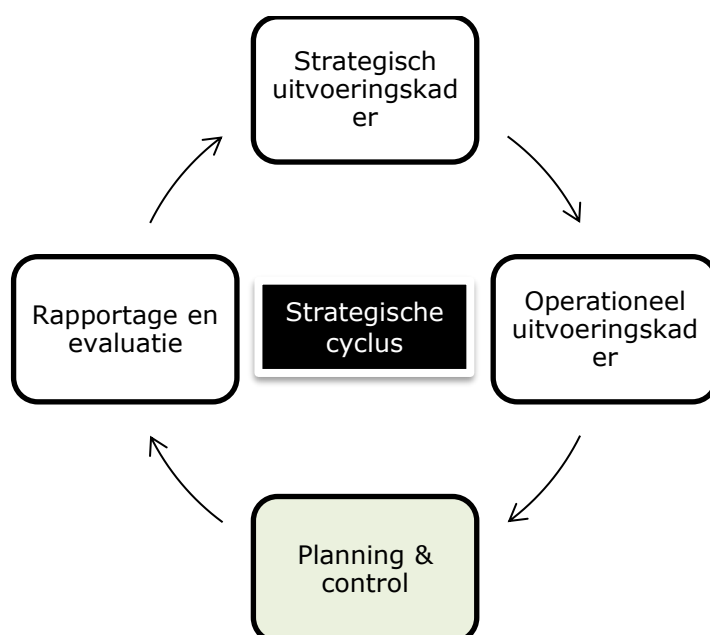
6 Organisatorisch kader

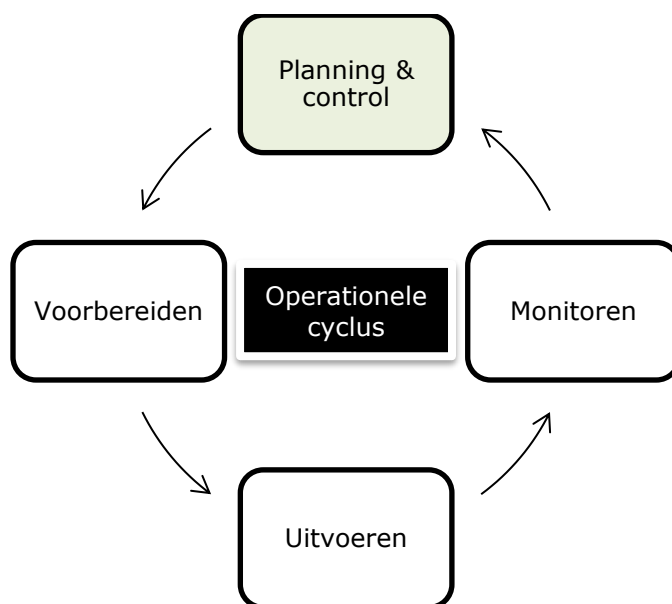
De landelijke kwaliteitscriteria zijn, zoals reeds eerder toegelicht, onderverdeeld in de criteria ten aanzien van de kritische massa, de inhoudelijke criteria en de procescriteria. De eerste twee type criteria zijn in de voorgaande delen van het uitvoeringskader genoemd. In dit deel komen de procescriteria aan de orde. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen wordt de cyclus die begint met het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen en evalueren van het beleid, gesloten. De criteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria gebruikt worden om bijvoorbeeld onafhankelijke oordeelsvorming te borgen.

6.1 Inleiding

Voor het opstellen van de procescriteria is, op landelijk niveau, nagegaan over welke kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening, toezicht en handhaving belangrijk zijn, om te komen tot borging van kwaliteit. Daarbij is de zogenaamde BIG-8 gehanteerd. De BIG-8 is een dubbele plan-do-check-act cyclus waarbij beleid en uitvoering twee cirkels vormen die in elkaar grijpen en daardoor verbonden zijn. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende planning en control cyclus. Door vanuit de uitvoering te monitoren en vervolgens te evalueren wordt zorg gedragen dat het beleid blijft aansluiten op de uitvoeringspraktijk en andersom. Deze eisen, die worden gesteld aan een sluitende BIG-8, komen ook grotendeels overeen met de eisen uit de ISO Norm 9001:2008.

'BIG-8'





In het onderstaande worden de 7 elementen van de BIG-8 toegelicht en wordt tevens aangegeven aan welke criteria (op hoofdlijnen) moet worden voldaan.

6.1.1 Rapportage en evaluatie

In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante elementen dan wel veranderingen voor de vergunningverlenings- en handhavingsorganisatie. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen in het beleid en takenpakket. Voor de vergunningverleningsorganisatie specifiek betreft dit bijvoorbeeld een analyse van het aantal te verwachten vergunningsaanvragen en meldingen, en wijzigingen in het huidige en toekomstige inrichtingenbestand inclusief de mate van actualiteit van de vergunningen of meldingen. Voor de handhavingsorganisatie zijn dit bijvoorbeeld de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van burgers en ondernemers en de ontwikkeling van het aantal klachten / klachtenpatroon en de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

1	Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten	Het bevoegd gezag ontwikkelt een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het proces van vergunningverlening (inclusief meldingen) en het toezicht- en handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan. Deze methodiek wordt bestuurlijk vastgelegd.	Marap, bestuursrapportage en jaarstukken.
2	Probleemanalyse	Het bevoegd gezag handelt op grond van een analyse van de problemen in de fysieke leefomgeving, de effecten van niet naleving en de kansen op niet naleving teneinde sturing te geven aan haar inspanningen.	Werkprogramma in relatie met Risicoanalyse
3	Vergelijking en auditing	Het bevoegd gezag ontwikkelt een systematiek om inzet, organisatie en het resultaat van vergunningverlening, toezicht en handhaving te vergelijken, te toetsen en te beoordelen.	Landelijk vindt er een collegiale toets tussen de Omgevingsdiensten om te vergelijken, toetsen en te beoordelen.

Evaluatie vindt jaarlijks plaats en deze beleidsnota wordt in z'n geheel herzien na 4 jaar, tenzij eerder noodzakelijk vanwege gewijzigde regelgeving.

6.1.2 Strategisch uitvoeringskader

De volgende stap in het beleidsproces is het voorbereiden en voorleggen van prioriteiten en meetbare doelstellingen aan het bestuur van de vergunningverlening- en handhavingsorganisatie, het bespreken van keuzes met de politiek en het nemen van besluiten over de te stellen doelen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De uitgevoerde beleidsevaluatie legt voor deze stap de basis.

4	Prioritering en meetbare doelstellingen	Het bevoegd gezag handelt op grond van een integrale prioriteitenstelling op basis van een probleemanalyse en omschrijving van de doelen van vergunningverlening, toezicht en handhaving (per beleidsveld)	Werkprogramma, begroting en vastgesteld VTH beleid
5	Vastleggen benodigde capaciteit in begroting	Het bevoegd gezag plant op basis van de vastgestelde prioriteiten en doelstellingen de benodigde capaciteit en legt deze vast in de begroting.	Werkprogramma en begroting
6	Vastleggen benodigde financiële middelen in de begroting	Het bevoegd gezag plant op basis van de vastgestelde prioriteiten en doelstellingen de benodigde financiële middelen en legt deze vast in de begroting.	Begroting

6.1.3 Operationeel uitvoeringskader

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

Vergunningverlening			
7	Strategie	Het bevoegd gezag handelt op grond van een strategie en objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over vergunningsaanvragen en het afhandelen van meldingen. Daarbij worden verschillende vormen van vergunningverlening onderscheiden en wat daarbij de basiswerkwijze is. Deze basiswerkwijze moet volgens een geborgd proces verlopen.	Regionaal uitvoeringskader –en werkprocessen
8	Beleid ruimtelijke ordening	Het bevoegd gezag beschikt over een bestemmingsplanbeleid, ontheffingenbeleid en afwijkingsbesluitenbeleid.	Planologische beleidsstukken gemeente
9	Objectieve criteria	Het bevoegd gezag handelt op grond van objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over een aanvraag voor omgevingsvergunningen in aanvulling van de hiertoe in de wet bepaalde criteria.	Regionaal uitvoeringskader

Toezicht en handhaving			
7	Nalevingstrategie	Het bevoegd gezag handelt op grond van een nalevings- / interventiestrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.	Regionaal uitvoeringskader
8	Toezichtstrategie	Het bevoegd gezag handelt op grond van een toezichtstrategie waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. In de toezichtstrategie wordt een duidelijk onderscheid gemaakt naar het toezicht tijdens de realisatie- en gebruiksfase.	Regionaal uitvoeringskader
9	Sanctiestrategie	Het bevoegd gezag handelt op grond van een sanctiestrategie waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. Het bevoegd gezag heeft een specifieke sanctiestrategie voor eigen inrichtingen of activiteiten in de bebouwde omgeving of in het openbaar gebied.	Regionaal uitvoeringskader
10	Gedooagstrategie	He bevoegd gezag handelt op grond van een restrictieve gedooagstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege wordt gelaten.	Regionaal uitvoeringskader

6.1.4 Planning en control

Centraal in deze stap staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Hiertoe worden organisatorische condities gesteld en een systematiek van interne borging ingericht voor de wijze waarop werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd. De bouwstenen voor deze stap zijn de resultaten van de beleidsevaluatie, de prioriteiten daaruit, doelstellingen voor de komende periode en overeenstemming over te voeren strategieën.

11	Borging personele en financiële middelen	Het bevoegd gezag zorgt voor de afstemming van de bestuurlijk vastgestelde doelen / prioriteiten en inzet van de personele en financiële middelen.	Begroting, werkprogramma, Gelders Sociaal Plan
12	Uitvoeringsprogramma	Het bevoegd gezag handelt op grond van een uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening en een uitvoeringsprogramma voor toezicht en Handhaving.	Werkprogramma
13	Organisatorische condities	Het bevoegd gezag handelt op basis van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken.	Roulatiesysteem toezicht Regeling/uitvoering taken BOA's
14	Kwaliteitsborging	Het bevoegd gezag handelt op grond van een systematiek van interne borging van de werkwijze waarop de werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd.	DVO, mandaat, Kwaliteitssysteem Gelders Stelsel

6.1.5 Voorbereiden

Hier gaat het om een goede voorbereiding van de af te geven vergunning en het uit te voeren controlebezoek door eerst te kijken naar de resultaten van eerdere vergunningverleningsprocedures met gelijke initiatiefnemers en van eerdere controlebezoeken, de meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën, etc.

15	Protocollen en instructies	Het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken. De protocollen omvatten tenminste een uitwerking in procedurebeschrijvingen en/of werkinstructies.	- Productenboek - Procesbeschrijvingen
16	Interne en externe afstemming	Het bevoegd gezag zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar taken voor interne en externe afstemming voor alle procesfasen.	- Interne overlegstructuur - DVO's met externe partijen - Externe overlegstructuur (in ontwikkeling Gelders Stelsel)
17	Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling	Het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de – uitwisseling van vergunning- en toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten.	DVO's en uitwerking in separate gekoppelde stukken

6.1.6 Uitvoeren

Dit element betreft de voorzieningen voor de uitvoering van de te verlenen vergunningen, het toezicht en de handhaving controlebezoek zelf (inclusief de hieruit volgende acties).

18	Uitvoering ondersteunende voorzieningen	Het bevoegd gezag beschikt over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatie technisch, milieutechnisch en bouwtechnisch, juridisch en administratief	Uitvoering ondersteunende voorzieningen
-----------	---	---	---

6.1.7 Monitoring

Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus (bijvoorbeeld het aantal/de aard/de complexiteit van de te verwachte vergunningen of het aantal gerealiseerde controles, het bestede aantal uren, etc.) of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio).

19	Monitoring	Het bevoegd gezag handelt op grond van een systematiek van monitoring van het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de resultaten en voor zover mogelijk de effecten hiervan.	Maraps, bestuursrapportage en jaarstukken (accountmanagements-rapportages)
-----------	------------	---	--

Regionaal uitvoeringskader als basis voor Kwaliteitscriteria. Dit uitvoeringskader is een belangrijke basis voor de procescriteria. In de volgende tabel is aangegeven hoe de relatie ligt tussen regionaal uitvoeringskader en de verschillende procescriteria.

NR	Procescriterium	Invulling regionaal uitvoeringskader + bijlagen
1	Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten	Zie hoofdstuk 6 deel 3
2	Probleemanalyse	Door toepassing van een risicoanalyse maakt de probleemanalyse integraal onderdeel uit van dit uitvoeringskader.
3	Vergelijking en auditing	Zie hoofdstuk 6 deel 4
4	Prioritering en meetbare doelstellingen	Dit kader legt de prioritering vast en zorgt voor meetbare doelstellingen; het betreft de input- en presentatiedoelstellingen.
5	Vastleggen benodigde capaciteit in begroting	Er wordt vanuit gegaan dat de resultaten van de bestuurlijke afweging (zie criterium 10) worden vastgelegd in de begroting.
6	Vastleggen benodigde financiële middelen in begroting	Er wordt vanuit gegaan dat de resultaten van de bestuurlijke afweging (zie criterium 10) worden vastgelegd in de begroting.
Vergunningverlening		
7	Strategie	De gemeente heeft een strategie voor aanvragen om omgevingsvergunning. Er is een basisaanpak afhankelijk van de zwaarte/categorie van een aanvraag.
8	Beleid ruimtelijke ordening	De beschrijving van het uitvoeringsbeleid voor de activiteit strijdig gebruik in relatie tot de planologische regels niet in dit uitvoeringskader opgenomen. Dit document biedt geen strategisch uitvoeringskader voor ruimtelijke ordening.
9	Objectieve criteria.	Dit beleid maakt, in aanvulling op het gestelde in de Wabo en de lokale verordeningen, de criteria op basis waarvan vergunningverlening plaatsvindt verder transparant.
Toezicht en handhaving		
7	Nalevingstrategie	Deze strategie maakt onderdeel uit van het dit uitvoeringskader
8	Toezichtstrategie	Deze strategie maakt onderdeel uit van het dit uitvoeringskader
9	Sanctiestrategie	Deze strategie maakt onderdeel uit van het dit uitvoeringskader
10	Gedoogstrategie	Deze strategie maakt onderdeel uit van het dit uitvoeringskader
Overige criteria		
11	Borging personele en financiële middelen	Op basis van het werkprogramma op een adequaat niveau is een bestuurlijke afweging gemaakt over de relatie tot taakuitvoering en beschikbare capaciteit.
12	Uitvoeringsprogramma	Het uitvoeringsprogramma maakt onderdeel uit van dit uitvoeringskader.
13	Organisatorische condities	Zie hoofdstuk 6 deel 7 van dit uitvoeringskader.
14	Kwaliteitsborging	Zie hoofdstuk 6 deel 5 van dit uitvoeringskader.
15	Protocollen en instructies	Dit criterium valt buiten de scope van dit uitvoeringskader (bedrijfsvoering).
16	Interne en externe afstemming	Dit criterium valt buiten de scope van dit uitvoeringskader (bedrijfsvoering)
17	Protocollen communicatie,	Dit criterium valt buiten de scope van dit

	informatiebeheer en -uitwisseling	uitvoeringskader (bedrijfsvoering)
18	Uitvoeringsondersteunende voorzieningen	Dit criterium valt buiten de scope van dit uitvoeringskader. (zie begroting uitvoeringsorganisatie)
19	Monitoring	Zie hoofdstuk 6 deel 6 van dit uitvoeringskader.

Uit de tabel kan worden afgeleid dat dit Regionale uitvoeringskader niet alle criteria afdekt. De belangrijkste 'open plekken' worden aansluitend kort toegelicht.

Allereerst bevat dit uitvoeringskader geen beleid voor de ruimtelijke ordening. Dit uitvoeringskader gaat er vanuit dat een dergelijk beleid bij de gemeente aanwezig is. Daarnaast heeft dit uitvoeringskader geen relatie met een aantal criteria, omdat het criteria betreft aangaande de werkprocessen en uitvoering. De werkprocessen maken geen onderdeel uit van dit uitvoeringskader. Dat geldt ook voor de protocollen voor samenwerking en afstemming in de vorm van dienstverleningsovereenkomsten met andere bevoegde gezagen i.c. ketenpartners.

De beleidscyclus

Eén van de kwaliteitscriteria voor een professionele organisatie op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het vorm en inhoud geven aan een cyclisch proces. Toezicht en handhaving is geen eenmalige activiteit, maar een jaarlijks terugkerende activiteit. Op basis van behaalde resultaten van het achterliggende jaar en de zich in dat jaar voorgedane ontwikkelingen wordt gekeken naar de consequenties voor de voorliggende jaren. Uitgangspunt bij het opzetten van deze cyclus is het werkprogramma. Dit programma kijkt in detail één jaar vooruit. De beleidscyclus wordt als volgt vorm en inhoud gegeven rekening houdend met de cyclus van het werkprogramma. Toegevoegd is een voorbeeld in de vorm van een stappenplan, om deze beleidscyclus toe te lichten:

Stap	Activiteit
1	In het eerste kwartaal wordt verantwoording afgelegd over de prestaties uit het werkprogramma van het voorafgaande jaar.
2	Maandelijks wordt een cijfermatige rapportage verstrekt aan de opdrachtgevers. Doel is om inzicht te geven in de productie. Daarnaast wordt eens per 4 maanden een rapportage met indicatoren opgesteld over de voortgang van het werkprogramma. Minimaal eenmaal per kwartaal wordt een bijeenkomst georganiseerd met de ambtelijk opdrachtgevers van de deelnemers (OGO). Doel is om na te gaan op welke ontwikkelingen moet worden ingespeeld, welke zaken anders aangepakt moeten worden, waar betere afstemming nodig is e.d. werkprogramma
3	Het werkprogramma voor het volgende jaar wordt in oktober in concept beschikbaar gesteld. Het definitieve voorstel van het werkprogramma wordt in november beschikbaar gesteld.
4	Het werkprogramma voor het volgende jaar wordt voor 1 januari van dat jaar door het bevoegd gezag vastgesteld.
5	In januari wordt gestart met het geven van uitvoering aan het werkprogramma en start de beleidscyclus opnieuw met het vervaardigen van de volgende Marap, waarbij verantwoording wordt afgelegd over het afgelopen jaar.

Vergelijking en auditing

De kwaliteit wordt vergroot als sprake is van een structureel verbetermechanisme op basis van 'plan, do, check en act'. Een toepassing hiervan is het vergelijken van de eigen organisatie met soortgelijke organisaties. De ODR vergelijkt haar prestaties met andere omgevingsdiensten. Om dit uit te kunnen voeren is binnen het Gelders Stelsel een systematiek voor benchmarking van bepaalde KPI's uit de kernset KPI's ontwikkeld. Tot op heden vindt er nog geen vergelijking plaats, omdat nog niet alle OD's de kernset KPI's hebben geïmplementeerd.

Interne auditing wordt gezien als een belangrijk middel om te toetsen of volgens de afspraken wordt gewerkt. Voor vergelijking van de eigen werkwijze met die van andere gemeenten moet worden ingestoken op provinciaal of regionaal niveau. De gemeente zal bij eventuele initiatieven van derden een afweging maken om hierbij aan te sluiten. Het primaat van de gemeente ligt echter in eerste instantie bij het verder professionaliseren van de eigen werkwijze en organisatie.

Kwaliteitsborging

Het werkprogramma en de verantwoording hierover vormen de spil. Deze zijn ingebed in een strategisch, operationeel en organisatorisch kader. De werkprocessen, het personeel, de communicatie en de bedrijfsvoering zijn de thema's die moeten leiden tot professioneel werken. Hierbij speelt het borgen van de behaalde kwaliteit een grote rol. Bij deze borging ligt het accent bij zeggen wat je doet, doen wat je zegt en laten zien dat je doet wat je zegt. Kortom het beheersen van de kwaliteit. Bij het beheersen of het controleren van de kwaliteit wordt nagegaan of datgene gebeurt wat binnen de organisatie is afgesproken. Afgesproken normen en procedures worden bewaakt en beoordeeld wordt of de dienstverlening aan de eisen voldoet. Er wordt nagegaan of de opgelegde eisen ook zijn gehaald. Het regelmatig bijstellen van normen en procedures is dan ook een belangrijke opgave in het kader van de kwaliteitsborging.

In het kader van de kwaliteitsborging speelt "toetsing" een belangrijke rol. De toetsing heeft allereerst betrekking op de (dagelijkse) interne controle of er gewerkt wordt conform het kwaliteitssysteem.

Controle vindt plaats op 5 niveaus:

1. De medewerker dient altijd na te gaan of er gewerkt wordt conform de afspraken. Afwijkingen moeten schriftelijk worden gemotiveerd: via een (digitale) memo of in de brief, die het dossier worden opgeborgen. De eerste verantwoordelijkheid van toetsing ligt dus bij de medewerker zelf.
2. Voor de kwaliteitsbewaking van specifieke onderdelen worden coördinatoren aangewezen, die kwaliteitscontroles uitvoeren.
3. Bij momenten waar een bepaalde beladenheid aan is te onderkennen vindt een collegiale toets plaats. Dit is of een collega toetser / toezichthouder of een coördinator. In de aansluitende tabel is een richtlijn voor de collegiale toets opgenomen:

Situatie	Collegiale toets
Concept besluiten en besluiten naar aanleiding van een aanvraag	Collega
Brieven naar aanleiding van controle bij recidive of achterblijver	Collega, coördinator
Voornemens en besluiten voor bestuursrechtelijke handhaving	Juridisch medewerker
Brieven effectuering bestuursrechtelijke handhaving	Juridisch medewerker
Concept besluiten en besluiten voor gedogen	Juridisch medewerker
Concept beschikking op verzoek tot handhaving	Juridisch medewerker

4. De coördinator zal bij politiek gevoelige situaties een extra inhoudelijke controle uitvoeren.
5. Door de coördinator vindt jaarlijks een auditing plaats van de werkprocessen. Er vindt een controle plaats of er conform de protocollen wordt gewerkt. Er vindt geen vakinhoudelijke toetsing plaats.

De toetsing heeft daarnaast betrekking op de actualiteit van de probleem- en risicoanalyse, die ten grondslag ligt aan dit uitvoeringskader. De coördinator is verantwoordelijk voor deze toetsing. De toetsing vindt in principe één keer per 2 jaar plaats. Wanneer wet- en regelgeving indringend wijzigen en gevolgen heeft voor de analyse dan wel dat uit de evaluatie van het jaar- c.q. werkprogramma (zie beleidscyclus) blijkt dat bijstelling noodzakelijk is, zal de frequentie worden bijgesteld.

Naast aandacht voor “toetsing” wordt gewerkt met een aantal verbeteringsmechanismen voor het bijstellen van processen en kwaliteit. Hiervoor worden de volgende instrumenten ingezet:

1. De stand van zaken ten aanzien van de kwaliteitscriteria worden jaarlijks gemeten aan de hand van een checklist voor de eigen positiebepaling. Een aangewezen medewerker voert de zelfevaluatie uit.
2. Bij team- en afdelingsoverleggen komt professionalisering als agendapunt terug. De ervaringen worden tijdens dit agendapunt besproken. Op basis van het overleg kan zowel direct actie worden ondernomen als het doorschuiven van de actie tot een later tijdstip i.c. opname in een verbeterplan.

De jaarlijkse zelfevaluatie en het verbeterplan maken onderdeel uit van de beleidscyclus. Zij worden geïntegreerd in het jaarverslag

Verantwoording en monitoring

De ODR heeft indicatoren opgesteld voor het sturen, monitoren en afleggen van verantwoording met betrekking tot het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de resultaten en voor zover mogelijk de effecten hiervan.

Kritische prestatie-indicator (KPI)

De ODR maakt gebruik van KPI's om de kwaliteit en het bereiken van doelstellingen te monitoren. De KPI's zijn vastgelegd in de actuele kernset en meten resultaten als;

- Tijdigheid (wordt het geleverde product of de geleverde dienst binnen de afgesproken of wettelijke termijn geleverd);
- Kwaliteit (wordt het geleverde product of de geleverde dienst volgens de afgesproken kwaliteitsafspraken geleverd);
- Klanttevredenheid (de mate van tevredenheid over het geleverde product of de geleverde dienst);
- Kwantiteit (is het geleverde product of de geleverde dienst volgens de afgesproken kostprijs en/of aantallen geleverd).

6.7 Organisatorische condities

De organisatorische condities hebben betrekking op een aantal criteria die ook reeds in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving al van belang werden geacht. Deze zijn ook opgenomen in de kwaliteitscriteria

6.7.1 Scheiding vergunningverlening en toezicht & handhaving op personeelsniveau

Eén van de belangrijke uitgangspunten is de scheiding van de vergunningverlening en het toezicht met de handhaving op persoonsniveau. Dit betekent dat een persoon geen combinatiefunctie mag vervullen van toezicht & handhaving en vergunningverlening: er dienen aparte toezichthouders en aparte vergunningverleners te zijn. Voor in principe alle activiteiten is deze scheiding aanwezig of binnen de eigen organisatie of vormt het een integraal deel van de afspraken met andere instanties zoals de ODR en de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid.

6.7.2 Roulatiesysteem

Vanuit het oogpunt van effectieve handhaving is het van belang dat bij inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd een roulatie van de toezichthouders plaatsvindt. De ODR heeft diverse toezichthouders in dienst, waardoor het mogelijk is om verschillende toezichthouders in te zetten voor de gemeente. De ODR borgt dit door het vastgestelde roulatiesysteem (vastgesteld format Gelders Stelsel) te hanteren. Dit roulatiesysteem betreft een periodieke afwisseling van branches en geografische gebieden waarbinnen de handhavingsactiviteiten worden uitgevoerd voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat. Bij de opdrachtverlening wordt dit als eis meegenomen, waardoor wordt voorkomen dat dezelfde controleur meerdere malen of gedurende een langere periode een inrichting bezoekt.

6.7.3 Op schrift vaststellen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

De taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers die werkzaam zijn op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in de generieke functieomschrijvingen volgens de systematiek van HR21. Het betreft hier de verantwoordelijkheid voor wettelijke taken die zijn vastgelegd in onder meer de Wabo, de Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Monumentenwet, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De toezichthouders worden verder formeel aangewezen door het College van Burgemeester en Wethouders. Voor wat betreft de aanwijzing binnen de ODR (als uitvoeringsorganisatie is een ondermandaatregeling opgesteld, die bevoegdheden op alle niveaus regelt.

6.7.4 Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren

Voor incidenten, acute klachten en calamiteiten milieu is een piketdienst ingesteld binnen de ODR. De piketdienst wordt ingeschakeld buiten kantooruren en indien nodig tijdens kantooruren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen kleine – en grote incidenten

Kleine incidenten

Kleine incidenten en klachten die tijdens kantooruren plaatsvinden worden opgepakt door de medewerker in het team dat qua gebied en/of bedrijf bij de locatie hoort. Dit gebeurt rechtstreeks of via de team coördinator.

Grote incidenten/calamiteiten

Grotere incidenten of calamiteiten worden opgepakt door de piketmedewerker. Ook assistentie van de piketmedewerker kan worden aangevraagd. Melding hiervan kan binnen komen via het algemene nummer van de ODR: 0344-579314.

Kantoortijden

Hoewel de periode tussen 07.00 en 22.00 uur als reguliere werktijd geldt, houden wij hier de tijden aan waarop de telefoon van de ODR bemenst is, namelijk van 09.00 tot 17.00 uur.

Taakverdeling piket en reguliere medewerker

De verdeling tussen reguliere medewerker en piketmedewerker is niet scherp, hieronder staat een indicatie, bij twijfel graag (ook) de piketmedewerker bellen via het piketnummer: 06-46849771.

Indicatie inschatting omvang incident

Globale indeling kleine incidenten en klachten – grote incidenten en calamiteiten:

Kleine incidenten en klachten

- Geluidoverlast veroorzaakt door bedrijven of burgers (= vaak APV);
- Geuroverlast veroorzaakt door bedrijven;
- Hinder door horeca (sluitingstijden doen gemeenten zelf);
- Vuilnis of afval (normaal);
- Klein ongeval op de weg;
- Riool, melding over rare lucht uit riool of illegale lozing op riool;
- Bedrijfsincident klein, zoals wijziging werktijden, melding bodemverontreiniging, brand.

Grote incidenten en calamiteiten

- Brand met asbest;
- Extacy-afval, gevaarlijk afval of asbestdump;
- Groot ongeval op de weg of op het spoor met vrijkomen van olie, andere brandbare stoffen, explosieven;
- Stoffen, radio actief materiaal;
- Ongeval waarbij vloeistof/olie in het water raakt of dreigt te raken;
- Luchtvaartongeval;
- Bedrijfsincident groot, zoals grote brand of explosie.

De gemeente, alsook de Provincie Gelderland heeft een klachtenlijn buiten de kantooruren. Eventuele klachten en meldingen worden doorgegeven aan de ODR. Bij grote incidenten en calamiteiten kan opschaling noodzakelijk zijn.

Eventuele opschaling gaat via de Veiligheidsregio. De werkwijze is als volgt: de dienstdoende toezichthouder gaat, bij een calamiteit, ter plaatse kijken. Indien hij inschat dat er iets anders moet gebeuren dan alleen het afvoeren van de stof (hun specialiteit), neemt hij contact op met één van de collega's via de telefoonlijst.

6.7.5 Regeling voor het uitbesteden van taken

Het uitvoeren van specialistische werkzaamheden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt soms uitbesteed aan externe organisaties. Voor deze werkzaamheden zijn dan gelden beschikbaar gesteld in de begroting.

Uitbesteding van taken binnen de uitvoeringsdienst ODR vindt plaats op basis van het inkoopbeleid van de ODR. De ODR verricht structureel toetsing- en toezichtwerkzaamheden binnen de gemeente. Aan de hand van het werkprogramma wordt de benodigde tijd en in de begroting het benodigde middelen voor deze taken vastgesteld. Het overeengekomen aantal en soort werkzaamheden (taakbeschrijving) en het daarvoor benodigde middelen wordt vastgelegd door een opdrachtbevestiging in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst en/of werkprogramma.

6.7.6 Inwerkingtreding

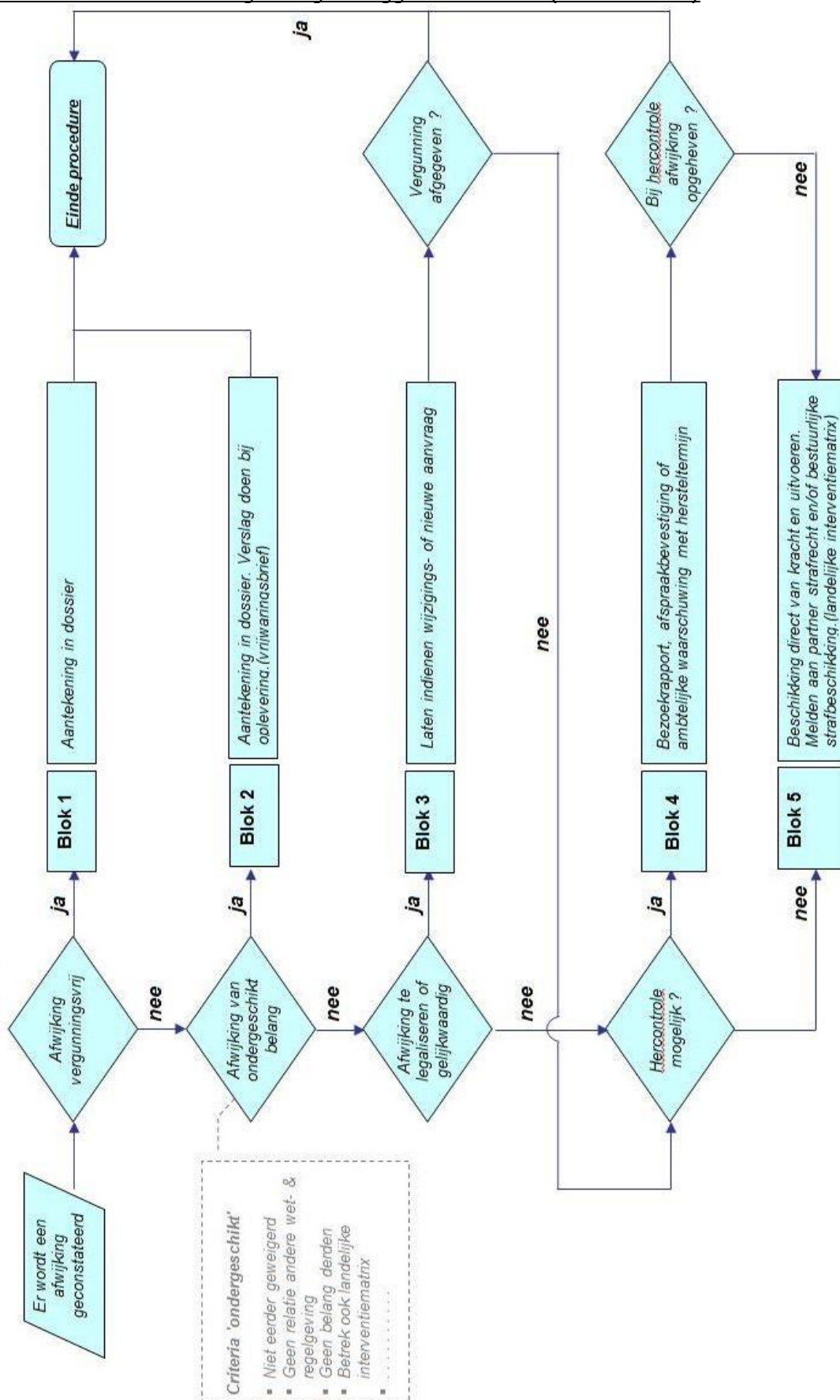
Met de inwerkingtreding van dit uitvoeringskader wordt tegelijkertijd het voorgaande beleidskader 2015-2019 ingetrokken.

Dit uitvoeringskader blijft, ongeacht de looptijd daarvan, van kracht tot het moment dat het ingetrokken wordt of vervangen wordt door een nieuwe uitvoeringskader.

[Terug naar het begin](#)

Schema beleid sanctiestrategie vergunninggericht werken (realisatiefase)

Schema beleid sanctiestrategie vergunninggericht werken (realisatiefase)



[Terug naar 5.7.2.](#)

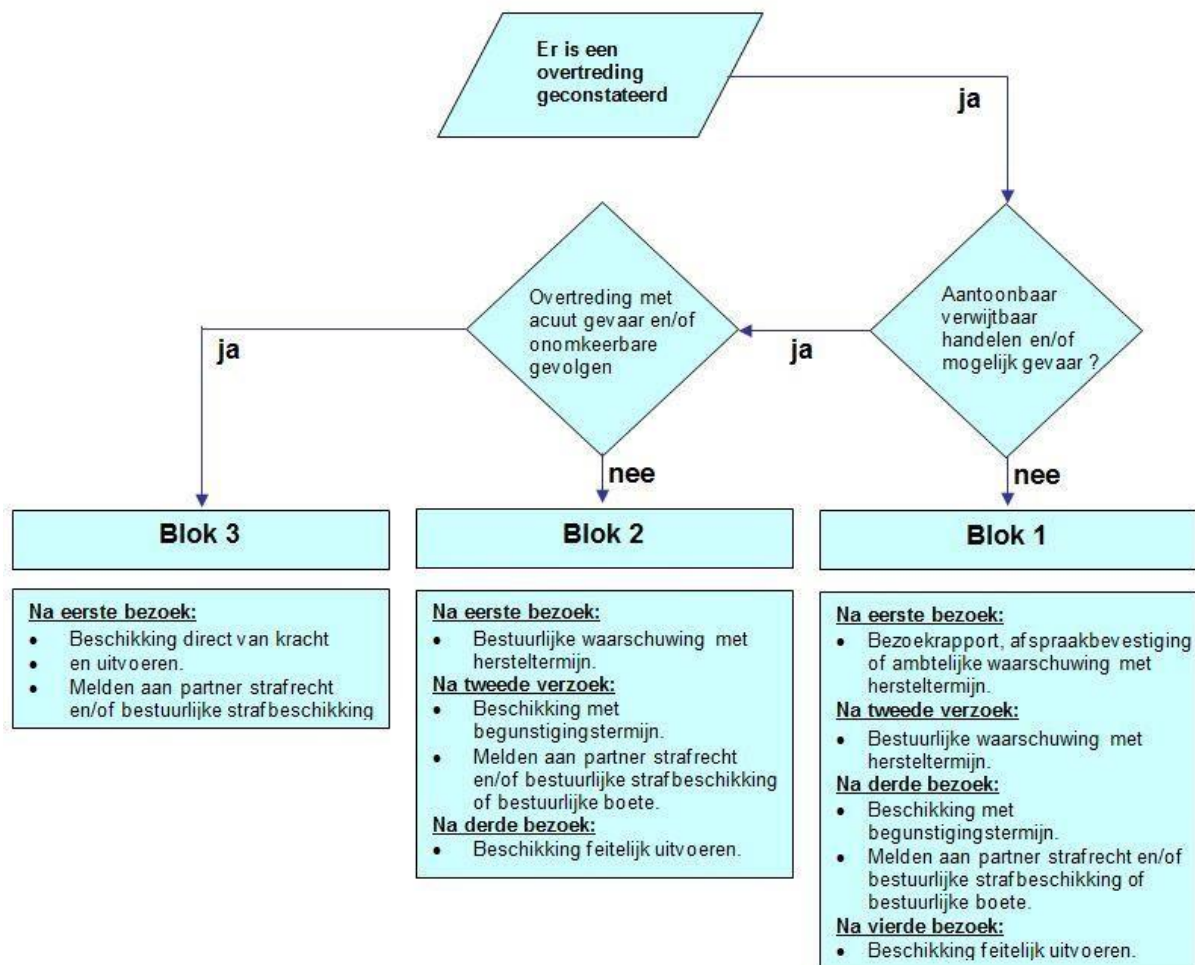
Tabel overtredingen / strategie

BLOK	OVERTREDINGEN	STRATEGIE	IN TE ZETTEN BIJ	VOORBEELDEN (BOUWEN)
1	Het betreft in het algemeen kleine vergunningsvrije afwijkingen	Aantekening maken op tekeningen / in dossier door ambtenaar	T/m eindcontrole	- Kozijn iets meer naar links of rechts - Een zeer beperkte afwijking in kleurgebruik
2	- Het betreft kleine niet vergunningsvrije afwijkingen. Bouwwerk voldoet verder aan technische vereisten, bestemmingsplan en neemt niet in bouwvolume toe. - Het kunnen ook afwijkingen zijn waar technische onderdelen onjuist zijn aangebracht. Er is sprake van hetzelfde werk als waarvoor de oorspronkelijke vergunning is bedoeld. Onderdelen zijn aangebracht, maar niet op de juiste wijze. Het betreft onderdelen die niet gerelateerd zijn aan het 'algemeen belang' of aan de gemeentelijke kernbepalingen (toezichtonderdelen tot werkniveau 2) - Er is alleen sprake van ondergeschikt belang als de afwijking niet in een eerder stadium is afgewezen, er geen relatie is met andere wet- en regelgeving en er geen belang van derden in het geding is	Aantekening maken op tekeningen / in dossier door ambtenaar	T/m eindcontrole	- Indeling in principe gelijk aan vergunning, maar binnenwanden zijn net iets anders geplaatst - Gevelindeling is op onderdelen anders - Ventilatie is in een woning aangebracht, maar rooster of raamboompje is niet helemaal juist - Leuning van een trap in een woning is verkeerd aangebracht
3/4	Er is sprake van een ander werk dan waarvoor de oorspronkelijke vergunning is bedoeld. Onder het begrip 'ander' moet worden verstaan: een andere vorm, een andere locatie, een andere constructie, een ander gebruik, een ander volume, een ander aanzien	Legalisatieonderzoek, bij positief antwoord: nieuwe aanvraag omgevingsvergunning indienen, bij negatief antwoord of weigeren vergunning blok 5 van toepassing	Tot eindcontrole in combinatie met strategie stilleggen bouw	- Garage blijkt te gaan worden gebruikt als kantoorruimte - Er is bij een woning een meter meer aangebouwd dan vergund - Er is sprake van een geheel andere gevelindeling
	Het betreft ook afwijkingen waar technische onderdelen niet of onjuist zijn aangebracht. Er is sprake van hetzelfde bouwwerk als waarvoor de oorspronkelijke vergunning is bedoeld. Onderdelen zijn niet aangebracht of onderdelen zijn wel aangebracht, maar niet op de juiste wijze. Het betreft onderdelen die gerelateerd zijn aan het 'algemeen belang' of aan de gemeentelijke kernbepalingen (toezichtonderdelen vanaf werkniveau 2).	Legalisatieonderzoek, bij positief antwoord: wijzigingsaanvraag omgevingsvergunning indienen, bij negatief antwoord of weigeren vergunning brief herstel van toepassing Brief herstel + controle of aantonen gelijkwaardige situatie (onder dreiging van formele handhaving met dwangsom)	T/m eindcontrole	- Fundering is anders aangebracht dan op vergunningstekening aangegeven - Brandveiligheidsvoorzieningen zijn niet aanwezig of niet in orde. - Hemelwaterafvoer bij een publiek toegankelijk gebouw is aangebracht, maar niet op de juiste wijze. - Constructieve veiligheid is in het geding bij een bouwwerk omdat bepaalde onderdelen onjuist zijn aangebracht
5	Het betreft spoedeisende situaties. Er is sprake van een dusdanige afwijking dat verder werken zal leiden tot onomkeerbare schade of zeer hoge herstelkosten achteraf aan werk of omgeving.	Stilleggen werk met hersteltermijn	Tot eindcontrole	- Scheurvorming omliggende panden - Stuering op kavel is niet juist - Fundering komt qua maatvoering niet overeen met vergunning - Grove constructieve fouten

[Terug naar 5.7.2.](#)

Schema sanctiestrategie

Schema sanctiestrategie objectgericht werken (beheerfase)
(Betrek ook landelijke interventiematrix)



[Terug naar 5.8.](#)

Prioritering overtredingen

De prioritering van overtredingen is als volgt:

Soort overtreding	Toelichting
1. Spoedisende situatie	Er is sprake van een dusdanige situatie dat verder gebruik zal leiden tot onomkeerbare schade of zeer hoge herstellkosten achteraf aan bouwwerk of omgeving.
2. Bedreigende situatie	Er is sprake van een bedreigende situatie als de overtreding leidt tot: A. Directe schade voor de mens, bijvoorbeeld: • gevaarlijk situaties in bedrijfspand zoals ontbreken doorvalbeveiligingen • externe onveiligheid • B. Directe, onomkeerbare schade, voor het natuurlijk milieu, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit, bijvoorbeeld: • illegale lozing afvalwater • illegale bodemverontreiniging • C. Directe, onomkeerbare schade, voor de bewegingsruimte van de mens (wonen, bedrijfsvoering, voorziening in eerste levensbehoeften), bijvoorbeeld: • ernstige hinder en overlast in relatie tot functie gebied / gebouw (stof, trillingen, geluid, geur) • onbereikbaarheid van bouwwerken en open erven / terreinen (parkeren, opslag goederen) • D. Constructieve en brandonveilige situaties, die alleen met veel moeite achteraf zijn te corrigeren, bijvoorbeeld: • aantasting fundering door betonrot • blokkeren van vluchtwegen • niet goed functionerende brandmeldinstallaties • Indien de overtredingen duiden op grove nalatigheid, een calculerende en /of malafide instelling van de overtreder en recidive (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk, termijn 5 jaar) is ook sprake van dit type overtreding.
3. Overige situatie	Alle overige overtredingen

[Terug naar 5.8.](#)