

VTH – beleid 2021-2025

Gemeente Veenendaal

Bijlagenbundel

Inhoudsopgave

Bijlagenbundel VTH-beleid 2021 –2024

Bijlage 1: Lijst met veel gebruikte afkortingen	5
Bijlage 2: Begrippenlijst	6
Bijlage 3: Reikwijdte VTH-beleid gemeente Veenendaal.....	11
Bijlage 4: Wettelijk kader.....	12
Bijlage 5: Bestuurlijk- en beleidskader.....	15
Bijlage 6: Bestuur en organisatie	15
Bijlage 7: De Big-8 Cyclus	17
Bijlage 8: Evaluatie Integraal Handhavingsbeleid	18
Bijlage 9: Omgevingsanalyse Veenendaal	20
Bijlage 10: Toelichting Risico analyse en prioritering	23
Bijlage 11: Uitleg/ toelichting 'Tafel van Elf'	25
Bijlage 12: Risicoanalyse per taakveld.....	
Bijlage 13: Preventiestrategie	27
Bijlage 14: Communicatiestrategie	29
Bijlage 15: Vergunningenstrategie	30
Bijlage 16: Handhaving strategieën: een overzicht	46
Bijlage 17: Toezichtstrategie	47
Bijlage 18: Sanctiestrategie.....	50
Bijlage 19: Richtlijnen dwangsombedragen en termijnen.....	66
Bijlage 20: Gedoogstrategie	75
Bijlage 21: Privaatrechtelijke handhaving.....	76
Bijlage 22: Handhaving bij overtreding eigen organisatie of andere overheid.....	76
Bijlage 23: Toetsingskader slopen, brandveiligheid en milieubelastende activiteiten.....	76
Bijlage 24: Beleidsregels intrekken vergunningen	77
Bijlage 25: Werkproces intrekken vergunningen .. Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
Bijlage 26: Manier van werken bij toezicht en handhaving	79

Leeswijzer

Het gemeentelijke VTH-beleid bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel geeft op een visuele manier kort de hoofdlijnen wat voor uw gemeente de visie, uitgangspunten, doelen, prioriteiten en strategieën zijn op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het tweede deel ligt nu voor u. Het is een bijlagenboek waar de onderwerpen uit dit eerste deel gedetailleerd uitgewerkt zijn.

Voorafgaand aan de bijlagen worden enkele ontwikkelingen besproken:

Wet VTH en de Verordening Kwaliteit VTH

In april 2016 is een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden, waarmee verbeteringen van het VTH-stelsel een wettelijke verankering hebben gekregen. Op grond van de Wet VTH en de daarvan afgeleide Verordening Kwaliteit VTH hebben gemeenten, het college van B&W, de plicht een integraal vergunningen- en handhavingsbeleid te formuleren en dat jaarlijks uit te werken in uitvoeringsprogramma's. Het college informeert de gemeenteraad en partners over het vastgestelde beleid, de uitvoeringsprogramma's en doet daar jaarlijks verslag van. Verder evalueert het college de ingezette formatie en middelen.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

In mei 2019 is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) door de Eerste Kamer aangenomen. Inwerkingtreding van de wet zal bij koninklijk besluit worden bepaald. Dit kan voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen worden vastgesteld. Door deze wetwijziging wordt een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen geïntroduceerd. Dit betekent dat bouwpartners zelf de kwaliteitsborging dienen te regelen en daarbij zelf maatregelen moeten nemen zodat aan het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan. De gemeente beoordeelt als bevoegd gezag niet meer direct op deze aspecten maar wel op de ruimtelijke ordening, omgevingsveiligheid en de welstand van het te realiseren bouwwerk.

Op 17 januari 2019 is een bestuursakkoord gesloten tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG over de implementatie en invoering van de wet. Het akkoord regelt de rol van de gemeente na invoering van de wet en bevat afspraken over de voorwaarden voor inwerkingtreding. Het akkoord gaat uit van invoering per 2022, tegelijk met de Omgevingswet. Die invoering zal gefaseerd plaatsvinden. Er wordt gestart met de seriematige nieuwbouw. Het eindbeeld van het Rijk is dat uiteindelijk alle categorieën bouwwerken overgaan naar de private sector. Afhankelijk van de precieze vorm waarin de voorstellen worden doorgevoerd, leidt dit op middellange termijn tot consequenties voor de gemeente. Met de invoering van de Omgevingswet zal zowel beleidsmatig als op het niveau van de uitvoering hierop worden ingespeeld. Via de jaarlijkse verslaglegging zal de gemeenteraad hierover worden geïnformeerd.

Omgevingswet

De Omgevingswet is een fundamentele herziening van het omgevingsrecht en huidige wetgeving. Volgens planning zal de Omgevingswet in 2022 in werking treden. In de Omgevingswet zullen alle wettelijke bepalingen, besluiten en regelingen opgaan die betrekking hebben op de fysieke

leefomgeving. De wet heeft als maatschappelijke doelen (artikel 1.3 Omgevingswet) het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en

b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen binnen de Omgevingswet meer ruimte om hun eigen beleid te bepalen. Het bestuur van de provincie stelt daartoe een omgevingsvisie en omgevingsverordening vast. Het bestuur van de gemeente wordt eveneens uitgenodigd om een omgevingsvisie op te stellen, met daarin het gewenste resultaat voor de fysieke leefomgeving. Vervolgens is er voor de gemeente de opdracht om gebiedsdekkende omgevingsplannen, met functietoedeling en met regels voor activiteiten op te stellen. Mede in aansluiting op de omgevingsplannen worden toezichts- en handhavingsinstrumenten ingezet.

Dit nieuwe stelsel voor de fysieke leefomgeving heeft meerdere gevolgen voor de taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De gemeente bereidt zich daar via een implementatieprogramma op voor. In dit implementatieprogramma is ook de samenwerking met de Utrechtse partners opgenomen.

Voor het vergunningverleningsproces en de dienstverlening heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanzienlijke gevolgen. Een belangrijk aspect is dat de duur van de vergunningenprocedure sterk wordt ingekort; alle aanvragen moeten in principe via de reguliere procedure binnen 8 weken worden afgehandeld. Ook de wijze waarop vergunningaanvragen getoetst worden verandert. De Omgevingswet vraagt om een integrale afweging, met als uitgangspunt: 'Hoe kunnen we dit initiatief mogelijk maken?'

Bij vergunningaanvragen waar meerdere overheden regels voor stellen, wordt er één bevoegd gezag aangewezen als coördinator van het afhandelingsproces. Dit zal meestal de gemeente zijn. De Omgevingswet gaat uit van een gelijkwaardige informatiepositie voor alle betrokkenen, waaronder de initiatiefnemer. Dit houdt in dat de geldende regels begrijpelijk ontsloten moeten worden en dat er zaakgericht gewerkt moet worden. Op die manier kunnen initiatiefnemers het vergunningverleningsproces volgen. Verder wordt participatie bij een vergunningaanvraag verplicht. Deze eis verplicht initiatiefnemers om informatie te verschaffen over de wijze waarop de belangen van belanghebbenden zijn gehoord en hoe het resultaat daarvan is verwerkt in het plan.

Dit alles vraagt om een zorgvuldig proces. Een proces van overleg over het initiatief met bestuurlijke partners, ketenpartners en belanghebbenden. In het geval van een complexe aanvraag zal dat naar verwachting niet binnen 8 weken kunnen worden doorlopen. In samenwerking met de Utrechtse partners nemen we deel aan pilots om via het model van de Omgevingstafel een uitgebreider vooroverleg in te richten dat het begeleiden van een aanvraag Omgevingswetproof maakt. De inzet is dat het vooroverleg zich afspeelt via de Omgevingstafel en voordat de formele vergunningaanvraag wordt ingediend en de afhandeltijd van 8 weken gaat lopen. Aan de Omgevingstafel komen (in een of meerdere sessies) de initiatiefnemer en alle betrokkenen bij elkaar. Het initiatief wordt dan besproken vanuit de gedachte om het mogelijk te maken. Vanuit de gemeente en de ketenpartners kunnen bestuurlijke prioriteiten en randvoorwaarden zoals de energietransitie (energiebesparing en -opwekking) aan de orde worden gesteld. De Omgevingstafel levert de initiatiefnemer een integraal advies op, waarmee

hij de vergunningaanvraag kan opstellen en indienen. Daarna kan de vergunning in acht weken worden afgehandeld.

Veiligheid

Op grond van artikel 38b Politiewet dient de gemeenteraad een Integraal Veiligheidsplan (IVP) op te stellen. In dit IVP dient de gemeente tenminste een keer in de vier jaar doelen vast te stellen op het terrein van veiligheid. Het IVP is daarmee een goede basis voor de operationele inzet op lokale veiligheidsprioriteiten door de gemeente, politie en andere organisaties. Omdat de gemeenteraad het IVP vaststelt is de raad in de gelegenheid om sturing te geven aan de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Verder heeft de burgemeester op het terrein van het veiligheidsbeleid bijzondere wettelijke bevoegdheden. Hierover legt de burgemeester jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad.

In relatie tot het veiligheidsbeleid is ook de afstemming met de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) aan de orde. Op grond van artikel 15 lid 2 van de Wet op de veiligheidsregio wordt door de VRU een regionaal risicoprofiel (RRP) opgesteld. Het RRP (2019) wordt in afstemming met de partners actueel gehouden. In het RRP is een overzicht van de risicovolle situaties opgenomen die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden, inclusief een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich kunnen voordoen. Verder wordt in het RRP een analyse gemaakt waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen. Het RRP dient als basisinformatie voor het beleidsplan van de VRU. In het beleidsplan van de VRU worden afwegingen gemaakt over de aanwezige en mogelijk toekomstige risico's en hoe risico's en crises kunnen worden beheerst. Het RRP en het VRU-beleidsplan hebben een wisselwerking naar het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Op gemeentelijke kaarten zijn in afstemming met de VRU de objecten geïnventariseerd die een mogelijk risico vormen voor de omgeving dan wel een kwetsbare locatie betreft. Op de thema's externe veiligheid, kwetsbare objecten en cultureel erfgoed en recreatie zijn de risico's vastgelegd. Ook deze inventarisatie en analyse heeft een directe relatie naar het IVP en raakt het VTH-beleid voor de fysieke leefomgeving. Relevante onderdelen uit het RRP en het VRU-beleidsplan en het IVP zijn integraal afgewogen in dit VTH-beleid.

Gezondheidsbeleid

Gezondheidsbeleid is al een gemeentelijke taak maar wordt met de komst van de Omgevingswet belangrijker. Een van de hoofddoelen van de Omgevingswet is om gezondheid een plek te geven binnen de fysieke leefomgeving. Want de fysieke leefomgeving heeft invloed op de gezondheid van burgers. De inrichting van de omgeving kan hiertoe bijdragen. Denk bijvoorbeeld aan:

- een gezondere leefomgeving (bijvoorbeeld levensloopbestendig wonen, meer bewegen, sociale veiligheid, ontmoeten, groen, gezonde lucht, geluidkwaliteit);
- het verminderen van gezondheidsverschillen.

De Omgevingswet biedt gemeenten en provincies daarvoor de mogelijkheid om expliciet en vroegtijdig gezondheid en (fysieke) veiligheid te betrekken bij ruimtelijke planvorming en beslissingen. Bijvoorbeeld door vergunningen te weigeren vanwege ernstige gezondheidsrisico's (artikel 5.32 OW).

De vraag is nog hoe dat precies gedaan moet worden. Met dit VTH-beleidsplan en de ontwikkeling van omgevingsplannen starten we met de invoering van dit nieuwe aspect van het gezondheidsbeleid.

Bijlage 1: Lijst met veel gebruikte afkortingen

Wetgeving en besluiten

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BSBm	Bestuurlijke Strafbeschikking milieu
BWT	Bouw- en woningtoezicht
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
HUP	HandhavingsUitvoeringsProgramma
LHS	Landelijke Handhavingstrategie
MDW	(project) Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
RO	Ruimtelijke Ordening
TUO	Taakuitvoeringsovereenkomst
VVGB	Verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet Bodembescherming
Wet RGT	Wet revitalisering generiek toezicht
Wet VTH	Wet vergunningen, toezicht en handhaving (is de werknaam)
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Organisaties

NVWA	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
HDSR	Hoogheemraadschap 'De Stichtse Rijnlanden'
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport (voorheen VROM Inspectie)
IPO	Interprovinciaal Overleg
ODRU	Omgevingsdienst Regio Utrecht
OM	Openbaar Ministerie
PMO	Provinciaal Milieuoverleg
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	(voormalig) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VRU	Veiligheidsregio Utrecht

Bijlage 2: Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Ambtelijke waarschuwing of constateringsbrief	Brief naar aanleiding van een controle waarbij wel een overtreding is vastgesteld. In de brief wordt aangegeven welke maatregelen getroffen moeten worden om de overtreding te beëindigen en binnen welke termijn (hersteltermijn) dit moet zijn uitgevoerd. In deze brief worden eventuele sancties aangekondigd.
Beginselplicht tot handhaving	<p>Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden).</p> <p>Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.</p> <p>Bij verzoek om handhaving kan voorlopig van handhaving worden afgezien omdat wegens het bestaan van een redelijk handhavingsbeleid betrokkenen eerst de gelegenheid krijgt om de overtreding ongedaan te maken. Klachten en verzoeken om handhaving worden eveneens getoetst aan dit beleid, hetgeen kan inhouden dat aan laag-prioritaire zaken niet direct aandacht wordt geschonken. Deze zaken moeten wel binnen de beleidsperiode in behandeling genomen.</p>
Begunstigingstermijn (artikel 5:24 lid 2 en artikel 5:32a lid 2 Awb)	Termijn die wordt gesteld in een bestuursdwang- of dwangsombeschikking waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan kan maken zonder dat de bestuursdwang wordt uitgevoerd of een dwangsom moet worden betaald.
Belangenafweging	<p>Bij de voorbereiding van besluiten moet het bevoegd gezag de betrokken belangen afwegen. Aan de ene kant kunnen dit bijvoorbeeld zijn de persoonlijke, economische en financiële belangen van een overtreder. Aan de andere kant de gemeentelijke taak om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving, veiligheid, voorkomen dat een dergelijke overtreding op meerdere locaties in de gemeente plaatsvindt (precedentwerking) en dergelijke.</p> <p>Mede op basis van deze belangenafweging bepaalt het bevoegd gezag of er handhavend wordt opgetreden, welke termijn er wordt gehanteerd, of er een sanctie wordt opgelegd</p>
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH onder leiding van de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Begrip	Toelichting
Bestuurlijke strafbeschikking	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bestuursdwangbeschikking (last onder bestuursdwang) (artikelen 5:21 t/m 5:31c Awb)	<p>Bestuursdwang is het optreden door het bevoegd gezag tegen een overtreding op kosten van de overtreder.</p> <p>De definitie van last onder bestuursdwang in de Awb luidt: <i>'Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en</i> <i>b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'</i> <p>Artikel 5:25 Awb bepaald dat de kosten van toepassing van bestuursdwang op de overtreder verhaald kunnen worden. Tegen een bestuursdwangbeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en (hoger) beroep worden ingesteld.</p>
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Bevoegd gezag	Het bestuursorgaan dat bevoegd is een handhavingsbesluit te nemen of een besluit te nemen op een aanvraag om omgevingsvergunning. Doorgaans is dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente. Uitzondering is bijvoorbeeld het college van Gedeputeerde Staten (bijvoorbeeld bij provinciale milieu-inrichtingen).
Dwangsombeschikking (last onder dwangsom) (artikel 5:31d t/m 5:36 Awb)	<p>Een last onder dwangsom betekent dat een overtreding binnen een bepaalde periode ongedaan moet worden gemaakt. Als dit niet binnen die periode is gebeurd, dan moet de overtreder een boetebedrag (dwangsom) betalen. Een last onder dwangsom is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of een herhaling van de overtreding te voorkomen.</p> <p>De definitie van een last onder dwangsom in de Awb luidt als volgt: <i>Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en</i> <i>b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.</i> <p>Tegen een last onder dwangsombeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en (hoger) beroep worden ingesteld.</p>
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogbeschikking	Een schriftelijk besluit van het bevoegde gezag voor het afzien van het gebruik van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten voor een bepaalde termijn.

Begrip	Toelichting
Geheel of gedeeltelijke intrekking vergunning of ontheffing	Naast een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang kan een bestuursorgaan ook als sanctie de vergunning of ontheffing geheel of gedeeltelijk intrekken. Door intrekking van een vergunning of ontheffing ontnemt het bevoegde gezag de overtreders de juridische basis van zijn activiteit.
Gelijkwaardige oplossing	Er is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning/ontheffing/vrijstelling, maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.
Handhaven	Door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijk of privaatrechtelijke middelen bereiken dat geldende rechtsregels worden nageleefd.
Handhaving	Zorgen dat de regels worden nageleefd door voorlichting, toetsing, toezicht en handhaving.
Handhavingsbeleid	Dit is een beleid(snota) voor alle betrokken beleidsvelden. Daarin staat een beschrijving van de gemeentelijke prioriteiten, de doelen, de strategieën en de activiteiten. Het beleid is afgestemd met andere betrokken bestuursorganen (zoals Waterschap, Provincie en dergelijke).
Handhavingsuitvoeringsprogramma	Jaarprogramma waarin wordt omschreven welke handhavingsactiviteiten er zullen worden uitgevoerd.
Integrale handhaving	Het afstemmen en samenbrengen van handhavingsactiviteiten binnen verschillende taakvelden en/of organisaties.
Legalisatie (concreet zicht op)	Het vooruitzicht dat een overtreding binnen de geldende regels toegestaan kan worden. Voorwaarde is dat er door de overtreder concreet om gevraagd moet worden, bijvoorbeeld door het aanvragen van een omgevingsvergunning.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat besluiten goed gemotiveerd moeten zijn, feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Overtreding	Een afwijking van een rechtsregel, waarbij geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing (zie artikel 5:1 lid 1 Awb).
Preventieve handhaving	Het vergunningsproces en het al dan niet vergunninggebonden toezicht op activiteiten en/of gebruik.
Preventiestrategie	De strategie is gericht om burgers en ondernemers spontaan wet- en regelgeving te laten naleven.
Privaatrechtelijke handhaving	Handhaven op grond van civiel recht in plaats van bestuurs- en/of strafrecht. Dit gebeurt bijvoorbeeld als het om eigendomsrecht gaat.
Programmatisch handhaven	Een structurele en integrale aanpak van de handhaving. Daarbij zijn prioriteiten gesteld en de handhavingsactiviteiten op elkaar afgestemd. Bij een programmatische aanpak worden beleid en uitvoering van beleid opgevolgd door evaluatie en bijsturen. Het bevoegd gezag stelt een dergelijk uitvoeringsprogramma jaarlijks vast.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.

Begrip	Toelichting
Repressieve handhaving	Met repressie wordt bedoeld het herstellen van situaties die in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving of een verleende vergunning.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringentere reactie bij voortdurend van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgrond	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strafrechtelijke handhaving	Strafrechtelijke handhaving betekent dat, na het instellen van een proces-verbaal, strafvervolgning wordt ingesteld.
Toezicht	<u>Preventief toezicht</u> : controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. <u>Repressief toezicht is</u> : controle op de naleving van regels/voorschriften ten behoeve van opsporing van strijdigheden, ten einde eventueel daar met een sanctie op te reageren
Toezichthouder	Toezichthouders zijn ambtenaren die door of namens het college benoemd zijn om te controleren of de rechtsregels worden nageleefd. In hun functie als toezichthouder mogen deze ambtenaren elke plaats, met uitzondering van een woning, betreden. Indien noodzakelijk kunnen ze ook met bijzondere toestemming van de burgemeester een woning zonder toestemming van de bewoner betreden, zelfs tegen de wil van de eigenaar of bewoner (op grond van de Algemene wet op het binnentreden).
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
Voorlopige maatregel	Een maatregel opgelegd door de rechter of de officier van justitie ter voorkoming van verdere overtreding van de wet.
Voornemen last of waarschuwing	Schriftelijke waarschuwing van het bevoegde gezag waarin wordt aangekondigd dat, vanwege een geconstateerde overtreding, het voornemens is een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen. In dit voornemen wordt een termijn gegeven waarbinnen de overtreder de gelegenheid krijgt om mondeling of schriftelijk zijn zienswijze naar voren te brengen op de voorgenomen bestuursrechtelijke sanctie (artikel 4:8 Awb).

Begrip	Toelichting
VTH Kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken).
Wraken	Op schriftelijke wijze aangeven dat het bestuursorgaan zich het recht voorbehoudt om handhavend op te treden, maar daar niet per direct aan toe komt.
Zienswijze (artikel 4:8 Awb e.v.)	De belanghebbenden kunnen hun visie geven op de vraag of er sprake is van een overtreding, of er goede redenen zijn handhaving (tijdelijk) achterwege te laten en op de vraag welke belangen daarmee gediend zouden zijn. Daarnaast kan gereageerd worden op voorgenomen dwangsombedragen en begunstigingstermijn voor zover deze bij het vragen van een zienswijze al bekend zijn. De zienswijze kan mondeling of schriftelijk worden ingediend bij het bevoegde gezag.
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 3: Reikwijdte VTH-beleid gemeente Veenendaal

Nr.	Taakveld	Onderdelen
1.	Milieu	Milieu-inrichtingen Bodem Indirecte lozingen Klimaat
2.	Bouwen en wonen	Aanleg, bouw- en oprichtingsfase sloop (in de zin van de sloopmelding of vergunning) Verwijdering asbest Monumenten en archeologie BAG/Huisnummers
3.	Ruimtelijke ordening	Illegaal gebruik van bouwwerken en gronden Illegale sloop, bouw of aanleg Woonkwaliteit/Onveilige bewoning arbeiders
4.	Brandveiligheid	Advies taak Wabo Advies brandveiligheid (waaronder evenementen) Toezicht tijdens de bouw Toezicht gebruik bouwwerken (zorginstellingen, bijeenkomst, onderwijs, sport, industrie, logies, kamerverhuur, winkel)
5.	Overige activiteiten	Klachten en meldingen Verzoeken tot handhaving

Bijlage 4: Wettelijk kader

Inleiding

Hieronder staat een beknopte opsomming van landelijke en lokale wet- en regelgeving die een rol speelt in het VTH-beleid 2021-2025.

Gemeentewet

Zoals al in de inleidende paragraaf is vermeld, staat in artikel 125 lid 2 en 3 van de Gemeentewet dat het college van B&W of de burgemeester een bevoegdheid heeft om handhavend op te treden. Letterlijk staat er dat het college of de burgemeester een last onder bestuursdwang kan opleggen. Wie een last onder bestuursdwang kan opleggen, mag in plaats hiervan op grond van artikel 5:32 lid 1 Awb ook een last onder dwangsom opleggen. Aan het bestuursorgaan die deze handhavend bevoegdheden heeft, worden in de Awb ook allerlei toezichtsbevoegdheden gegeven. Dit artikel in de gemeentewet vormt dus de wettelijke basis voor het college of de burgemeester om toezicht uit te oefenen en de herstelsancties last onder bestuursdwang en last onder dwangsom op te leggen. Het college heeft de bevoegdheid om toezichthouders aan te stellen. Daarnaast stelt het college op grond van artikel 142 Wetboek van Strafvordering Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) aan. Deze BOA's hebben opsporingsbevoegdheden binnen het strafrecht.

Naast de herstelsancties in het bestuursrecht kent het bestuursrecht ook een bestraffende sanctie. De wettelijke basis voor de raad om in een verordening op te nemen dat op overtreding van wettelijke voorschriften een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is artikel 154b Gemeentewet. De BOA's hebben de bevoegdheid om een bestuurlijke strafbeschikking aan te kondigen. Uiteindelijk legt de officier van justitie de strafbeschikking op.

Naast de bestuurlijke boete kunnen gemeentelijke BOA's ook nog een andere bestraffende sanctie aankondigen. De zogenaamde Mulderbeschikking op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. In vroeger tijden vielen alle verkeersovertredingen onder het strafrecht. De Wet Mulder heeft de meest eenvoudige en veelvuldig voorkomende overtredingen, zoals te hard rijden, bumperkleven, door rood rijden, foutparkeren enzovoorts, overgeheveld naar het bestuursrecht. De bestraffing van verkeersovertredingen valt zodoende niet langer onder de regels van het Wetboek van Strafrecht en -Strafvordering, maar onder die van de Awb. Ook de WvW (Wegenverkeerswet) en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens zijn van toepassing op de bestraffing van verkeersovertredingen.

Algemene wet bestuursrecht

In de Awb (hoofdstuk 5) worden geen bevoegdheden tot het verlenen van vergunningen of het uitvoeren van toezicht en handhaving toebedeeld aan bestuursorganen, maar worden aan de hiertoe bevoegde bestuursorganen en daartoe aangewezen ambtenaren instrumenten gegeven (een gereedschapskist om mee te werken).

De voornaamste handavingsinstrumenten die beschreven staan, zijn de herstelsancties in titel 5.3 van Hoofdstuk 5 te weten de last onder bestuursdwang (afdeling 5.3.1) en de last onder dwangsom (afdeling 5.3.2). Deze instrumenten bieden een bestuursorgaan de bevoegdheden om zelf de overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of te beëindigen dan wel de overtreder een dwangsom op te leggen om dit zelf te doen. Daarnaast staat in titel 5.4 Awb een bestraffende sanctie opgenomen; te weten een bestuurlijke boete. Deze sanctie beoogt leed toe te voegen aan de overtreder en mag naast een herstelsanctie worden opgelegd.

Wet economische delicten

Een toezichthouder kan bij het constateren van bepaalde overtreding ook kiezen voor het strafrechtelijke spoor. In de wet economische delicten staan in artikel 1 en 1a veel verwijzingen naar wetsartikelen. Overtreding van die wettelijke artikelen is een delict in de zin van de Wet economische delicten (Wed). Ook in een lokale verordening kan een verwijzing staan naar de Wed. De gemeente Veenendaal heeft BOA's die zijn aangewezen als toezichthouder in het kader van deze wet. De BOA's zijn dan bevoegd om strafrechtelijke bevoegdheden toe te passen bij het uitvoeren van hun toezicht. De BOA's mogen ook een proces-verbaal opmaken en een sanctie aankondigen. Het OM beslist uiteindelijk of er daadwerkelijke tot vervolging wordt overgegaan en legt mogelijk een sanctie op.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo is een kaderwet waarmee bevoegd gezag (bij gemeente meestal het college van B&W) één integraal besluit tot vergunningverlening kan nemen waarbij in een besluit diverse aspecten aan de orde kunnen komen met betrekking tot de fysieke leefomgeving (zoals ruimte, milieu, natuur alsook aspecten met betrekking tot bouwen, monumenten en brandveiligheid). Met deze diverse deelvergunningen beoogt de wetgever diverse belangen te beschermen.

In hoofdstuk 5 van de Wabo staan bepalingen over de uitvoering en handhaving van de Wabo. In artikel 5.2 Wabo staat een algemene bepaling opgenomen dat het bevoegde gezag zorg moet dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van bepalingen bepaald bij of krachtens de Wabo en een aantal in de Wabo genoemde wetten. In artikel 5.5. Wabo wordt daaraan toegevoegd dat het college zorg moet dragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving.

Besluit omgevingsrecht

In het BOR wordt onder meer invulling gegeven aan diverse bepalingen van hoofdstuk 5 (Uitvoering en handhaving) van de Wabo. In artikel 5.7 Wabo lid 1 staat dat in een AMvB regels worden gesteld over:

1. een strategische en programmatische uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten door de betrokken bestuursorganen;
2. een onderling afgestemde uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering en handhaving, bedoeld onder a, en de daarmee samenhangende werkzaamheden tussen de bij de handhaving betrokken bestuursorganen en de onder hun gezag werkzame toezichthouders alsmede over de afstemming van deze werkzaamheden op de werkzaamheden van de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten;
3. over de prioriteitstelling bij de uitvoering en handhaving voor zover die prioriteitstelling van bovenregionaal belang is.

In artikel 7.2 lid 5 en 6 van het BOR staat dat het Uitvoerings- en handhavingsbeleid (voor zover handhaving en toezicht valt onder de Wabo) ten minste inzicht moet geven in:

- de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste en tweede lid voorgenomen activiteiten;
- de methodiek die de bestuursorganen gebruiken om te bepalen of de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen worden bereikt;
- de daarin opgenomen objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen voor en beslissen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen, en
- de werkwijze bij vergunningverlening en het afhandelen van meldingen.
- de afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden;
- de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen te bereiken;
- de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
- de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
- de wijze waarop de bestuursorganen handelen na overtredingen die zijn begaan door of in naam van die bestuursorganen of van andere organen behorende tot de overheid.

Voor de basistaken die verplicht worden overgedragen aan een omgevingsdienst moet het Uitvoerings- en handhavingsbeleid bovendien regionaal zijn afgestemd.

Bovenstaande verplichtingen gelden voor de activiteiten waarvan de handhaving verloopt via Hoofdstuk 5 van de Wbo (en bijvoorbeeld niet voor de activiteiten van artikel 2.2 Wabo (kapvergunningen etc..) of handhaving op grond van de APV of de DHW.

VTH-verordening

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 5.4 lid 1 aanhef en onder b Wabo een Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Veenendaal (VTH-verordening) vastgesteld 23 juni 2016.

Deze verordening heeft betrekking op de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de wetten (onder andere de Wabo, Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Natuurbeschermingswet) voor wat betreft de taken die de Omgevingsdienst Regio Utrecht uitvoert. En de verordening heeft betrekking op de kwaliteit van de taken die het college aanwijst en die niet door de Omgevingsdienst Regio Utrecht worden uitgevoerd. In de VTH-verordening is verder bepaald dat op de uitvoering en de handhaving van de taken van de Omgevingsdienst Regio Utrecht en de overige aangewezen taken de kwaliteitscriteria van toepassing zijn.

Wet natuurbescherming

Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming in werking getreden. In deze wet zijn opgegaan de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet. In hoofdstuk 7 van deze wet is handhaving geregeld. In dit hoofdstuk staat onder andere welke bestuursorganen zijn belast met toezicht en handhaving. Er worden handhavingsinstrumenten genoemd en een koppeling gemaakt met de Wabo.

Bijlage 5: Bestuurlijk- en beleidskader

Veenendaal heeft de ambitie zich verder te ontwikkelen tot een duurzame, groene, ondernemende, sociale, veilige en bereikbare gemeente. Veenendaal wil de komende jaren voortvarend aan de slag en wil gaan werken aan de transitie naar een duurzame en groene gemeente, het versterken van de arbeidsmarkt, aan het behouden van de vitale winkelstad, aan de realisatie van Veenendaal als landelijk ICT-centrum voor Food, aan de uitwerking van de Visie Sociaal Domein en aan de verbetering van de bereikbaarheid van Veenendaal.

In de begroting van 2021 en verder worden bedragen opgenomen voor de uitvoering van het werk rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er wordt gewerkt binnen dit VTH-beleidskader. Dat is gebaseerd op een risicoanalyse, die van dit beleid deel uitmaakt. De beschikbare financiën zijn voldoende om de taken adequaat uit te voeren, hetgeen blijkt uit de jaarlijkse check hierop door de provincie Utrecht. Dit is het Interbestuurlijke Toezicht (IBT).

Elk jaar wordt er een Handhavingsuitvoeringsprogramma en Jaarverslag (UVP/JV) opgesteld.

Bijlage 6: Bestuur en organisatie

Besluitvorming op (vergunning)aanvragen, toezicht en handhaving zijn een kerntaak van de gemeente, die hierin duidelijk haar verantwoordelijkheden heeft en neemt. Bestuur, directie, leidinggevenden en de medewerkers van de teams Toezicht en Handhaving, Ruimtelijke Ordening en Bouwen en Leefbaarheid en Veiligheid hebben ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Het management en de directie hebben onder andere als taak interne processen aan te sturen. Daarvoor is het nodig om het (gewenste) verloop van primaire werkprocessen inzichtelijk te maken, te structureren en te bewaken. Naast de bestuurlijke verantwoordelijkheid, zal duidelijk moeten zijn wie operationeel verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving (wie is verantwoordelijk voor de activiteit, (tussen)resultaten en besluitvormingsmomenten). In het kader van deze beleidsnota past het dan ook om de diverse rollen en verantwoordelijkheden van de actoren nader te beschrijven.

De rol van de gemeenteraad

Als taken van de gemeenteraad binnen het integraal handhavingsbeleid kunnen worden genoemd:

- het op de politieke agenda plaatsen van het onderwerp toezicht en handhaving;
- het scheppen van randvoorwaarden - zoals formatie en budget - waarbinnen het beleid kan worden ontplooid;
- besluitvorming rondom het Integraal Veiligheidsbeleidsplan;
- het uitdragen van de gemeentelijke handhavingsvisie.

De rol van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders

Voor het handhavingsbeleid is een belangrijke rol weggelegd voor de portefeuillehouder 'openbare orde en veiligheid' en 'handhaving', uiteraard binnen de verantwoording op het niveau van het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester heeft ook een eigen wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid.

Voorts is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk voor het verkrijgen van structureel draagvlak en 'medeaansturing' van de lokale politie via het zogenaamde driehoeksoverleg. Bovendien is hij eerstverantwoordelijk bij rampen en zware ongevallen.

Het college stelt het VTH-beleid, het Jaarverslag en het Jaarprogramma vast.

De rol van de wethouders

Actieve steun en betrokkenheid van het hele college bij het handhavingsbeleid is van groot belang. Handhaving heeft namelijk raakvlakken met bijna alle gemeentelijke werkvelden en loopt doorgaans door alle portefeuilles. Dit betekent dat:

- wethouders zich bewust moeten zijn van handhavingsaspecten met betrekking tot hun portefeuille;
- zij ervoor zorgdragen dat 'handhaving' doordringt binnen hun portefeuille.

De rol van directie en management

Toezicht en handhaving hebben raakvlakken met bijna alle gemeentelijke werkvelden. Een actieve bijdrage hiervan is dan ook belangrijk en voor directie en management is dan ook een rol weggelegd, daar waar het betreft:

- het betrekken van het totale management bij het integraal beleid;
- het zorg dragen voor een goede coördinatie en samenwerking tussen de verschillende beleidsvelden;
- het faciliteren van de toezichts- en handhavingstaken.

De rol van samenwerkingspartners

Het doel is samen met de ketenpartners, burgers, bedrijven en instellingen verder te werken aan handhaving. Een ieder zal daarom op zijn of haar eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken; elk individu, elke organisatie kan namelijk op eigen wijze in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan een veilige leefomgeving. De samenwerking op verschillende niveaus zal de komende periode worden geïntensiveerd, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande overlegvormen.

Coördinatie en afstemming

Bij nieuwe plannen voor bedrijfsvestigingen of het bouwen van bedrijven moeten vaak meerdere vergunningsprocedures worden doorlopen. Daarnaast zal in het bijzonder bij handhavingszaken, duidelijkheid moeten worden gegeven in de achtergronden ten aanzien van de te voeren handhavingstrategie en zullen er in het kader van regionale handhavingsacties, samengewerkt moeten worden. Het is van groot belang dat procedures goed op elkaar worden afgestemd.

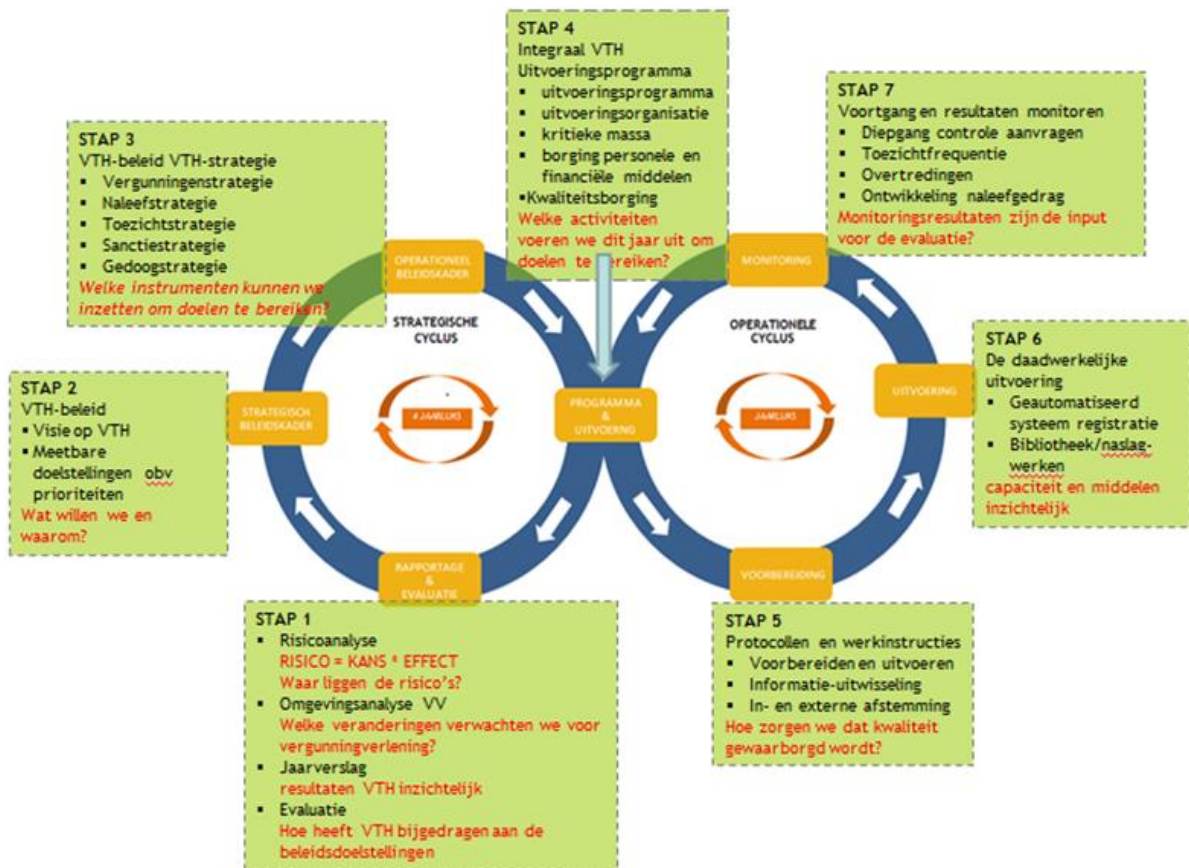
Via regelmatige overleggen met de andere gemeentelijke disciplines, worden alle te doorlopen procedures op elkaar afgestemd. Dit bevordert de eenduidigheid en daarmee de consistentie van het gemeentelijk beleid tegenover burgers, bedrijven en instellingen.

In de regio Utrecht ontmoeten de beleidsmedewerkers of coördinatoren Vergunningen, Toezicht en Handhaving elkaar periodiek rondom thema's als opleidingen, het VTH-beleid en producten als Jaarverslag en Jaarprogramma. Doel is onderlinge ambtelijke afstemming en doorontwikkeling producten op basis van kwaliteit.

Bijlage 7: De Big-8 Cyclus

1. Inleiding

De BIG-8 cyclus geeft een spoorboekje voor kwaliteit. Stap voor stap wordt via een zich steeds herhaald proces (dus een cyclus proces) gewerkt aan kwaliteit van beleid en uitvoering van VTH-taken. Dit gebeurt in zeven stappen. Dat klinkt afwijkend. De stap programma en organisatie komt echter in beide cirkels voor en verbindt de cirkels. De BIG 8-cyclus bestaat uit twee cirkels. Hieronder staat een afbeelding van de BIG-8 cyclus.



De linker cirkel is de cirkel voor borging van kwaliteit van beleid, de rechter cirkel staat voor borging van de kwaliteit van uitvoering. De cirkels raken elkaar bij de stap Uitvoering en organisatie waarin het jaarlijkse VTH-uitvoeringsplan wordt opgesteld.

2.2 Overzicht van de stappen

Rapportage en evaluatie (stap 1). Hierin worden de omgevingsanalyse, de risicoanalyse, het jaarverslag en evaluatie als het ware samengebracht en vormen input voor het Strategisch beleidskader (stap 2).

Strategisch beleidskader (stap 2). Hoofdstukken 2 en 3 van het VTH-beleid. Hierin staan de missie en visie en worden vervolgens doelstellingen vastgelegd die de organisatie wil behalen ten aanzien van deze prioriteiten.

Strategie (stap 3). Strategieën worden opgesteld om de gestelde doelen te behalen. In het VTH beleid zijn in hoofdstuk 6 een preventiestrategie, een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedooagstrategie opgenomen, die in diverse bijlagen in de Bijlagenbundel zijn uitgewerkt.

Programma en organisatie (stap 4) is de stap die de beide cirkels verbindt. Dit is het jaarlijkse VTH-uitvoeringsplan dat is afgestemd op de gemeentelijke organisatie (en formatie). Welke VTH-taken

worden er concreet uitgevoerd? Wat is de noodzakelijke formatie en zijn de benodigde financiële middelen? Het VTH-uitvoeringsplan is een apart document en staat niet in het VTH-beleid.

Werkwijze (stap 5). Hier worden procedures, protocollen en dergelijke beschreven. Dit wordt uitgewerkt in diverse bijlagen in de Bijlagenbundel en het VTH-uitvoeringsplan.

Uitvoering (stap 6): Dit zijn de vergunningen die daadwerkelijk verleend worden en de toezicht- en handhavingstaken die worden uitgevoerd.

Monitoring (stap 7): De gemeente monitort met een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van de uitvoering van het beleid en het VTH-uitvoeringsplan. In hoofdstuk 8 van het VTH-beleid wordt naar deze stap verwezen (hoofdstuk 8 VTH-beleid).

Evaluatie: periodiek wordt de uitvoering van het VTH-uitvoeringsplan in het daaropvolgende VTH-uitvoeringsplan geëvalueerd en beoordeeld of dit aanleiding is tot bijstelling van het VTH-beleid. Dit kan leiden tot bijstelling van de doelen en prioriteiten (paragraaf 5.2 en hoofdstuk 8 VTH-beleid).

Bijlage 8: Evaluatie Vergunningen, toezicht en handhavingsbeleid

Gemeente Veendam 2015-2020

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het VTH-beleid 2015 - 2020 van de gemeente Veendam geëvalueerd. In dat beleid worden de algemene beleidsuitgangspunten van deze gemeente geformuleerd. Het beleid beperkt zich tot handhaving van de regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zoals: bouwen, ruimtelijke ordening en milieu. Overige beleidsterreinen zijn buiten beschouwing gelaten.

2. Evaluatie integraal opgepakt

Deze evaluatie is tot stand gekomen in samenwerking met de ketenpartners.

3. Relatie tot de Wabo

Deze evaluatie is onderdeel van de wettelijk voorgeschreven beleidscyclus ('Big Eight'). De evaluatie omvat de periode 2015–2020 en is mede gebaseerd op de jaarverslagen met betrekking tot de uitvoering van de handhaving in deze beleidsperiode.

4. Evaluatie VTH-beleid

Hieronder worden de belangrijkste evaluatiepunten van het VTH-beleid beschreven. Denk daarbij aan elementen die zeker gecontinueerd moeten worden of onderwerpen die juist in het nieuwe beleid niet of anders geformuleerd moeten worden.

Hieronder de evaluatiethema's die vervolgens in subparagrafen worden uitgewerkt:

1. heroverweging toezichtstrategie (§ 4.1);
2. afwikkeling klachten en verzoeken om handhaving (§ 4.2);
3. investeren in regionale samenwerking (§ 4.3);
4. beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding beleid (§ 4.4);

4.1 Heroverweging toezichtstrategie

Wettelijk gezien moet er integraal toezicht worden gehouden. De wet VTH schrijft toepassing van de Landelijke Handhavingsstrategie voor. In het beleid zijn meerdere vormen van toezicht beschreven. In de praktijk wordt integraal toezicht nog als complex ervaren. Dit betekent dat de doelstellingen reëel moeten zijn maar de ambitie is om, bijvoorbeeld thematisch en projectmatig, intensievere vormen van integraal toezicht na te streven.

4.2 Afwikkeling klachten en verzoeken om handhaving

Een substantieel deel van de handhaving capaciteit wordt in beslag genomen door de behandeling van klachten van burgers. Deze klachten vloeien veelal voort uit conflicten tussen bureaus onderling en niet zo zeer door overige algemene vormen van overlast. Beleidsmatig betekent dit een directe relatie en efficiënte uitvoering tussen risico's, prioriteiten, capaciteit en doelen. Praktisch gevolg daarvan is besloten om naast de verzoeken om handhaving alleen klachten op te pakken die betrekking hebben op veiligheid.

4.3 Investeren in regionale samenwerking

In de afgelopen beleidsperiode is de samenwerking tussen de gemeenten binnen de provincie Utrecht), Omgevingsdienst Regio Utrecht en de VRU geïntensiveerd. Zo is op initiatief van deze samenwerking een provinciaal overleg geïnitieerd. In dit overleg wordt provinciebreed overlegd over nieuwe ontwikkelingen en worden de 'VTH-cyclusdocumenten' voorbereid en op elkaar afgestemd. Ambtelijke vertegenwoordigers uit de gemeenten en de Omgevingsdienst Regio Utrecht vormen de ambtelijke kern- of voorbereidingsgroep. Het is wenselijk om bij de samenwerking met deze handhaving partners vooral te investeren in concrete situaties of projecten.

4.4 Beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding beleid

In het nieuwe VTH-beleid moet nog sterker de nadruk liggen op de integrale werkwijze. Niet alleen met onze handhaving partners, maar ook met de interne afdelingen. Elk beleidsdocument dat uitvoerend van aard is moet een handhaving paragraaf bevatten. Dit moet afgestemd worden binnen de taakvelden vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Indien bij uitvoering van werkzaamheden handhaving een rol speelt moet hetzelfde team aangehaakt te worden. Met behoud van de functiescheiding moeten beleid, besluitvorming, toezicht en handhaving wel eenduidig zijn.

5. Samenvatting

In de beleidsperiode 2015-2020 is, naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving, voor het eerst echt ervaring opgedaan met beleidsmatig én integraal toezicht en handhaving. Uit de jaarverslagen en doelstellingen blijkt dat het leren en implementeren niet altijd met die snelheid is verwezenlijkt dan was voorgenomen. In de komende beleidsperiode zal dit proces, ook in regionaal verband, verder worden uitgewerkt.

Bijlage 9: Omgevingsanalyse Veenendaal

1. Algemeen

De gemeente Veenendaal is met bijna 70.000 inwoners een mooie en groene gemeente, gelegen aan de Utrechtse Heuvelrug en de Gelderse Vallei.

4.3 Specificatie per taakveld

4.3.1 Specificatie Milieu

Binnen het bedrijvenbestand waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, zijn ongeveer 1100 inrichtingen, waarvan 8 BEVI bedrijven en een aantal grote industriële bedrijven. Binnen de gemeente is één BRZO bedrijf (opslag van vuurwerk) aanwezig, waarvoor de provincie Utrecht bevoegd gezag is. Daarnaast is nog een chemisch bedrijf aanwezig die ook onder de bevoegdheid van de provincie Utrecht valt.

Inmiddels zijn overal in het land de omgevingsdiensten operationeel en is de provinciale VVGB (verklaring van geen bedenkingen) komen te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat het opstellen van het milieudeel van de omgevingsvergunning en toezicht en handhaving van de voormalig provinciale bedrijven sinds 1 januari 2014 dan ook voor rekening van de gemeenten zijn gekomen. Het gaat hierbij in de gemeente Veenendaal om 7 bedrijven.

4.3.2 Specificatie Ruimtelijke ordening en Bouwen

In de gemeente Veenendaal worden jaarlijks ongeveer 600 omgevingsvergunningen aangevraagd.

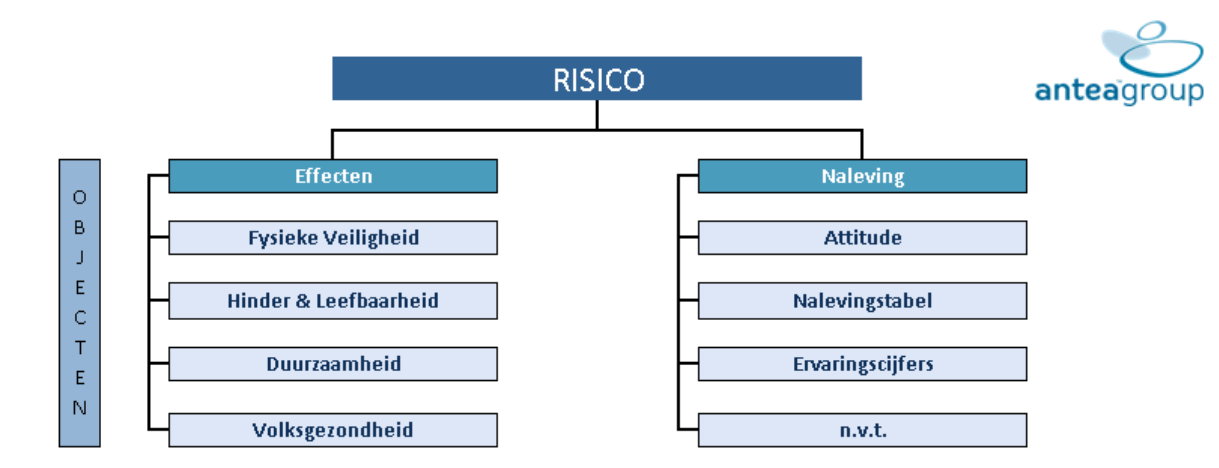
4.3.3 Specificatie Brandveiligheid

Het inrichtingenbestand van de gemeente Veenendaal, waarmee de VRU uitvoering geeft aan de Taakuitvoeringsovereenkomst (TUO), bestaat uit vergunning- en meldingsplichtige bouwwerken brandveilig gebruik, evenementen, gebruik brandbeveiligingsverordening en bouwwerken algemeen gebruik. Deze laatste categorie objecten bestaat voor een groot deel uit industriegebouwen welke opgenomen zijn in het Activiteitenbesluit. Het objectenbestand, waarvoor de gemeente als bevoegd gezag verantwoordelijk is, komt voort uit het preventie onderzoek, dat periodiek wordt geactualiseerd.

4.4 Cijfermatige onderbouwing prioriteiten

4.4.1 Methodiek risicomodule

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van de bestaande methodiek die ontwikkeld is door de ANTEA Groep. Met behulp van de Risicomodule is het kwantitatieve deel van de probleemanalyse uitgevoerd. In het onderstaande figuur is de Risicomodule schematisch weergegeven.



Figuur 3: Risicomodule Veenendaal

Centraal in de systematiek van de Risicomodule staat de formule: $RISICO = KANS \text{ maal } EFFECT$. Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de benodigde prioriteit van (onder andere) handhavingstaken. Het risico wordt berekend door de scores van het negatief effect te vermenigvuldigen met de kans op niet naleving. De volgende aspecten worden gescoord:

- Negatief effect: Hoe groot zijn de negatieve gevolgen als regels niet worden nageleefd?
- Kans op niet-naleving: Hoe groot is de kans dat een doelgroep de regels niet naleeft?

De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn met behulp van Antea Group opgebouwd uit allerlei thema's en variabelen. De thema's zijn standaard van toepassing op elk taakveld, de variabelen binnen een thema zijn per taakveld verschillend.

De thema's die de negatieve effecten omvatten zijn:

- Fysieke veiligheid (o.a. gevaarsindicatie VNG, opslag en gebruik gevaarlijke stoffen);
- Hinder & leefbaarheid (hinder als gevolg van geur, geluid, licht, stof en verkeer);
- Duurzaamheid (bodem, water, afval, verbruik van gas en elektra);
- Volksgezondheid (gebruik toxische stoffen, locatie met asbest, emissie naar lucht).

De thema's die de kans op niet-naleving omvatten zijn:

- Attitude (politieke gevoeligheid, klachten, houding & gedrag);
- Nalevingstabel (spontane naleving van gedragsregels);
- Ervaringscijfers (naleving tijdens toezicht in afgelopen drie jaar).

Aan de variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van een bepaalde taak of object. Op basis van een automatisch rekenmodel komt de totaalscore tot stand. De risico's (conceptprioriteiten) die op basis van de Risicomodule zijn bepaald, zijn voorgelegd aan de medewerkers van de gemeente naar taakveld. Hierbij zijn de onderlinge wegen aangepast op de praktijksituatie in Veenendaal. Alle criteria kunnen zwaarder of lichter gewogen worden. Dit hangt af van de aanwezigheid van gegevens. Ontbrekende informatie voor de beoordeling kan niet in de beoordeling worden meegenomen. De Risicomodule wordt om die reden periodiek geëvalueerd en aangepast (zie hoofdstuk Monitoring). Deze totaalscore bepaalt in feite de prioriteit.

De risicomodule is uitgevoerd voor de taakvelden milieu, ruimtelijke ordening en bouwen. Per taakveld is de methodiek gevuld met de specifieke gegevens van Veenendaal. Ieder taakveld heeft zodoende eigen prioriteiten. Per risicoanalyse zijn de prioriteiten bepaald. Dat wil niet zeggen dat de hoogste prioriteiten per taakveld automatisch de hoogste prioriteit krijgen in de integrale prioritering.

4.4.2 Indeling prioriteiten

In de risicomodule krijgen objecten of taken een kleur toegekend op basis van hun eindscore. Hoe groter de score, des te groter het risico.

De prioriteitenstelling uit de risicomodule moet richting geven aan de inzet van mensen, middelen, de frequenties van toezicht en handhaving en de aspecten waarop tijdens het toezicht wordt gelet. De prioriteitenstelling wil zeggen dat overall aandacht aan wordt besteed, alleen met een verschillende handavingsinzet. Klachten en verzoeken om handhaving worden eveneens getoetst aan dit beleid, hetgeen kan inhouden dat aan laag-prioritaire zaken niet direct aandacht wordt geschonken. Deze zaken worden, al dan niet projectmatig, op een nader te bepalen moment binnen de beleidsperiode 2021-2024 in behandeling genomen. Uiteraard wordt dit wel met de klager gecommuniceerd.

In de risicomodule worden vijf kleuren gebruikt: rood, oranje, geel, lichtgroen en donkergroen. De kleur bepaalt welke inzet gepleegd wordt op dat object of die taak. Hieronder een korte omschrijving wat betreft inzet en behandeling per kleur.

Categorie	Omschrijving
Rood = Zeer groot risico Oranje = Groot risico	Structurele toekenning van een volledige capaciteit. Toezicht op en handhaving van overtredingen: proactief beleid
Geel = Beperkt risico	Inzet van een gemiddelde capaciteit. Toezicht en handhaving projectmatig, gebieds- en steekproefsgewijs. Nader onderzoek naar oorzaak overtredingen.
Lichtgroen = Klein risico Donkergroen = Zeer klein risico	Inzet van een zeer beperkte capaciteit. Registreren en analyseren van incidenten. Verder een gerichte inzet van de capaciteit op effecten in naleefgedrag met als doel het vergroten van de voorbeeldfunctie (bijv. door vooraankondigingen controles in media en publicatie van uitgevoerde controle- en handavingsacties).

Altijd controle indien er sprake is van een cluster van incidenten.

4.4.3 Bestuurlijke prioriteiten

De uitwerking van de bestuurlijke prioriteiten is terug te zien in het overzicht uit de Risicomodule. Omwille van de dynamiek van een risicomodule zijn deze vormgegeven als addenda in het VTH-beleid. Op basis van de jaarlijkse evaluatie kan de risico-analyse, en daarmee ook de prioriteitsstelling aangepast worden vastgesteld.

Bijlage 10: Toelichting Risico analyse en prioritering

Inhoud Risicomodule

De Risicomodule geeft inzicht in risico's met betrekking tot effecten en naleefgedrag. De volgende criteria zijn in de modules opgenomen:

Bouw- en woningtoezicht

Fysieke veiligheid / Hinder/ Leefbaarheid

- aantal personen aanwezig
- complexiteit van de constructie
- wijziging in gebruik of functie
- vrijkomen gevaarlijke stoffen bij sloop
- impact op de beeldkwaliteit
- verloedering en sociale onveiligheid
- afval en verstoring
- gevolgen openbare orde/veiligheid/gezondheid

Duurzaamheid

- duurzaamheid materiaalgebruik
- levensduur gebouw
- energie- en waterverbruik

Volksgezondheid

- gevaarlijke stoffen bij sloop
- toegankelijkheid/bereikbaarheid
- ventilatie
- daglicht

Milieu

Fysieke veiligheid / Hinder/ Leefbaarheid

- gevaarsindicatie VNG
- BEVI-inrichting ja of nee?
- opslag en gebruik gevaarlijke stoffen
- risicoregistratie RIVM (RRGS) ja of nee?
- geluidsafstanden
- geurafstanden
- stofproductie (luchtkwaliteit)
- lichthinder/ visuele hinder
- verkeersaantrekkende werking

Ruimtelijke ordening

Fysieke veiligheid / Hinder/ Leefbaarheid

- opslag gevaarlijke stoffen
- veiligheid constructie
- brandveiligheid gebouw
- bereikbaarheid
- aantasting leefomgeving (beeldkwaliteit)
- verloedering
- overlast illegale bewoners/gebruikers
- aantasten woongenot
- toename parkeerdruk/verkeer aantrekkende werking
- invloed milieucontour

Duurzaamheid

- toename bouwwerken/verhard oppervlak
- afname oppervlakte aan water
- schade aan waardevol gebied

Volksgezondheid

- ligging binnen zonering
- gezondheidsrisico's algemeen

Naleving

Attitude, per taakveld ingevuld:

- politieke gevoeligheid
- fraudegevoeligheid
- klachten
- interne organisatie

Tafel van Elf, per taakveld ingevuld:

- kennis van regels
- kosten/baten (kosten vergunning in relatie tot voordeel overtreding)
- mate van acceptatie van regels
- normgetrouwheid doelgroep
- informele controle (kans op controle door niet-overheid)
- informele meldingskans (kans op melding of klacht door derde)
- controlekans (kans op controle door overheid)
- detectiekans (kans op constatering overtreding tijdens controle)
- selectiviteit (kans op thematische controle)
- sanctiekans (kans op sanctie na constatering overtreding)
- sanctie-ernst

Ervaringscijfers, per taakveld ingevuld:

- naleefpercentage
- ernst van de overtreding
- snelheid herstelsanctie
- aantal opgelegde dwangsommen

Alle criteria kunnen zwaarder of lichter gewogen worden. Dit hangt af van de aanwezigheid van gegevens. Wat je niet weet, kun je ook niet beoordelen. De Risicomodule wordt om die reden periodiek geëvalueerd en aangepast. De volledige lijst met resultaten van de risicoanalyse zijn per taakveld weergegeven. De risico's zijn ingedeeld in vijf categorieën, van zeer groot tot klein risico.

De Risicomodules van de vier taakvelden zijn per taakveld gerangschikt naar prioriteit. Hoe interpreteer je zo'n risicoanalyse? Het betekent niet: categorie V pakken we op, categorie III wegen we eerst af en categorie I doen we niets mee. Er zal altijd een inhoudelijke afweging gemaakt worden.

De risicomodule geeft slechts aan waar de risico's die gepaard gaan met een overtreding het grootst zijn, en waar de kans op een overtreding het grootst is. Daaruit kun je afleiden waar toezicht het meest nodig is, en hoe je handhavend optreden moet (kan) inrichten. Met andere woorden: tegen een overtreding in categorie V zal sneller, 'harder' en daadkrachtiger worden opgetreden dan een overtreding in categorie III of IV. Ook hier geldt dat dit in beginsel zo is, maar dat na een belangenafweging de praktijk altijd anders kan zijn. Het kan dus zo zijn dat een bepaalde inrichting één keer in de tien jaar wordt gecontroleerd, maar dat tegen een overtreding fors wordt opgetreden. Het kan ook andersom: er wordt op een perceel ergens twee keer per jaar gecontroleerd maar treedt niet op tegen een overtreding elders.

De risicoanalyse heeft dus invloed op zowel preventief als repressief handhaven. De preventieve aspecten worden enerzijds vertaald in een toezichtsprotocol omtrent het controleren van vergunde activiteiten, anderzijds in een perceels (-of inrichtingsgewijs) controleprogramma over meerdere jaren.

Voor gevallen in de categorie II t/m V geldt dat er ook projectmatig kan worden opgetreden. Dit kan het geval zijn als blijkt dat er grote aantallen van bepaalde overtredingen worden vermoed of geconstateerd, gewijzigde inzichten, jurisprudentie of wetgeving daartoe noopt of wanneer dit een efficiencyvoordeel oplevert. Een verdere verfijning van prioriteiten is altijd maatwerk en niet effectief om van tevoren in een prioriteitsstelling vast te leggen.

Toelichting prioritering

Per risicoanalyse zijn de prioriteiten bepaald. Dat wil niet zeggen dat de hoogste prioriteiten per taakveld automatisch de hoogste prioriteit krijgen in de integrale prioritering. De verschillende prioriteiten zijn naast elkaar gelegd en ten opzichte van elkaar nogmaals beoordeeld en ingedeeld door de vakspecialisten.

Bijlage 11: Uitleg/ toelichting 'Tafel van Elf'

1. Naleving in dimensies

De Tafel van Elf is een samenhangende opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De Tafel van Elf is ontstaan vanuit de praktische behoefte om inzicht te krijgen in de factoren die de gehoorzaamheid van mensen aan regelgeving bepalen en de invloed die rechtshandhaving daarop heeft. De basis wordt gevormd door een combinatie van in de literatuur voorkomende sociaal-psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de rechtshandhaving.

De dimensies van de Tafel van Elf moeten worden beschouwd als gedragswetenschappelijke variabelen die nalevingsgedrag beïnvloeden. Door ze systematisch na te lopen, vormen ze een hulpmiddel voor de wetgever om te komen tot naleefbare wetgeving.

2. De Tafel van Elf als wetgevingsinstrument

De Tafel van Elf kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van wetgeving. Dit geldt temeer wanneer het gedrag van mensen bijdraagt aan te bereiken beleidsdoelen. De Tafel van Elf is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van het strafrecht.

De Tafel van Elf is hiermee een hulpmiddel bij de totstandkoming van wetgeving. In het kader van het project Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) wordt de Tafel van Elf bij het onderdeel 'toetsing van voorgenomen regelgeving' aangeboden als checklist om een aantal vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de verwachte mate van naleving van de (toekomstige) wetgeving. Deze vragen moeten beantwoord worden in de toelichting bij de regeling (in geval van een wet respectievelijk AMvB aangeduid als memorie of nota van toelichting). Het doel ervan is om inzichtelijk te maken wat de verschillende (neven-)effecten zijn van de voorgestelde regelgeving. Een goede, heldere toelichting op de verwachte mate van naleving verhoogt bovendien de kwaliteit van een wetsvoorstel.

Aan de hand van de Tafel van Elf worden hierna aanwijzingen gegeven over hoe een toelichting ten aanzien van deze aspecten op te bouwen. Er wordt verder op gewezen dat er meerdere instrumenten voor de wetgever beschikbaar zijn zoals bijvoorbeeld de 'ketenbenadering' van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de 'Aanwijzingen voor de Regelgeving' van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Deze uitleg handelt alleen over de Tafel van Elf. De Tafel van Elf is ontwikkeld door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Veiligheid en het Sanders Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

3. Inhoud Tafel van Elf

- A. Dimensies voor spontane naleving
 - T1 Kennis van regels
 - T2 Kosten/baten
 - T3 Mate van acceptatie
 - T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep
 - T5 Informele controle
- B. Controle dimensies
 - T6 Informele meldingskans
 - T7 Controlekans
 - T8 Detectiekans
 - T9 Selectiviteit
- C. Sanctie dimensies
 - T10 Sanctiekans
 - T11 Sanctie-ernst

Op de volgende pagina's worden deze elf 'tafels' verder uitgewerkt en toegelicht.

Dimensies van spontane naleving		
1.	kennis van regels	Soms is de regelgeving vaag of complex. Het wordt niet begrepen door de doelgroep. Hier prevaleert communicatie boven sanctioneren
2.	kosten en baten	Hier is calculerend gedrag aan de orde: is een overtreding lonend? Hier past sanctioneren en communiceren, maar dan als 'naming and shaming'
3.	mate van acceptatie	Wordt het beleid door de doelgroep (burger of bedrijf) onderschreven? Betrek belangengroepen bij de formulering van het beleid.
4.	normgetrouwheid doelgroep	Het gaat hier om respect en vertrouwen. Een moeilijk te beïnvloeden dimensie, waarbij rekening moet worden gehouden met een sterke individualisering van de maatschappij
5.	niet-overheidscontrole	De door de doelgroep ingeschatte kans op een positieve- of juist een negatieve sanctionering van hun gedrag. In deze categorie bevindt zich de bewuste overtreder met een calculerend gedrag.
Handhavingsdimensies		
6.	meldingskans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreder door een derde wordt gemeld (het verzoek om handhaving of klacht) en dat er vervolgens door de overheid daadwerkelijk wordt opgetreden
7.	controlekans	De kans dat daadwerkelijk wordt gecontroleerd wordt ingeschat door de doelgroep. Als de overheid "bekend staat" als één, die nauwelijks controleert of sanctioneert dan geeft dat aan het begaan van overtredingen een onjuiste impuls. Handhavingsbeleid moet stellig zijn en uitvoeringsresultaat laten zien. Communicatie van handhavingsresultaat werkt in die zin weer preventief
8.	detectiekans	Als er wordt gecontroleerd, dan kan niet altijd alles worden waargenomen. In controlerapporten gaan wij altijd uit "van het moment van de controle, voor zover wij hebben kunnen vaststellen". Die laatste zin staat symbool voor de detectiekans, dikwijls behorend bij de calculerende overtreder
9.	selectiviteit	Bij dit item behoort het uitvoeren van toezicht op basis van een naleefstrategie, waarbij recidivisten nadrukkelijker en frequenter worden gecontroleerd. De categorie "bewuste overtreders" calculeren de pakkans al in bij de dimensies controlekans respectievelijk detectiekans
10.	sanctiekans	In deze categorie zit het bewuste calculerende gedrag van een potentiële overtreder. De overheid kan na constatering van overtredingen sancties opleggen. Dit gebeurt echter niet altijd. Dit hangt af van zaken als het sepotbeleid, de bewijsbaarheid van overtredingen en het eventuele gedoogbeleid. Daardoor is het relevant te beoordelen in hoeverre de doelgroep verwacht straf te krijgen voor bepaalde overtredingen, ofwel naar de gepercipieerde sanctiekans.
11.	sanctie-ernst	De hoogte van een sanctie heeft direct te maken met de hoogte van een dwangsom en/of de impact van bestuursdwang respectievelijk de gevolgen van een proces-verbaal. Ook kosten zoals gerechtelijke kosten kunnen een rol spelen. Het proces van sanctieoplegging kan ook bijkomende, immateriële nadelen hebben zoals het verlies van reputatie. De hoogte en ernst van de verschillende soorten sancties zal niet op alle doelgroepen dezelfde impact hebben. De snelheid en zekerheid van sanctieoplegging kan die impact vergroten, bijv. via het beleid van lik-op-stuk.

Bijlage 13: Preventiestrategie

1. Preventiestrategie

Preventiestrategie is de strategie die primair ziet op het bevorderen van spontane naleving van wet- en regelgeving. Belangrijke elementen van de preventiestrategie zijn voorlichting (communicatiestrategie) en de wijze van toezicht (toezichtstrategie).

Handhaving is meer dan het corrigeren van overtredingen door het opleggen van herstellende en/of bestraffende sancties. Aan toezicht en handhaving gaan een acceptatieproces (van de gestelde norm, door burgers en bedrijven) vooraf. Dit vergt een gedegen vorm van communicatie.

Zo kan er actief voorlichting worden gegeven wanneer blijkt dat bepaalde regelgeving onvoldoende bekend is. Ook kan ingespeeld worden op ontwikkelingen wanneer blijkt dat in een bepaalde branche (of objectencategorie) calculerend gedrag voorkomt.

Om inzicht te krijgen in de redenen van overtreden van wet- en regelgeving wordt gebruik gemaakt van de 'Tafel van Elf' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Deze methodiek sluit aan bij de Landelijke Handhavingstrategie (LHS).

De Tafel van Elf is een wetenschappelijk ontwikkeld model die inzage geeft in de redenen waarom mensen de regels overtreden. De methode laat zien dat er vóór het daadwerkelijke sanctietraject voldoende mogelijkheden zijn om middels gerichte communicatie overtredingen te voorkomen, danwel helderheid over normen te verstrekken (mochten die onvoldoende helder zijn).

De Tafel van Elf probeert het activeren van het sanctietraject te voorkomen door een verhoogde inzet op preventie. Dat wordt in onderstaande methode toegelicht:



Figuur 4: Tafel van Elf

Onderin de piramide staan werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op 'norm-internalisatie' (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal in de punt ziet u handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is met name van belang als een stok achter de deur. De ervaring leert dat effecten van sancties alleen gunstig zijn zolang de handhaving actief is. Bovendien gaat het om een aanpak die doorgaans ingrijpender is voor burgers en bedrijven. Daarnaast is handhaving voor de overheid een kostbaar middel dat gedoseerde inzet vergt.

De Tafel van Elf beschrijft dimensies van spontane naleving. De dimensies uit de Tafel van Elf vormen daarom de basis van de preventiestrategie. Dat wordt verder vormgegeven onder invloed van de LHS. Zo wordt eenduidig sanctionerend opgetreden indien –ondanks preventie en communicatie– toch sprake is van een (herhaling van) een overtreding.

De elf dimensies voor naleving van wetgeving zijn ondergebracht in twee groepen, elk met hun eigen uitwerking op de neiging tot naleving. De bovenste twee onderdelen van de Tafel van Elf (zie figuur 4 en bijlage 11) omvatten de daadwerkelijke inzet van toezicht en handhaving. In bijlage 11 zijn de verschillende dimensies benoemd en verder uitgewerkt.

In het VTH-Uitvoeringsprogramma wordt uitgewerkt op welke wijze en op welke onderdelen de gemeente Veenendaal actief communiceert. Hierin wordt opgenomen in welke concrete gevallen de gemeente Veenendaal wel of niet actief communiceert over haar toezicht- en handhavingstaken.

Onderdeel van preventiestrategie is verder het inschakelen van buurtbemiddeling of mediation. Dit is aanvulling op de Tafel van Elf. In geval van klachten kan buurtbemiddeling een sterkere oplossingskracht hebben dan de inzet van toezicht & handhaving. Waar mogelijk zetten we deze vorm van preventie in.

Bijlage 14: Communicatiestrategie

Vanuit het verleden is handhaving veelal gericht op de beïnvloeding van gedrag van burgers of bedrijven, zodat deze wet- en regelgeving naleven. Deze beïnvloeding zal succesvoller zijn naarmate handhaving is gestoeld op kennis over dit gedrag en de oorzaken ervan.

Ook in het gehele VTH-beleid groeit het besef dat adequate naleving van regelgeving kan worden bevorderd door de inzet van informatie en communicatie waarbij de doelen zijn de bevordering van naleving van regelgeving met als hoger doel verbetering, behoud en/of vergroting van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving.

Als de doelgroep niet op de hoogte is van de regels, deze niet goed begrijpt, of onjuist interpreteert, kan regelgeving niet correct worden nageleefd. Voorlichting kan deze specifieke doelgroep(en) informeren over het bestaan van de regels en de juiste toepassing ervan. Als er minder onbedoelde fouten worden gemaakt bij de naleving, blijft er meer capaciteit beschikbaar voor toezicht en handhaving van overtredingen die de meeste impact hebben op de veiligheid(sbeleving) en impact op het woon-, werk- en leefklimaat.

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

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

Veenendaal communiceert over:

- wij kijken naar de mogelijkheden en kansen binnen de wettelijke kaders;
- wij lichten inwoners en bedrijven begrijpelijk voor bij complexe en veranderende wetgeving;
- wij creëren bewustwording van de wet- en regelgeving;
- wij communiceren over goede voorbeelden;
- wij communiceren over het vergunningenplan;
- wij leggen verantwoording af over onze resultaten en die van onze uitvoeringspartners;
- wij stemmen onze communicatie af op de info-behoefte van de doelgroep;
- wij stimuleren naleefgedrag door middel van communicatie;
- wij beantwoorden vragen over aanvragen zo snel mogelijk en begrijpelijk en communiceren van tevoren wanneer het antwoord komt;
- wij communiceren ook van buiten naar binnen en willen weten welke behoefte er leeft bij onze doelgroep.

Bijlage 15: Vergunningenstrategie

Kwaliteitscriteria

7. Strategie vergunningverlening

Het bevoegd gezag handelt op grond van een strategie en objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen, ter uitwerking van de in de wet bepaalde criteria. In deze strategie is vastgelegd welke vormen van vergunningverlening worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is, mede ten aanzien van aanvragen die in strijd zijn met het bestemmings- dan wel inpassingsplan. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de basiswerkwijze van vergunningverlening volgens een geborgd proces verloopt.

9. Objectieve criteria

Het bevoegd gezag handelt op grond van objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning in aanvulling van de hiertoe in de wet bepaalde criteria.

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningverlening voor diverse activiteiten. Vanuit een risicoanalyse en de prioriteitenstelling volgt een bepaald toetsingsniveau voor diverse activiteiten. In dit beleidsplan worden de toetsingsprotocollen per taakveld gespecificeerd zodat het toetsingsproces transparant en voorspelbaar is voor zowel de gebruikers als voor de klanten.

1.2 Doelstelling

Het doel van het toetsingsprotocol is om de verlening van vergunningen transparanter te maken en uniformiteit in de toetsing te bewerkstelligen. Met het toetsingsprotocol legt de gemeente zichzelf voor iedere vergunning een minimumtoetsingsniveau op.

Het bestuurlijk vaststellen van de toetsingsniveaus van de diverse voorschriften zodat de vergunningverlening op een verantwoorde wijze plaats vindt. Hierdoor kunnen ook de medewerkers afgewogen en expliciete keuzes maken bij het toetsen van vergunningaanvragen en meldingen.

1.3 Uitgangspunten bij beoordelingen van vergunningen en meldingen

Het toetsingsprotocol heeft uitsluitend betrekking op de voorschriften zoals opgenomen in de betreffende wet- en regelgeving. De mate van toetsen wordt bepaald door het effect dat een calamiteit met zich meebrengt, de kans dat deze zich voordoet én de bestuurlijke prioriteit.

1.3.1 Informatieverstrekking en vooroverleg

Voordat een conceptaanvraag of een complete aanvraag omgevingsvergunning wordt ingediend, komt het regelmatig voor dat een aanvrager vooraf overleg wil over de haalbaarheid van zijn plan (voor een concreet initiatief). Vaak wordt in eerste instantie het verzoek gedaan bij het Omgevingsloket of bij een betrokken medewerker waarbij de initiatiefnemer het project toelicht en de mogelijke vereiste vergunningen of meldingen worden besproken, met de bijbehorende procedures.

Bij een concept-aanvraag wordt globaal gekeken naar de (ruimtelijke) haalbaarheid en inpasbaarheid van het plan. Hierbij is vaak het bestemmingsplan leidend, aangevuld met ander lokaal beleid (bijv. welstand). Na het vooroverleg is het voor de initiatiefnemer duidelijk of een later in te dienen aanvraag om vergunning kans van slagen heeft en welke procedure hiermee is gemoeid. Als het plan aangepast moet worden, wordt duidelijk aangegeven op welke onderdelen dit dan dient te gebeuren.

1.3.2 Indieningsvereisten

De indieningsvereisten voor aanvragen om vergunningen, ontheffingen en meldingen zijn opgenomen in diverse regelingen, zoals de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor), het Activiteitenbesluit en/of het Bouwbesluit 2012.

In bijzondere gevallen kunnen voor de beoordeling andere gegevens nodig zijn dan in specifieke regelingen is opgenomen of wanneer er geen indieningvereisten zijn vastgesteld. Op grond artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het college om (specifieke) aanvullende gegevens vragen. In het geval een aanvraag niet voldoet aan de indieningsvereisten kan deze niet ontvankelijk worden verklaard. Dit betekent concreet dat de aanvraag niet in behandeling kan worden genomen.

Voordat dit gebeurt wordt de aanvrager altijd eerst in de gelegenheid gesteld de aanvraag binnen een aangegeven termijn aan te vullen.

1.3.3 Overige uitgangspunten

Als algemene leidraad voor de toetsing van vergunningen geldt dat uit de ingediende gegevens altijd voldoende aannemelijk moet zijn dat aan de geldende regelgeving wordt voldaan. De gemeente zorgt ervoor dat zij zelf voldoende kennis op de diverse disciplines bezit of inhuurt zodat de gemeente zich er altijd van kan vergewissen of rapporten en adviezen van derden voldoen aan de regelgeving.

1.3.4 Interne en externe afstemming

Integrale vergunningverlening is een onderdeel van de dienstverlening van een gemeente. Een adequate interne afstemming is nodig om aanvragen binnen de wettelijke termijnen compleet af te handelen en draagt daardoor in grote mate bij aan de klantbeleving van de dienstverlening. Dit behelst in eerste instantie een goede afstemming, zowel tussen vergunningverleners en andere interne betrokkenen, als tussen vergunningverlener, toezichthouder, handhaver en adviseurs. Deze afstemming is van wezenlijk belang voor een eenduidige, uniforme toetsing en optreden naar buiten toe. Hiervoor zijn werkprocessen opgesteld en werkafspraken gemaakt. Afstemming en adviesmomenten zijn verwerkt in deze werkprocessen en -afspraken. De werkprocessen en -afspraken die de organisatie aangaan worden in een afzonderlijk document vastgelegd. Deze dynamische uitwerking is een reactie van de organisatie op de bestuurlijke keuzes in dit beleidsplan.

Externe afstemming is van belang om te komen tot een optimaal en integraal resultaat in zowel vergunningverlening, toezicht als handhaving. De samenwerkende partners (waterschap, politie, veiligheidsregio, omgevingsdienst, provincie, ministerie enz.) benutten zo de specifieke deskundigheid, ondersteuning, aanvulling en informatie over en weer. Ook het overleg met adviseurs van aanvragers, zoals architecten, milieuadviseurs etc., zal veelal nodig zijn en bijdragen aan het gewenste eindresultaat.

1.4 Uitwerking per beleidsveld

1.4.1 Algemeen

Meldingen

In veel wet- en regelgeving worden de laatste jaren vergunningstelsels vervangen door een systeem van meldingen. Door het stellen van algemeen verbindende regels, is het aanvragen van een vergunning minder vaak nodig. Deze transitie vindt al jaren plaats in de milieuwetgeving. Ook voor het brandveilig gebruiken en slopen is een systeem van meldingen opgenomen in het Bouwbesluit 2012.

Bij meldingen gaat de wetgever er van uit dat voor bepaalde activiteiten volstaan kan worden met een mededeling (melding) aan het bevoegd gezag. Aan het bevoegd gezag is het de taak te beoordelen of de activiteit inderdaad meldingsplichtig is en of de melding volledig is ingediend.

Een volledige inhoudelijke toetsing van een melding past niet binnen de systematiek van de meldingsplicht. Echter, een inhoudelijke toetsing van een melding vindt wél plaats voor wat betreft de relevante feiten van het gemelde bedrijf. Het accent van de taken van de gemeente met betrekking tot meldingen verplaatst zich naar het uitvoeren van toezicht. In het handhavingbeleid wordt voor toezicht en handhaving daarop ingegaan.

Het algemene uitgangspunt voor de behandeling van meldingen is als volgt:

- 1.) Toets volledigheid: is de melding volledig ingediend?
- 2.) Toets aannemelijkheid: is voldoende aannemelijk dat de melding overeenkomt met het werkelijk (voorgenomen) gebruik of de (voorgenomen) uitvoering van werken? Een uiterst globale schouwing op basis van ervaring.
- 3.) Toets: de ingediende gegevens worden niet inhoudelijk getoetst, tenzij wettelijk voorgeschreven.
- 4.) Maatwerkvoorschriften: globale beoordeling of mogelijk maatwerkvoorschriften nodig zijn.

- 5.) Gebruiksmeldingen: toetsen op volledigheid. Aansluitend worden de meldingen betrokken in het periodiek toezicht op brandveiligheid.

In het uitvoeringsprogramma kan het college voor specifieke onderdelen van de melding ervoor kiezen enkele gegevens toch vooraf te toetsen en bij strijdigheden de melder hierover te berichten. Hierdoor kunnen achteraf, bij handhaving, mogelijke problemen worden voorkomen.

Behandeling melding (ongewoon) voorval

De Wet Milieubeheer verplicht bedrijven tot melding van 'ongewone' voorvallen. Het begrip ongewoon is hierbij heel ruim gesteld; elke verstoring waarbij sprake is van milieuschade of het dreigen daarvan moet zo spoedig mogelijk aan het bevoegd gezag worden gemeld. Het tijdstip en de wijze van melden zijn gelijk voor ieder voorval, ongeacht de ernst ervan.

1.4.2 Vergunningenstrategie Bouwen

Toets Bouwbesluit

In het Bouwbesluit zijn voorschriften opgenomen waaraan een bouwwerk moet voldoen. Voor wat betreft de beoordeling van aanvragen omgevingsvergunning is het Bouwbesluit onderverdeeld in de hoofdstukken Veiligheid, Gezondheid, Bruikbaarheid, Energiezuinigheid en Milieu en Installaties. Het is onmogelijk om alle bouwwerken en onderwerpen uit het Bouwbesluit 100% te toetsen. Dit vraagt te veel middelen en personele capaciteit. Ook betekent dit dat de aanvrager zeer veel gegevens dient te overleggen, wat niet in verhouding staat tot de aanvraag. Om te voorkomen dat bij de toetsing willekeur optreedt, is het noodzakelijk afspraken te maken om te komen tot een aanvaardbaar toetsingsniveau.

Het Bouwbesluit maakt onderscheid tussen verschillende gebruiksfuncties. De voorschriften voor de verschillende bouwwerken zijn onderverdeeld in verschillende thema's. De voorschriften kunnen wat betreft zwaarte per gebruiksfunctie verschillen. Bovendien hanteert het Bouwbesluit verschillende niveaus met betrekking tot deze voorschriften.

Bij verandering van zowel het gebruik als de technische staat van een bouwwerk zijn de voorschriften van het van rechts verkregen niveau van toepassing, wat weer nooit lager mag zijn dan de ondergrens, het niveau voor bestaande bouw.

De dynamiek in de bouwpraktijk kan ertoe leiden dat bepaalde risico's die door de gemaakte keuzes onderbelicht worden op enig moment toch een groter maatschappelijk gewicht gaan krijgen waardoor beleid dient te worden bijgesteld. Landelijke ontwikkelingen of lokale incidenten kunnen ertoe leiden dat vanuit de rijksoverheid wordt opgelegd actie te ondernemen. Dit is eerder aan de orde geweest bij onder meer de veiligheid van platte daken, veiligheid van gevelbekleding en (spouw)ankers en brandveiligheid van woningscheidende wandconstructies. Voor dergelijke incidenten is vooraf geen toetsingsniveau vast te stellen. De aanpak ervan zullen wij telkens als project uitvoeren. Risico's moeten inzichtelijk, beheersbaar en controleerbaar zijn. Het vaststellen van de niveaus (de diepgang) waarop de activiteit bouwen moet worden getoetst, maken die risico's beheersbaar. Door het werken met een bestuurlijk vastgestelde toetsingsmatrix zijn de interne risico's afgedekt en krijgt de bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn plaats. Daarnaast kunnen hierdoor eventuele aansprakelijkheidsstellingen worden begrensd. Het is moeilijk aan te geven wat een adequaat toetsingsniveau is. Feit is dat er ten aanzien van de toetsing van de vergunning gemotiveerde keuzes moeten worden gemaakt en prioriteiten moeten worden gesteld.

Beoordelen gelijkwaardigheid

De bouwregelgeving is in heel Nederland gelijk. De voorschriften uit het Bouwbesluit zijn vooral geënt op veelvoorkomende bouwwerken. Het is voor het college mogelijk af te wijken van een voorschrift als op basis van gelijkwaardigheid door de aanvrager is aangetoond dat op een andere wijze aan het voorschrift wordt voldaan. Gelijkwaardigheid moet altijd naar het genoegen van burgemeester en wethouders worden aangetoond. Dit laatste is niet zonder belang. Bij gelijkwaardigheidsvraagstukken kan de lokale situatie een belangrijke rol spelen. Bij brandveiligheidsvraagstukken is onder meer de ligging en bereikbaarheid van het gebouw en ook de capaciteit van de lokale brandweer relevant voor de beoordeling van een voorgestelde gelijkwaardige oplossing. Dit is maatwerk waarbij een net zo veilige situatie moet worden gerealiseerd als met de geldende regelgeving is bedoeld. Daarom kan het zo zijn dat een gelijkwaardige oplossing in verschillende situaties anders moet worden benaderd. De gemeente heeft, vooral ook als het gaat over veiligheid, wettelijk een belangrijke rol en moet een zorgvuldige overweging maken om al dan niet akkoord te gaan met een gelijkwaardige oplossing. Bij complexe materie vraagt het college advies aan de deskundigen. Voor brandveiligheidsvraagstukken

heeft de VRU een grote rol. Adviezen worden door de gemeente beoordeeld. In het algemeen geldt dat de gemeente zelf over voldoende kennis moet beschikken om zich ervan te vergewissen dat de inhoud van een advies geen gebreken bevat en ook in juridische procedures standhoudt. Bij conflictsituaties tussen aanvrager en de gemeente wordt advies gevraagd aan de Adviescommissie Toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften

Toets Bestemmingsplan

Een aanvraag wordt ook getoetst aan de regels van het bestemmingsplan. Indien blijkt dat een plan niet voldoet aan de regels van het geldende bestemmingsplan, wordt beoordeeld of er mogelijkheden zijn hiervan af te wijken. Dit kan zijn met een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. Ook kan het nodig zijn dat een aanpassing van of een nieuw bestemmingsplan nodig is. Een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen die in strijd is met planologische regels moet worden beschouwd als een aanvraag omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. Initiatieven die niet passen binnen de geldende regels, worden lokaal getoetst. Hiervoor zal vaak overleg nodig zijn met medewerkers ruimtelijke ordening. In voorkomende gevallen zullen zij vroegtijdig, bij het vooroverleg, in het vergunningenproces worden betrokken.

Toets welstand

De toets aan redelijke eisen van welstand maakt onderdeel uit van de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning met o.a. de activiteit bouwen. Plannen die voldoen aan de regels van het bestemmingsplan of waarvoor mogelijk kan worden afgeweken van die regels, worden vervolgens getoetst aan redelijke eisen van welstand, indien deze in een gebied zijn gelegen waar welstandstoetsing van toepassing is. Voor deze toets wordt gebruik gemaakt van de gemeentelijke welstandsnota en vastgestelde beeldkwaliteitsplannen. In deze stukken staan de welstandscriteria. De gemeente is ingedeeld in een aantal deelgebieden. De welstandsnota beschrijft de deelgebieden met bijbehorende toetsingsniveaus. Bepaalde gedeelten van de gemeente kunnen welstandsvrij zijn. In die gevallen geldt een excessenregeling.

Het toetsingsniveau is vastgelegd in de Welstandsnota waarbij per gebied en/of per bouwwerk algemene of generieke en specifieke voorschriften zijn opgenomen.

1.4.3 Vergunningenstrategie Ruimtelijke Ordening

De activiteit "afwijken van het bestemmingsplan" maakt meestal onderdeel uit van een aanvraag omgevingsvergunning met de activiteit bouwen. Het Besluit omgevingsrecht kent typen bouwwerken die ook als deze in strijd zijn met de regels van het bestemmingsplan, zonder omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (vergunningsvrij) gebouwd mogen worden. De situatie kan zich dus voordoen dat voor het realiseren van het bouwwerk geen omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is, maar wel voor het afwijken van het bestemmingsplan. In die gevallen wordt dus een omgevingsvergunning verleend met uitsluitend de activiteit afwijken van het bestemmingsplan. In bestemmingsplannen en beleidsregels kan worden bepaald wanneer er sprake is van afwijkend gebruik en in welke gevallen en onder welke voorwaarden medewerking wordt verleend.

Er zijn verschillende soorten afwijkingen:

- tijdelijke afwijking: deze afwijking geldt voor maximaal 10 jaar. Bijvoorbeeld voor het neerzetten van een woonkeet bij de bouw van een woning;
- binnenplanse afwijking: in het bestemmingsplan staan regels voor deze afwijkingen.;
- buitenplanse afwijking of kruimelgevallen: kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan. Deze afwijkingen staan in het Besluit Omgevingsrecht. Voorbeelden zijn de uitbreiding van een woonhuis of een bijgebouw aan een woning, bedrijfsgebouwen voor boerderijen, energie en telecom en het openbaar vervoer of het wegverkeer. Ook als een gebouw op een andere manier wordt gebruikt valt kan in veel gevallen met een kruimelgeval worden meegewerkt. Afhankelijk van het soort project of activiteit moet het bevoegd gezag motiveren dat er sprake is van een goed woon-, werk- en leefklimaat.
- afwijkingen van het bestemmingsplan voor speciale (grotere) projecten. De aanvraag hiervoor bevat een goede ruimtelijke onderbouwing. De ruimtelijke onderbouwing moet de afwijking van het bestemmingsplan motiveren en beschrijft de aard en omvang van het project, de mate van ingrijpendheid in de ruimtelijke structuur, het geldende beleid van zowel gemeente als andere overheden, de aanwezige waarden en de milieugevolgen. De gemeente verleent medewerking aan de aanvraag als uit de ruimtelijke onderbouwing blijkt dat de aanvraag niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening;

- Wanneer een aanvraag strijdig is met het bestemmingsplan moet bij de afweging of er wordt afgeweken van het bestemmingsplan de belangen van derden meenemen. Te denken valt hierbij aan boek 5 van het Burgerlijk Wetboek waarin het burendrecht is opgenomen.

1.4.4 Vergunningenstrategie Brandveilig gebruik

De brandveiligheid in een gebouw wordt altijd bepaald door een combinatie van factoren, zoals bouwkundige kwaliteit, de installatietechnische brandbeveiligingsvoorzieningen, de organisatorische beheersmaatregelen en het feitelijk gebruik. Om het juiste niveau van brandveiligheid te behouden, zijn er, naast bouwtechnische voorschriften, voorschriften over het daadwerkelijk gebruik van het bouwwerk nodig. Het Bouwbesluit 2012 bevat landelijk geldende regelgeving over het brandveilig gebruik van bouwwerken en is van toepassing op alle bouwwerken. In de Wabo en het Bouwbesluit 2012 zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot brandveiligheid. De volgende drie situaties worden onderscheiden:

1. Omgevingsvergunning algemeen: toets en advies op activiteit bouwen, milieu;
2. Omgevingsvergunning gebruik: toets en advies op activiteit brandveilig gebruik;
3. Gebruiksmelding: Voor brandveilig gebruiken van veel gebouwen is geen omgevingsvergunning nodig, maar geldt een meldingsplicht. Deze worden wel inhoudelijk beoordeeld. In de gebruiksfase van bouwwerken wordt toezicht gehouden. Getoetst wordt op volledigheid.

1.4.5 Vergunningenstrategie Milieu

A. Situatieschets gemeente Veenendaal

Het doel van de vergunningenstrategie milieu is om het gewenste kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden zo hoog mogelijk te houden en in ieder geval te laten voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitscriteria. De komende beleidsperiode zal worden gebruikt om de vergunningenstrategie verder uit te werken en om tot een verdere harmonisering te komen in de uitvoering van de vergunningentaak.

Binnen het bedrijvenbestand waarvoor de gemeente bevoegd gezag is en waarvoor de ODRU de uitvoering verricht is ingedeeld in meldingsplichtige en vergunningplichtige inrichtingen.

Het inrichtingenbestand bestaat uit ongeveer 1000 inrichtingen.

B. Inrichtingen met betrekking tot veiligheid

Binnen de gemeentegrenzen bevindt zich 1 inrichtingen die valt onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (vuurwerkopslag). Ook zijn er 7 Bevi-inrichtingen (Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen), namelijk 4 LPG-tankstations, 2 inrichtingen met een opslagcapaciteit van meer dan 10.000 kg gevaarlijke stoffen en één ammoniakkoelinstallatie.

Bij dit soort bedrijven is in het kader van de veiligheid het volgende van belang: het naleefgedrag; het veiligheidsmanagement van de inrichting en de ligging van het bedrijf ten opzichte van kwetsbare bestemmingen. Er is een landelijke risicokaart beschikbaar waarop de risicovolle inrichtingen staan aangegeven.

C. Kwetsbare objecten

Naast scholen en kinderdagverblijven zijn enkele zorginstellingen verspreid over de gemeente gevestigd.

Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Wabo is mogelijk gemaakt dat één omgevingsvergunning kan worden verleend voor een project dat bestaat uit verschillende activiteiten (bouw, aanleg, oprichten, gebruik). Voor het deelgebied Milieu wordt in de omgevingsvergunning ingegaan op de milieurelevante aspecten van de inrichting. Hierbij wordt aangesloten op de wetten, algemene regels, richtlijnen en verordeningen die van toepassing zijn, zoals het Activiteitenbesluit.

Sinds de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit op 1 januari 2008 zijn steeds meer bedrijfstakken onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit komen te vallen. Hierdoor hoeven steeds minder bedrijven een omgevingsvergunning aan te vragen en kunnen steeds meer bedrijven de meer eenvoudige melding Activiteitenbesluit indienen.

Inrichtingen

De algemene regels van het Activiteitenbesluit en de regels met betrekking tot de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu gelden alleen voor inrichtingen. Er is sprake van een inrichting als voldaan is aan twee voorwaarden:

1. De activiteit is een 'door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'.
2. Er moet een categorie uit bijlage 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) van toepassing zijn.

Er wordt onderscheid gemaakt in de volgende soorten inrichtingen:

- Inrichtingen type A;
- Inrichtingen type B (met of zonder omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM));
- Inrichtingen type C;
- Inrichtingen type C met een IPPC-installatie.

Inrichtingen type A

Dit zijn inrichtingen die minder milieubelastende activiteiten uitvoeren, zoals veel kantoor- en schoolgebouwen. Bij de oprichting of een wijziging van de inrichting hoeft geen melding te worden gedaan bij het bevoegd gezag. Ook is geen omgevingsvergunning milieu nodig. De inrichting valt volledig onder het Activiteitenbesluit. Los van het Activiteitenbesluit kunnen ook andere milieuregels gelden.

Inrichtingen type B

Dit zijn inrichtingen die bij de oprichting of een wijziging van de inrichting een melding moeten doen bij het bevoegd gezag. Er is geen omgevingsvergunning milieu nodig. Soms is er wel een OBM nodig. De inrichting valt volledig onder het Activiteitenbesluit. Los van het Activiteitenbesluit kunnen ook andere milieuregels gelden. Voorbeelden van type B inrichtingen zijn autodemontagebedrijven, metaalbewerkende bedrijven en jachthavens.

Inrichtingen type C

Dit zijn inrichtingen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben. Daarnaast moet een melding op grond van het Activiteitenbesluit worden gedaan voor de activiteiten binnen de inrichting, waarop hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is. Voor die laatstgenoemde activiteiten hoeven dan geen voorschriften in de vergunning te staan. Soms hebben inrichtingen type C ook een OBM nodig. Alleen een gedeelte van het Activiteitenbesluit is van toepassing op inrichtingen type C. De rest van de milieuregels staat in de omgevingsvergunning van het bedrijf. Los van het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning kunnen ook andere milieuregels gelden. Voorbeelden van een type C inrichting zijn een rioolwaterzuiveringsinstallatie met slibvergistingsinstallatie of een autodemontagebedrijf dat ook vrachtwagens demonteert.

Inrichtingen type C met een IPPC-installatie

Dit zijn inrichtingen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben. Daarnaast moet een melding op grond van het Activiteitenbesluit worden gedaan voor de activiteiten binnen de inrichting, waarop hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is. Voor de activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen hoeven dan geen voorschriften in de vergunning staan. Een wijziging aan de IPPC-installatie zelf is nooit meldingsplichtig. Hiervoor is altijd een omgevingsvergunning milieu nodig. Soms hebben inrichtingen type C ook een OBM nodig, een OBM is echter niet nodig als de activiteit deel uitmaakt van de IPPC-installatie.

Alleen een gedeelte van het Activiteitenbesluit is van toepassing op inrichtingen type C. De rest van de milieuregels staat in de omgevingsvergunning van het bedrijf. Los van het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning kunnen ook andere milieuregels gelden.

Soorten vergunningen

Uitgebreide procedure

- Oprichtingsvergunning
Bij een aanvraag om oprichtingsvergunning wordt de gehele inrichting beoordeeld.
- Veranderingsvergunning
Bij een aanvraag om een veranderingsvergunning wordt de verandering beoordeeld en ook de algemene aspecten zoals geluid en geur waarop de verandering mogelijk invloed

heeft. Een veranderingsvergunning komt naast de reeds bestaande vergunning te staan.

- Revisievergunning
Bij de aanvraag om een revisievergunning wordt de gehele inrichting beoordeeld. Een revisievergunning vervangt de voorgaande vergunning(en) volledig.

Reguliere procedure

- Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)
Sinds 1 januari 2011 is een OBM verplicht voor bepaalde activiteiten die niet zomaar onder de regels van het Activiteitenbesluit kunnen vallen zonder voorafgaande toets. Die toets kan gaan over bijvoorbeeld lokale hinder (geluid, geur, luchtkwaliteit) en doelmatig beheer van afvalstoffen. De OBM bestaat uit een toestemming of een weigering. Het bevoegd gezag kan geen voorschriften aan de OBM verbinden. De voorschriften voor de OBM-plichtige activiteit staan in het Activiteitenbesluit. Door de introductie van de OBM moeten bedrijven voor bepaalde activiteiten een melding Activiteitenbesluit doen én een OBM aanvragen. De Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) informeert bedrijven als ze activiteiten hebben geselecteerd waarvoor een OBM is vereist.
- Omgevingsvergunning milieuneutrale verandering
Het milieugedeelte van de omgevingsvergunning moet met de reguliere procedure worden gewijzigd als er sprake is van een verandering van de werking van de inrichting die milieuneutraal is ten opzichte van de vergunde situatie. Er wordt getoetst of er wordt voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in artikel 3.10, derde lid van de Wabo.

Reguliere of uitgebreide procedure

- Verzoek om wijziging van de voorschriften van de vergunning. Een vergunninghouder kan vragen om een voorschrift te wijzigen, bijvoorbeeld het wijzigen van een, in zijn ogen, te streng voorschrift. Ook een derde/ belanghebbende kan vragen om een voorschrift te wijzigen, bijvoorbeeld een verzoek om een strengere geluidsvoorschrift.
- Verzoek om vergunning (gedeeltelijk) in te trekken of de vergunningvoorschriften in te trekken.
De vergunninghouder kan vragen om de omgevingsvergunning (deels) in te trekken of een aantal vergunningvoorschriften. Een derde/ belanghebbende kan ook om intrekking van vergunde activiteiten vragen, bijvoorbeeld vanwege ondervonden hinder.
- Ambtshalve actualiseren van de omgevingsvergunning.
Op grond van art. 2.30 van de Wabo moet regelmatig worden beoordeeld of de aan de vergunning verbonden voorschriften nog voldoende actueel zijn. Denk bijvoorbeeld aan het aanscherpen van de geluidsvoorschriften op grond van de actualisatieplicht of het aanpassen van de vergunning(voorschriften) naar aanleiding van veranderde wet- en regelgeving.
- Ambtshalve wijziging vergunning/ voorschriften
Het bevoegd gezag kan ambtshalve de vergunningvoorschriften wijzigen. De gronden staan in artikel 2.31 van de Wabo.
- Het ambtshalve (gedeeltelijk) intrekken van de vergunning/ voorschriften
Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning ambtshalve (deels) intrekken. De gronden hiervoor staan in artikel 2.33 en artikel 3.23 Wabo. Het kan bijvoorbeeld gaan om het intrekken van een vergunning die van rechtswege is verleend, indien die activiteit ernstige gevolgen voor het milieu heeft.
- Maatwerkvoorschriften
Het Activiteitenbesluit bevat algemene regels voor milieubelastende activiteiten. Deze algemene regels kunnen in specifieke gevallen onredelijk zijn. Daarom bevat het Activiteitenbesluit de mogelijkheid om in dergelijke gevallen van de algemene regels af te wijken met maatwerkvoorschriften.

Soorten meldingen

- Melding Activiteitenbesluit;
- Melding Lozen buiten inrichting;
- Vuurwerkbesluit (Het Vuurwerkbesluit is van toepassing naast de regels van het Activiteitenbesluit);

- Melding mobiel breken bouw- en sloopafval;
- Melding Besluit Bodemkwaliteit;
- Melding bodemenergiesystemen (zie schema 1).

Schema 1. Bodemenergiesystemen

	Klein gesloten bodemenergiesysteem (< 70 kW)		Groot gesloten bodemenergiesysteem (> 70 kW)	
	binnen inrichting	buiten inrichting	binnen inrichting	buiten inrichting
Buiten Interferentiegebied	Activiteitenbesluit	Besluit lozen buiten inrichting	Activiteitenbesluit + OBM	Besluit lozen buiten inrichting + OBM
Binnen Interferentiegebied	Activiteitenbesluit + OBM	Besluit lozen buiten inrichting + OBM	Activiteitenbesluit + OBM	Besluit lozen buiten inrichting + OBM
Milieubeschermingsgebied	Provinciale milieuverordening			

Actualisatieplicht

Het bevoegd gezag moet vergunningen (van IPPC-installaties) actueel houden. In de regelgeving zijn daarvoor twee actualisatieverplichtingen opgenomen:

- Actualisatieplicht die regelmatig uitgevoerd moet worden (artikel 2.30 Wabo / artikel 5.10, lid 2 Bor);
- Actualisatieplicht (artikel 5.10 lid 1 Bor) voor IPPC-installaties binnen een termijn van vier jaar na publicatie van BBT-conclusies.

Op grond van art. 2.30 van de Wabo moet regelmatig worden beoordeeld of de aan de vergunning verbonden voorschriften nog voldoende actueel zijn. Deze actualisatieplicht houdt in dat het bevoegd gezag regelmatig moet beoordelen of de voorschriften van een vergunning nog toereikend zijn. Dit gezien de ontwikkelingen op het gebied van technisch mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen die de kwaliteit van het milieu verbeteren. Een verdere uitwerking van deze actualisatieplicht staat in artikel 5.10, lid 2 van het Bor. Dit is een niet limitatieve lijst.

Sinds 1 januari 2013 geldt een extra actualisatieplicht voor IPPC-installaties (artikel 5.10 lid 1 Bor). Deze extra actualisatieplicht wordt hieronder verder toegelicht onder de 'Richtlijn Industriële Emissies'.

De omgevingsdienst draagt er zorg voor dat de omgevingsvergunningen voor het onderdeel milieu regelmatig op actualiteit worden gezien en hanteert daarbij bovengenoemd kader. Zo nodig wordt een procedure gestart voor het ambtshalve actualiseren van de vergunning.

Toetsingskader

Hieronder wordt beschreven welke toetsingskaders bij het beoordelen van meldingen en bij de vergunningverlening voor het deel milieu worden betrokken. Per aspect wordt alleen onderscheid aangebracht in de taakvelden Industrie en Agrarisch als dat nodig is.

Binnen de vergunningverlening op het gebied van milieu staat veel wet- en regelgeving vast, maar er is soms ook ruimte om maatwerk te leveren door de regels aan te passen aan de plaatselijke situatie.

Richting Industriële Emissies (hierna RIE)

De Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) geeft milieueisen voor de grote milieuvervuilende bedrijven. Deze richtlijn geldt voor alle lidstaten van de Europese Unie. De richtlijn vereenvoudigt zeven richtlijnen tot één richtlijn. De belangrijkste daarvan is de IPPC-richtlijn. Bijlage I van de RIE geeft aan wanneer het een IPPC-installatie betreft.

De RIE eist dat bedrijven de installatie pas in bedrijf nemen als ze een omgevingsvergunning milieu hebben. Deze integrale vergunning moet voldoen aan de beste beschikbare technieken (BBT). Voor IPPC-installaties staan de beste beschikbare technieken in BBT-conclusies.

De vergunningverlening en handhaving van inrichtingen die vallen in categorie 4.5 van bijlage I van de RIE is uitbesteed aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied om te zorgen dat deze taak robuust wordt uitgevoerd.

Coördinatie

De Waterwet en de Wabo kennen een coördinatieregeling bij gelijktijdige verlening of wijziging van de Watervergunning en de omgevingsvergunning bij IPPC-inrichtingen. Er is alleen coördinatie als de aanvragen voor de vergunningen gelijktijdig wordt ingediend. Als binnen zes weken na indiening van de aanvraag voor één van de vergunningen geen aanvraag is ingediend voor de andere vergunning, dan wordt de aanvraag voor beide vergunningen buiten behandeling gelaten.

Extra actualisatieplicht

Naast de reguliere actualisatieplicht op grond van art. 2.30 Wabo, geldt een extra actualisatieplicht voor IPPC-installaties (artikel 5.10, lid 1 Bor). De plicht houdt in dat binnen een termijn van vier jaar, na publicatie van de BBT-conclusies voor de hoofdactiviteit van een IPPC-installatie, door de vergunningverlener moet worden beoordeeld of de IPPC-installatie kan voldoen aan de beste beschikbare technieken (BBT) die in de (nieuwe) BBT-conclusie(s) staan. Indien de installatie niet voldoet moet binnen de termijn van vier jaar de vergunning(voorschriften) worden geactualiseerd én moet de IPPC-installatie binnen de termijn van vier jaar aan die voorschriften voldoen.

Publicatie

In artikel 19 lid 1b Wet milieubeheer is een verplichting opgenomen voor het publiceren van de vigerende vergunning van een IPPC-bedrijf op internet.

IPPC-database

Ten behoeve van de rapportageverplichting van Nederland over IPPC-bedrijven aan Europa is het van belang de IPPC-database actueel te houden. Namens de gemeenten actualiseert de omgevingsdienst de IPPC-database jaarlijks. In artikel 21.2a van de Wet milieubeheer is de verplichting hiertoe opgenomen.

Best beschikbare technieken (BBT)

Het bevoegd gezag bepaalt bij vergunningverlening de beste beschikbare technieken. Daarbij houdt het bevoegd gezag rekening met de Nederlandse informatiedocumenten over BBT. Deze documenten staan in de bijlage van de Ministeriele regeling Omgevingsrecht (Mor). Voor IPPC-installaties moet het bevoegd gezag daarnaast rekening houden met BBT-conclusies

Toetsingskader geluid

Voor de toetsing van meldingen Activiteitenbesluit zijn de toetsingseisen benoemd in het Activiteitenbesluit. Voor de toetsing bij de vergunningverlening zijn de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening van 1998 en de Circulaire Industrielawaai van 1979 beschikbaar.

Gemeentelijk beleid

Binnen de gemeente Veenendaal is het volgende lokale geluidsbeleid vastgesteld:

- Geluidsnota 2008;
- Evenementenbeleid 2015;
- Beleidsregel hogere waarden Wgh – gem. Veenendaal.

Provinciaal beleid

- Stillegebieden

In de Provinciale milieuverordening heeft de provincie Utrecht 13 stillegebieden opgenomen. Er gelden regels voor geluid in en nabij stillegebieden. Bij het toetsen van de aanvraag om omgevingsvergunning wordt hier rekening mee gehouden.

- Geluidgezoneerde industrieterreinen

Het proces voor het vaststellen van een hogere grenswaarde en aanwijzing van een gezoneerd industrieterrein is een ruimtelijk proces, ten dienste van het vaststellen van een bestemmingsplan. Bij vergunningverlening en bij binnengekomen meldingen, toetsen wij aan de vastgestelde hogere waarden en MTG waarden bij woningen in de geluidszone en op de grens van de geluidszone.

In de gemeente Veenendaal is op het Nijverkamp een geluidgezoneerde industrieterrein aanwezig.

Toetsingskader luchtkwaliteit

Nederland moet jaarlijks rapporteren aan de EU hoe het gesteld is met onze luchtkwaliteit. Jaarlijks moet elke gemeente over een bepaalde periode gegevens aanleveren over verkeer en veehouderijen.

Binnen het werkgebied van de omgevingsdienst Regio Utrecht is voor wat betreft bedrijven, voor één pluimveehouderij een overschrijding geconstateerd. Uitbreiden is voor een dergelijke veehouderij slechts mogelijk indien er aan strengere eisen kan worden voldaan.

De toetsing aan de luchtkwaliteitseisen bij vergunningverlening is wettelijk vastgelegd. In hoofdstuk 5, Titel 5.2 van de Wet milieubeheer zijn milieukwaliteitseisen voor de buitenlucht opgenomen. De luchtkwaliteit wordt getoetst op de aanwezigheid van schadelijke stoffen in de lucht, zoals koolmonoxide, stikstofoxide en zwevende deeltjes/fijn stof. Er zijn zeer veel variabelen die van invloed zijn op de uitkomst. Hoe sommige van deze variabelen bepaald moeten worden, is soms ook vastgelegd in gemeentelijke verordeningen/ handreikingen.

In het Activiteitenbesluit staan ook activiteiten die mogelijk bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. Voor veel van deze activiteiten is de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) voorgeschreven. Hierbij moet vooraf getoetst worden aan de luchtkwaliteitsgrenswaarden.

Toetsingskader geur

De geur van bedrijven verspreidt zich via de lucht en veroorzaakt een geurbelasting op de woon- en leefomgeving. Onder geurbelasting verstaan we de hoeveelheid geur, uitgedrukt in odour units per kubieke meter lucht, die op een geurgevoelig object zoals een woning

'terecht' komt. Deze hoeveelheid kan worden gemeten of berekend.

Voor de industrie geldt dat er getoetst moet worden of er sprake is van een aanvaardbaar hinderniveau. Hiervoor is een Handleiding Geur Industrie (Infomil) beschikbaar. Lokale overheden kunnen ook een eigen geurbeleid opstellen. Meerdere provincies en gemeenten hebben dat gedaan.

Voor het beoordelen van het aspect geur afkomstig van agrarische bedrijven, is voor vergunningplichtige bedrijven de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) het toetsingskader. Voor meldingsplichtige agrarische bedrijven zijn de voorschriften opgenomen in het Activiteitenbesluit. Deze zijn gebaseerd op de Wgv en grotendeels hetzelfde. Voor veehouderijen zijn in de wet/ het Activiteitenbesluit normen benoemd. De wet/ het Activiteitenbesluit biedt gemeenten ook de ruimte om binnen bepaalde bandbreedtes af te wijken van de normen. Afwijking moet vastgelegd worden in een verordening en onderbouwd worden in een gebiedsvisie. Verder moet er gerekend worden met een in de wet vastgelegd rekenprogramma (V-Stacks vergunning).

Toetsingskader ammoniak

Voor het beoordelen van het aspect ammoniak afkomstig van dierenverblijven van veehouderijen, is de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) het toetsingskader. Onderdeel van de Wav is de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) waarin de ammoniakuitstoot per diersoort en stalsysteem staat aangegeven. De Wav maakt onderscheid in de ligging binnen of buiten een zone van 250 meter van een zeer kwetsbaar gebied. Op grond van de Wav wijzen de Provinciale Staten de gebieden aan die als zeer kwetsbaar gebied worden aangemerkt.

Sinds 1 augustus 2015 is het nieuwe Besluit emissiearme huisvesting in werking getreden. In dit Besluit emissiearme huisvesting zijn maximale emissiewaarden voor huisvestingsystemen opgenomen. Huisvestingsystemen die voldoen aan deze maximale emissiewaarden, worden als BBT beoordeeld. De datum van oprichting van het dierenverblijf bepaalt welke maximale emissiewaarde geldt.

Toetsingskader externe veiligheid (EV)

Landelijk toetsingskader

Binnen dit toetsingsaspect zijn diverse regelingen van toepassing:

- Activiteitenbesluit
- Besluit externe veiligheid inrichtingen en de regeling (Bevi/Revi)
- Besluit risico zware ongevallen (Brzo)
- Vuurwerkbesluit
- Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik
- PGS richtlijnen
- Registratiebesluit externe veiligheid (Risicoregister)
- Regeling provinciale risicokaart (Risicoregister)

Bevi/ Revi

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) is bedoeld om mensen in de buurt van een bedrijf met gevaarlijke stoffen te beschermen. Bij een omgevingsvergunning milieu voor een dergelijk bedrijf moet rekening worden gehouden met veiligheidsafstanden ter bescherming van individuen (plaatsgebonden risico) en groepen personen (groepsrisico).

In de bijbehorende Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) zijn bepaling en toepassing van de veiligheidsnormen verder uitgewerkt.

Brzo

De vergunningverlening en handhaving van inrichtingen die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) is uitbesteed aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied om te zorgen dat deze taak robuust is.

Vuurwerkbesluit

De vuurwerkcramp in Enschede in 2000 is aanleiding geweest voor het aanscherpen van wet- en regelgeving rondom het in- en uitvoeren, opslaan, bewerken, afleveren, het voorhanden hebben en het afsteken van vuurwerk. Het Vuurwerkbesluit is rechtstreeks werkend en geldt dus naast het Activiteitenbesluit of de omgevingsvergunning.

Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik

In deze Circulaire is aangegeven hoe de aan te houden veiligheidsafstanden tussen opgeslagen ontplofbare stoffen (voor civiel gebruik) en kwetsbare objecten moet worden bepaald. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruik van ontplofbare stoffen voor de schietsport, opslag bij wapenhandelaren, het slopen van gebouwen, etc.

PGS richtlijnen.

Ten behoeve van de op- en overslag van gevaarlijke stoffen zijn richtlijnen opgesteld in de Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) waarmee een aanvaardbaar beschermingsniveau voor mens en milieu wordt gerealiseerd. Bij een omgevingsvergunning milieu moet rekening worden gehouden met deze PGS richtlijnen. De PGS richtlijnen zijn vermeld als Nederlandse informatiedocumenten over BBT in de bijlage van de Mor.

Registratiebesluit externe veiligheid/ Regeling provinciale risicokaart (Risicoregister)

Op grond van het Registratiebesluit externe veiligheid en de Regeling provinciale risicokaart moeten bepaalde inrichtingen (bijvoorbeeld Bevi-inrichtingen, Brzo-inrichtingen, etc.) worden opgenomen in het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen (RRGS). Gemeenten, provincies en rijk zijn vanaf 2007 verplicht de risico's van gevaarlijke stoffen in te voeren in het risicoregister. Deze gegevens vormen de basis voor risicokaarten die burgers kunnen raadplegen op www.risicokaart.nl.

Lokaal toetsingskader

Binnen het werkgebied van de ODRU-gemeenten zijn door de gemeenten Stichtse Vecht, Woerden en Veenendaal visies vastgesteld voor externe veiligheid.

Er is een directe samenhang tussen de verlening van vergunningen voor bedrijven die gevaarlijke stoffen hebben en de risico's en ruimtelijke mogelijkheden in de omgeving van dergelijke bedrijven. Afstemming op dit gebied tussen de Omgevingsdienst en de afdeling ruimtelijke ordening is dan ook van groot belang.

Toetsingskader water

Onder dit aspect vallen meerdere zaken:

- Lozingen
- Bodemenergiesystemen
- Grondwater

Lozingen

Het lozen van afvalwater vanuit inrichtingen op riolering, oppervlaktewater of op of in de bodem is geregeld in het Activiteitenbesluit, door voorschriften in een omgevingsvergunning

of in de watervergunning.

De beoordeling van lozingen afkomstig van inrichtingen, in het kader van de omgevingsvergunning milieu, heeft uitsluitend betrekking op lozingen op de riolering.

De gemeenten en de waterschappen in haar werkgebied hebben een Wabo Samenwerkingsovereenkomst (SOK) opgesteld. Onder andere is overeengekomen dat voor aanvragen omgevingsvergunning en meldingen Activiteitenbesluit van inrichtingen die in bijlage 3 van de Sok zijn opgenomen, advies wordt gevraagd aan het betreffende waterschap.

Gemeenten zijn geen waterbeheerder in de zin van de Waterwet, maar beschrijven hun watertaken wel in plannen. Hierbij gaat het met name om het gemeentelijk rioleringsplan waarin naast riool- en afvalwatertaken op grond van de Wet milieubeheer, de invulling van de gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater wordt beschreven.

Bodemenergiesystemen

Bodemenergie is te onderscheiden in aardwarmte (uit de diepe ondergrond) en gebruik van open dan wel gesloten bodemenergiesystemen (in de ondiepe ondergrond).

Bij open bodemenergiesystemen wordt grondwater onttrokken en vervolgens na gebruik voor verwarming en verkoeling weer terug in de bodem gebracht (geïnjecteed/geretourneerd). Warmte- koudeopslag is een soort bodemenergiesysteem dat gebruik maakt van de warmte of koude die van nature aanwezig is in de bodem en het grondwater. Voor deze open bodemenergiesystemen is vrijwel altijd een watervergunning van Gedeputeerde Staten vereist voor het onttrekken van grondwater.

Bij gesloten bodemenergiesystemen wordt geen grondwater verplaatst. De systemen wisselen warmte en koude uit via een gesloten buizenstelsel in de ondergrond. Een veel gebruikte naam voor deze systemen is 'bodemwarmtewisselaar'. De gemeente is bevoegd gezag voor gesloten bodemenergiesystemen. Gesloten bodemenergiesystemen zijn meldingsplichtig, soms is er ook een OBM nodig. Een gemeente is verplicht de meldingen te registreren. De omgevingsdienst registreert de meldingen in het landelijke systeem: landelijk grondwater register (LGR).

Grondwater

Grondwater dient vele functies, waaronder de drinkwaterwinning, landbouw, industrie, natuur en energie. Er moet voldoende zijn, van een goede kwaliteit. Daarnaast dient het grondwaterbeheer, in het bijzonder het grondwaterpeilbeheer, te zijn afgestemd op de verschillende boven- en ondergrondse functies. Een op de verschillende bestemmingen afgestemd grondwaterpeil dient veel belangen.

Binnen het werkgebied van de omgevingsdienst zijn meerdere waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en/of boringvrije zones aanwezig. De gebiedsaanwijzing is opgenomen in bestemmingsplannen. Bij het verlenen van omgevingsvergunningen dient rekening te worden gehouden met deze gebieden en de activiteiten die daarin worden toegestaan.

Toetsingskader bodem

Bodem inrichtingen

Het (nationale) preventieve bodembeschermingbeleid is vastgelegd in de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten (hierna: NRB). Dit beleid is gericht op het realiseren van een verwaarloosbaar bodemrisico voor de reguliere bedrijfsvoering, voor zover sprake is van een bodembedreigende situatie. De NRB is opgenomen als Nederlandse informatiedocument over BBT in de bijlage van de Mor. Voor de beoordeling van het aspect bodem bij de vergunningverlening wordt de NRB dan ook als toetsingskader gebruikt.

Als een inrichting bodembedreigende activiteiten verricht moet er veelal een nulsituatie bodemonderzoek worden verzocht. Om het eisen van nulsituatie bodemonderzoeken meer te uniformeren werkt de omgevingsdienst momenteel aan een 'beleidsnotitie nulsituatie bodemonderzoeken'.

Besluit Bodemkwaliteit

Uitgangspunten van het landelijk beleid is dat er niet gebouwd wordt op een bodem die dusdanig is verontreinigd dat risico's voor de gezondheid kunnen ontstaan. Er is een regionale bodemkwaliteitskaart door de gemeenten vastgesteld waarin gebiedsspecifieke regels zijn opgenomen met betrekking tot het omgaan met grondstromen. Het Bodem Informatie Systeem en de bodemkwaliteitskaart van de omgevingsdienst geeft inzicht in de bodemkwaliteit.

Toetsingskader energie

Energie

Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu wordt de circulaire 'Energie in de milieuvergunning' als richtlijn gehanteerd om te bepalen of een energieonderzoek noodzakelijk is en of energiebesparende maatregelen nodig zijn. Conform de Circulaire is het aspect energie relevant wanneer het bedrijf jaarlijks méér dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas verbruikt.

Ook bij meldingsplichtige bedrijven is het aspect energie relevant als het jaarlijks verbruik groter is dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas. Op grond van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit moet een ondernemer dan alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder nemen (zie ook hieronder onder 'erkende maatregelen').

Energie-efficiency bij bedrijven, instellingen en particulieren is een milieuaspect waarmee in de vergunningverlening rekening moet worden gehouden. Dit is een wettelijke verplichting.

Bij vergunningverlening voor de activiteit milieu wordt getoetst aan toepassing van BBT voor energie-efficiency, binnen de bedrijfsactiviteiten. Dat geldt voor het efficiënt gebruiken van energie bij processen, door installaties en van gebouwen. Bij de behandeling van omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu, wordt energie-efficiency meegenomen door toetsing aan BBT op basis van het aanwezige energiebesparingspotentieel en uitvoerbare energiebesparingsmaatregelen (eventueel op basis van een uitgevoerd energieonderzoek).

Erkende maatregelen

In de bijlage 10 van de Activiteitenregeling zijn voor een aantal bedrijfstakken erkende maatregellijsten opgenomen. Door de maatregelen op de lijst uit te voeren kan de ondernemer voldoen aan de verplichting uit art. 2.15 van het Activiteitenbesluit. De maatregelen zijn alleen erkend als de terugverdientijd 5 jaar of minder is. Per maatregel zijn randvoorwaarden benoemd. Hiermee wordt aangegeven in welke gevallen de maatregel toegepast kan worden.

De Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED)

De EED draagt bij aan onder andere minder uitstoot en luchtverontreiniging in Europa, met als doel 20% lager energieverbruik in Europa in 2020. De EED-richtlijn verplicht bepaalde grote ondernemingen (met meer dan 250 FTE of een jaaromzet groter dan 50 miljoen euro) een energie-audit uit te voeren, met als doel het terugdringen van het energieverbruik van grote ondernemingen.

Voor veel grote ondernemingen geldt de auditplicht niet omdat zij al standaard een audit uitvoeren. Zoals voor bedrijven die deelnemen aan de Meerjarenafspraken energie-efficiëntie 2001-2020 (MJA3) of de Meerjarenafspraken energie-efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE).

Maar ook bedrijven met een internationaal erkend energie- of milieubeheerssysteem hoeven deze energie-audit niet uit te voeren.

Toetsingskader afval

In het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) is het beleid verwoord voor het beheer van alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Het LAP is het toetsingskader bij alle vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer waar afvalaspecten aan de orde zijn. Dat geldt voor provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders. Dit geldt voor vergunningen voor afvalbeheerinrichtingen, maar ook voor vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt.

Wet natuurbescherming

De nieuwe Wet natuurbescherming vervangt de Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet én Boswet. Met de nieuwe Wet natuurbescherming wordt aanhaken verplicht (indien relevant). In voorkomende gevallen wordt een Omgevingsvergunning niet eerder afgegeven dan dat een verklaring van geen bezwaar (VVGB) is ontvangen van het bevoegde gezag in het kader van de Natuurbeschermingswet.

Aanhaken wordt niet per definitie verplicht. Onder de nieuwe Wet natuurbescherming – in werking per 1 januari 2017 - kan nog steeds een afzonderlijke vergunning bij de provincie worden aangevraagd en door de provincie verleend worden. De verwachting is dat dit vaak zal voorkomen, omdat initiatiefnemers eerst duidelijkheid willen verkrijgen over de haalbaarheid van een Natuurvergunning. Als een natuurvergunning aangevraagd is bij de provincie is, dan kan een later aangevraagde omgevingsvergunning bij de gemeente over hetzelfde project een reguliere procedure van 8 weken doorlopen. Als een omgevingsvergunning bij de gemeente wordt aangevraagd en er blijkt een natuuraspect bij dit project aan de orde, dan pas is er een verplichte aanhaking en moet de uitgebreide procedure van 26 weken worden doorlopen met een Verklaring van geen bedenkingen van de provincie.

Omgevingswet

De Omgevingswet gaat over bouwen, milieu, ruimtelijke ordening, water, erfgoed, natuur en gezondheid.

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Omgevingswet aangenomen. De Omgevingswet is een raamwet die 26 wetten bundelt in één wet. De wet behelst een vergaande decentralisatie van de regels voor de leefomgeving. De gemeenten krijgen meer ruimte om samen met inwoners en bedrijven integrale keuzes te maken over de inrichting van de fysieke leefomgeving. In de Omgevingswet wordt het huidige scala aan sectorale instrumenten samengevoegd tot zes kerninstrumenten:

- De omgevingsvisie;
- De decentrale regels (provinciale omgevingsverordening, waterschapsverordening, gemeentelijk omgevingsplan);
- Plannen en programma's;
- Algemene rijksregels;
- De omgevingsvergunning en;
- Het projectbesluit.

Het kabinet wil de Omgevingswet in 2022 in werking laten treden. De invoering van de Omgevingswet vraagt om een verandering in gedrag, houding en competenties van de medewerkers. Bij een vraag uit de samenleving is van belang om te kijken wat er nodig is om gezamenlijk die vraag op te lossen. De omgevingsdienst en de gemeenten werken samen bij de implementatie van de Omgevingswet.

Het digitaal stelsel Omgevingswet

Voor de uitvoering van de Omgevingswet is het belangrijk dat de juiste informatie over een bepaald gebied met één klik op de kaart beschikbaar is voor de gebruiker. Daarom wordt tot 2024 gewerkt aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het Digitaal Stelsel wordt verdeeld in:

- Eén loket met gebruikerstoepassingen die op een gestandaardiseerde manier informatie aanbiedt, die initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagen, in de praktijk nodig hebben om zich te informeren of te oriënteren.
- Een centrale informatie-infrastructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden, om overzicht en inzicht te kunnen bieden.

Informatiehuizen die op de informatie-infrastructuur aangesloten zijn en die vanuit verschillende beleidsvelden (zoals water, bodem, lucht, geluid, etc.) op een gestandaardiseerde manier informatie ontsluiten.

Het DSO ondersteunt de informatie-uitwisseling met inwoners en bedrijven, maar ook de processen voor planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de overheid zelf. Ook bij gemeenten.

Gemeenten zijn niet alleen gebruikers, maar ook belangrijke leveranciers van informatie aan het stelsel

Bijlage 16: Handhaving strategieën: een overzicht

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:

- a. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;
- b. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
- c. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
- d. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.

Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

2. Het bestuursorgaan draagt er tevens zorg voor dat:

- a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld;
- b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende strategieën binnen de handhaving. Het tweesporenbeleid (toepassing van bestuurs- en strafrecht) en het stappenplan zijn onderdeel hiervan. De strategie sluit aan op de gestelde prioriteiten en doelen. Daarbij vraagt de Wabo vanwege het gelijkheidsbeginsel om eenduidigheid tussen de verschillende taakvelden. In paragraaf 1.2 en bijlage 2 is de reikwijdte benoemd voor dit handhavingsbeleid; zaken met betrekking tot milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, brandveiligheid en openbare ruimte. In hoofdlijn is onderstaande strategie ook van toepassing op elders uitgewerkte taakvelden; drank en horeca, kinderopvang, openbare orde & veiligheid en sociaal domein benoemd. Met deze brede insteek wordt voorgesorteerd op de doelstelling van de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding in 2022 wordt verwacht.

In de strategie is aangegeven op welke wijze de naleving wordt bevorderd en welke instrumenten worden ingezet om verbetering van de naleving te bereiken.

Inmiddels is er in regionaal verband besloten tot implementatie van de Landelijke handhavingstrategie in het gemeentelijk beleid. In deze versie zijn het beleid en de sanctiestrategie daarop aangepast.

Op verschillende niveaus zijn strategieën geformuleerd, te weten:

1. Preventiestrategie (bijlage 13);
2. Communicatiestrategie (bijlage 14)
3. Toezichtstrategie (bijlage 17);
4. Sanctiestrategie (nalevingstrategie, bijlage 18)
5. Richtlijnen bedragen en termijnen (bijlage 19);
6. Gedoogstrategie (bijlage 20);
7. Privaatrechtelijke handhaving (bijlage 21);
8. Handhaving eigen organisatie en/of andere overheid (bijlage 22).

Bijlage 17: Toezichtstrategie

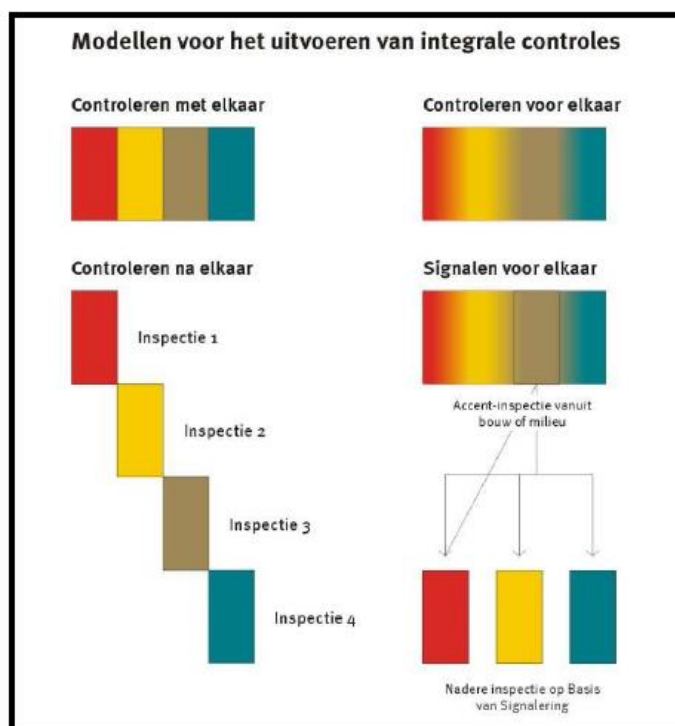
1. Toezichtstrategie

Toezichtstrategie is de strategie die beschrijft op welke manier en in welke vorm toezicht plaatsvindt. Dit is een leidraad bij het opstellen van het UVP en voor de toezichthouder in zijn dagelijkse werk. Toezicht vindt plaats op basis van de gestelde prioriteiten en doelen. Deze zijn vastgesteld op basis van de risicoanalyse (zie hoofdstuk 4). De prioritering is leidend voor de frequentie van het toezicht.

1.1 Manier van werken bij toezicht en handhaving

Verschillende handhavingpartners zijn actief in toezicht en handhaving in de leefomgeving. Zowel in de openbare ruimte als in het bebouwde gebied. Te denken valt aan toezicht door het waterschap, de Veiligheidsregio Utrecht, de provincie Utrecht, de politie, de Omgevingsdienst en de gemeentelijke organisatie, waaronder de buitendienst.

Door informatiegestuurde handhaving en heldere werkafspraken zijn meerdere vormen van integraal toezicht mogelijk. Dat wordt hierna uitgewerkt.



Figuur 5: modellen voor het uitvoeren van (integrale) controle

Controleren met elkaar: Toezichthouders vanuit diverse taakvelden voeren gezamenlijk een integrale controle uit. Ieder voor de eigen discipline. Met name van toepassing in situaties die door een groter dan gemiddelde complexiteit of bestuurlijke prioriteit worden gekenmerkt. Soms is deze methode nodig, meestal is die arbeidsintensief en belastend voor de ondernemer of burger.

Na elkaar controleren: Verschillende toezichthouders van uiteenlopende instanties of afdelingen voeren zelfstandig en onafhankelijk van elkaar een controle uit. Omdat de inspecties over een relatief groter tijdsbestek worden uitgevoerd, heeft deze aanpak een sterkere preventieve uitwerking. Deze vorm van controleren is de klassieke vorm van toezicht. De toezichtlast neemt echter toe en de efficiëntie neemt af. Bovendien is het risico groot dat controles verschillende vakgebieden bestrijken, hetgeen kan leiden tot interpretatieverschillen.

Voor elkaar signaleren: Een toezichthouder kan tijdens zijn 'eigen' controle een mogelijke overtreding in een ander taakveld signaleren. Als deze constatering daartoe aanleiding geeft, zal de specialist van dat taakveld zelf een controle uitvoeren. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd. Deze aanpak vergt wel de nodige afstemming (en kunde) binnen een organisatie.

Voor elkaar controleren: Een toezichthouder neemt tijdens een integrale controle meerdere aandachtsvelden voor zijn rekening. Dit heeft voornamelijk betrekking op situaties die worden gekenmerkt door een geringe complexiteit. Dit is een vorm van signaaltoezicht, die prima kan worden uitgevoerd door een generalistisch toezichthouder, die bovendien dikwijls wordt ingezet voor uiteenlopende surveillances.

Bij toezicht wordt gekozen voor de meest effectieve en efficiënte manier van toezicht. Dit is afhankelijk van het doel van het betreffende project in het UVP. Het streven is bij alle controles oog te hebben voor signaalpunten van andere taakvelden en/of bevoegd gezag. De belangrijkste signaalpunten zijn vastgelegd in de signaalkaarten. Uitgangspunt is dat alle signaalpunten na afloop van de controle worden doorgegeven aan de betrokken handhavingspartner. In het UVP wordt de manier van controleren voor elk project vastgelegd.

De manier van werken bij toezicht & handhaving krijgt vorm in een soort controle. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in preventief, actief en reactief toezicht:

- geprogrammeerd gebiedstoezicht (preventief, § 1.2);
- gebiedsgerichte controles (actief, § 1.3);
- controle op de naleving van verleende vergunningen en/of meldingen (actief, § 1.4);
- controle naar aanleiding van klachten/handhavingverzoeken (reactief, § 1.5).

1.2 Preventief: geprogrammeerd gebiedstoezicht

De kwaliteit van de leefomgeving wordt onder meer bepaald door de mate van controle op de naleving van de gestelde normen. Controle betekent ook "gezien worden" en dat werkt in de regel preventief. Gekoppeld aan handhavingcommunicatie zal dit een positief effect hebben op kwaliteit van de leefomgeving.

De surveillance kan door elke discipline worden uitgevoerd. Het gaat er dan om dat bevindingen bij de juiste handhavingspartner wordt gedeponereerd: ook dat is een vorm van signaaltoezicht. Dit kan een collega zijn of een ander bevoegd gezag. Periodiek wordt een gebied, al dan niet steekproefsgewijs, gecontroleerd of er overtredingen zijn. Deze controles vinden plaats aan de hand van incidentele fysieke perceelcontroles. Dat geldt voor Wabo-gerelateerde taken en ook het toezicht in de openbare ruimte vindt hierin plaats.

1.3 Actief: gebiedsgerichte controle

Een surveillance kan ook resulteren in een controle, op basis waarvan een handhavingstraject moet worden opgestart. Deze controle zal vooral in buitengebieden leiden tot het constateren van uiteenlopende vormen van strijdig (planologisch) gebruik, mede door de veranderingen in de wetgeving per 1 november 2014 (het uitbreiden van het vergunningvrij bouwen en de verruiming van de mogelijkheden tot planologisch afwijkend gebruik, ook buiten de bebouwde kom).

Het belang van een tijdige signalering is tweeledig:

- ernstige overtredingen worden eerder gesignaleerd en aangepakt (mits prioritair), en
- de informatie is direct bruikbaar in elke actualiseringsronde van de bestemmingsplannen.

De gebiedsgerichte controle kan ook worden ingezet voor de taakvelden milieu, bouwen en openbare ruimte. Tijdens de controle heeft de toezichthouder specifiek oog voor een of meerdere controlepunten. Voorbeelden hiervan zijn bebouwing in voorerfgebied, gevelinventarisatie milieu of foutief parkeren.

Met het afnemen van vergunningplichtige activiteiten en het toenemen van vergunningsvrije of meldingsplichtige werkzaamheden neemt de kans op afwijkend handelen toe. Daar waar minder inzet nodig is voor vergunningverlening, blijkt uit de praktijk dat intensivering van toezicht en handhaving noodzakelijk is.

1.4 Actief: controle naar aanleiding van verleende vergunningen en/of meldingen

Deze vorm van controle is traditioneel en vloeit direct voort uit het nemen van beschikkingen, het stellen van voorschriften bij vergunningen en het accepteren van meldingen. Naleving van voorschriften is essentieel bij vergunningverlening, immers het gaat hier om zaken die expliciet vergund dienden te worden.

Alle verleende vergunningen worden, waar mogelijk, integraal gecontroleerd overeenkomstig het vastgestelde beleid en de eventuele controlefrequentie (zie hoofdstuk 7). In geval van overtredingen wordt – afhankelijk van het beleid - de sanctiestrategie toegepast.

1.5 Reactief: controle naar aanleiding van klachten en/of verzoeken om handhaving

Niet alle klachten en/of verzoeken om handhaving resulteren in een controle. Dat is afhankelijk van de prioriteitstelling en aard van de melding. Op anonieme meldingen wordt in beginsel niet gereageerd. Indien sprake is van een mogelijk acute situatie wordt uiteraard wel actie ondernomen. Bij dit onderwerp wordt de lijn van de constante jurisprudentie omtrent ‘de beginselplicht tot handhaving’ gevolgd.

Bijlage 18: Sanctiestrategie

Landelijke Handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

Versie 1.7 (24 april 2014)

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en achtergrond	1
1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering	1
1.2.1 Beoogde brede werking	1
1.2.2 Doel	2
1.2.3 Positionering	2
1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie	3
2. Visie Landelijke Handhavingstrategie	4
2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagvaardige en onafhankelijke handhavingsinstanties	4
2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling	4
2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen	4
2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daartoe te komen	4
2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden	5
3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan	6
3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix	6
3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten	7
3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is	8
3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix	9
3.5 Stap 5 – Vastlegging	11
Bijlagen:	
1 Begrippen	
2 Toelichting interventies van licht naar zwaar	

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

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

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving²;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven;
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

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

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

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

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

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

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

1.2.1 Beoogde brede werking

De landelijke handhavingsstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten³. Toepassing van de landelijke handhavingsstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingsstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

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

² De Tijd is Rijp, juli 2008.

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

1.2.2 Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven⁴. 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 strafrecht⁵. 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 handhavingsstrategie, 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 handhavingsstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

1.2.3 Positionering

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

De term 'handhavingsstrategie' 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 handhavingsstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingsstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

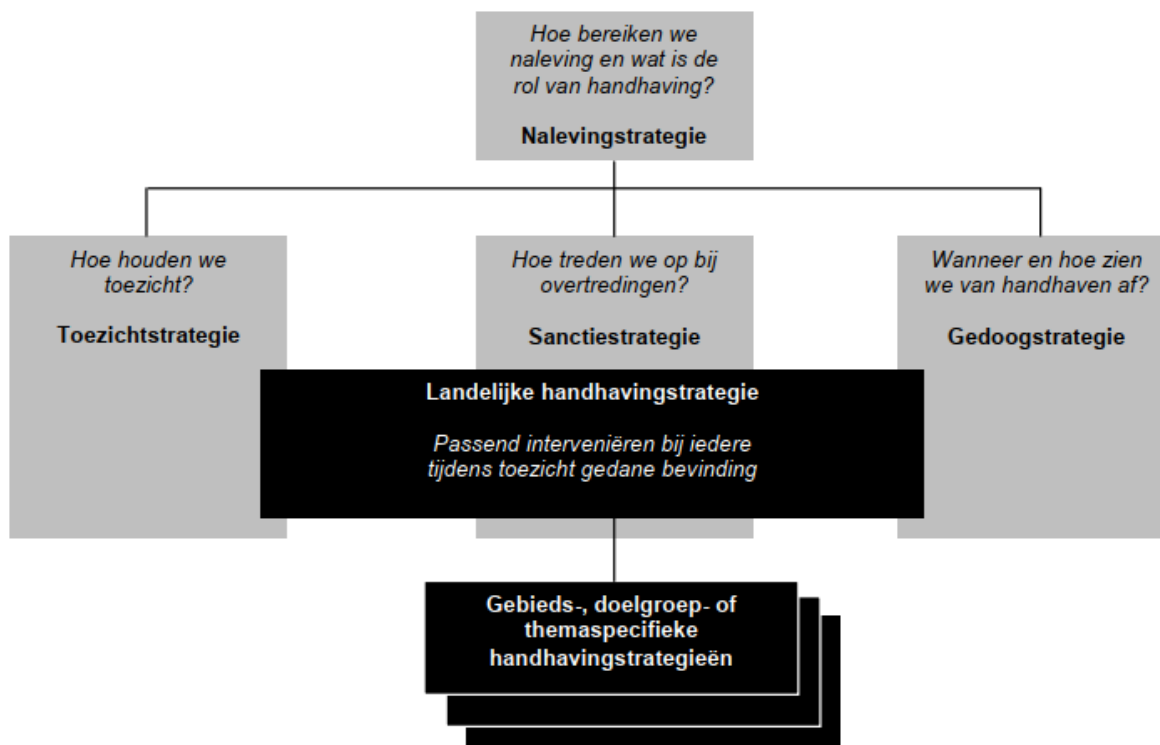
De landelijke handhavingsstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingsstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet⁶.

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

⁴ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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

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



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingsstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

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

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingsstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden ⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

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

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

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

⁷ Vooralnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

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

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot.

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

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste⁹ kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

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

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

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven¹⁰. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

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

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

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

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

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

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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

Ad. 1

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

Ad. 2

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

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

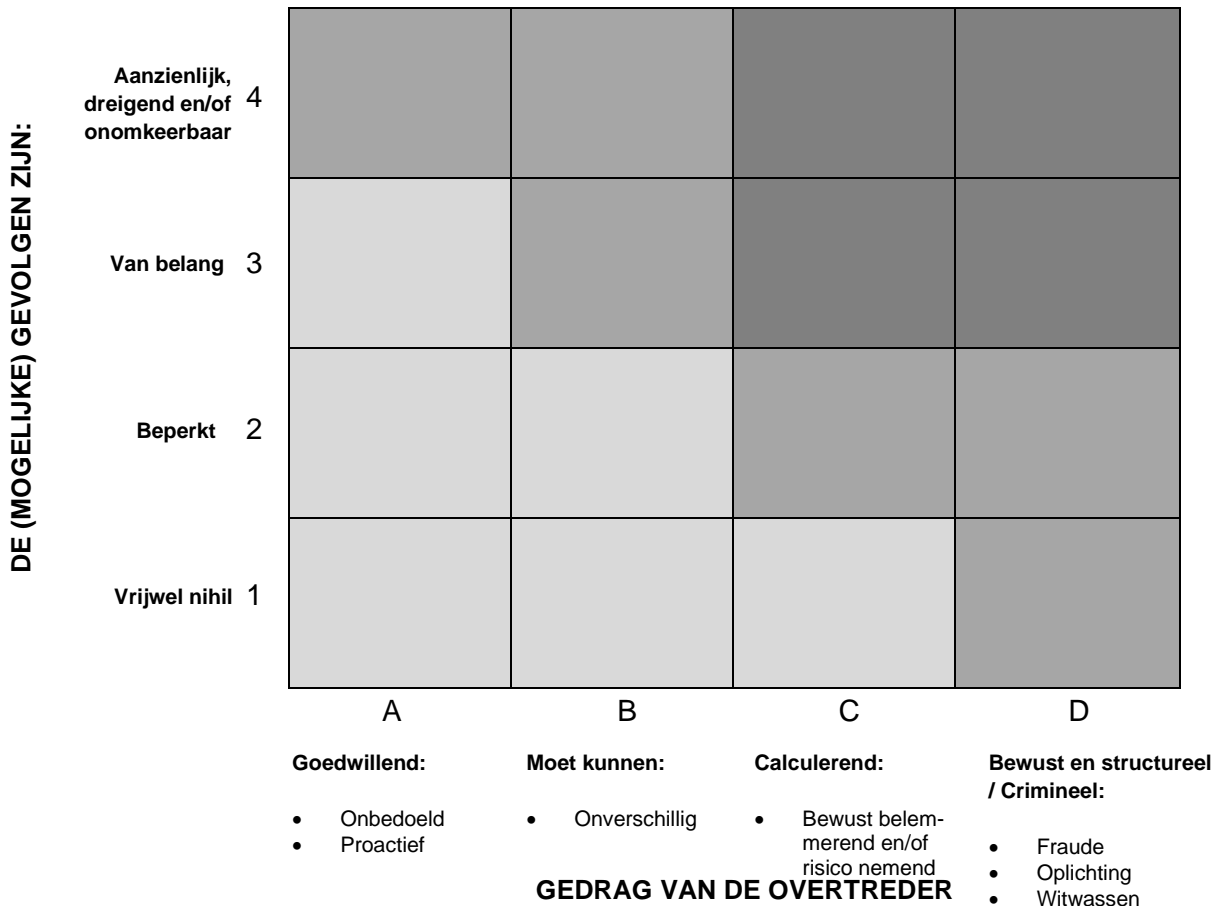
Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingsprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingsprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in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

¹¹ Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



Legenda

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

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert ¹² door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

¹² Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

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

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

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

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

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

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing)
De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

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

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

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:

Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4

Van belang 3

Beperkt 2

Vrijwel nihil 1

<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>

A

B

C

D

Goedwillend:

- Onbedoeld
- Proactief

Moet kunnen:

- Onverschillig

Calculerend:

- Bewust belemmerend en/of risicovol nemend

Bewust en structureel / Crimineel:

- Fraude
- Oplichting
- Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

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

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

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

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

Bijlage 1 – Begrippen

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

Begrip	Toelichting
	geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortduring van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

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

Het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. Binnen het werkgebied van de gemeente gelden bij de interventie LOD en LOB de volgende stappen:

1. Bestuurlijke waarschuwing; dit is een voornemen om een last onder dwangsom op te leggen. In het voornemen wordt geen hersteltermijn opgenomen maar enkel een termijn genoemd om zienswijzen bekend te maken.
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen het opleggen van een last onder dwangsom.
3. Verbeuren dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

1. Bestuurlijke waarschuwing; dit is een voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen. In het voornemen wordt geen hersteltermijn opgenomen maar enkel een termijn genoemd om zienswijzen bekend te maken.
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen het opleggen van een last onder bestuursdwang.
3. Uitvoeren bestuursdwang en verhalen kosten uitvoering.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke

beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

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

Voortdurende overtredingen

Wanneer sprake is van (een) voortdurende overtreding(en) bestaat de mogelijkheid om opnieuw een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen.

2. Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

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

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

3. Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

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

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

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

Bijlage 19: Richtlijnen dwangsombedragen en termijnen

Richtlijnen dwangsombedragen en termijnen

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Dwangsom en modaliteit	2
3. Hoogte van dwangsom	2
4. Begunstigingstermijn	2
5. Richtlijnen voor het verlengen van de begunstigingstermijn	2
6. Vaststelling hoogte dwangsom volgens de interventiematrix LHS	3
7. Recidive	3
8. Uitwerking Richtlijnen dwangsommen en termijnen	4
8.1 Overtredingen algemeen	4
8.2 Overtredingen milieu	4
8.3 Overtredingen aanleggen, bouwen en slopen	6
8.4 Overtredingen planologisch gebruik	7
8.5 Overtredingen brandveiligheid	7
8.6 Overtredingen Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	8
9. Invordering dwangsom	8
10. Matigen dwangsom	9
11. Betalingsregeling	9

Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

1. Inleiding

In de onderstaande tabel zijn voor de meest voorkomende overtredingen de maximale dwangsombedragen en de maximale lengte van de (begunstigings)termijnen opgenomen. De tabel geeft een richtlijn aan en biedt enig houvast bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn. De tabel is niet uitputtend bedoeld. Voor overtredingen die niet in deze tabel zijn opgenomen wordt de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn per specifieke situatie nader bepaald. Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval kan gemotiveerd worden afgeweken van de in de tabel genoemde waarden.

2. Dwangsom en modaliteit

De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken om de overtreding te (laten) beëindigen. De dwangsombedragen dienen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Het opleggen van een last onder dwangsom geschiedt in verschillende wettelijk voorgeschreven vormen (modaliteiten). Deze modaliteiten zijn vastgelegd in artikel 5:32b, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht: een bedrag ineens; een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan komt beleidsvrijheid toe bij de keuze voor een van deze modaliteiten. In beginsel worden in de gemeente Veenendaal de dwangsommen ineens of in twee keer verbeurd.

3. Hoogte van de dwangsom

Hoe de hoogte van een dwangsom zich precies laat berekenen, kan niet voor iedere situatie concreet worden vastgelegd. Duidelijk is dat de hoogte van een dwangsom afhankelijk is van:

1. de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen of met andere woorden, de dwangsom moet hoger zijn dan het (geschatte) financiële voordeel; het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
2. de dwangsom moet voldoende dwang tot gevolg hebben om de overtreding op te heffen c.q. te beëindigen;
3. voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
4. de bevestiging van normen gesteld in het bestuurlijk belang.

De onderstaande bedragen en termijnen betreffen veel voorkomende overtredingen en zijn indicatief. Dat betekent de termijnen en bedragen richtlijnen zijn waarvan in specifieke gevallen kan worden afgeweken. In spoedeisende situaties zal gekozen kunnen worden tussen het opleggen van een last onder bestuursdwang of wordt een korte(re) begunstigingstermijn gehanteerd.

4. Begunstigingstermijn

Een last onder dwangsom omvat naast de te nemen herstelmaatregelen ook een termijn, waarbinnen de overtreder de door het bestuursorgaan opgelegde lastgeving kan uitvoeren zonder dat deze het dwangsombedrag verbeurt. Deze begunstigingstermijn mag niet wezenlijk langer worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen. In beginsel worden in de gemeente Veenendaal de dwangsommen ineens of in twee keer verbeurd.

5. Richtlijnen voor het verlengen van de begunstigingstermijn

In een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat de dwangsom verbeurt. De begunstigingstermijn is op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Dit houdt in dat de termijn voldoende lang is om de opgelegde last te kunnen uitvoeren en in de omstandigheden van het geval redelijk is. Uitgangspunt is dan ook dat de begunstigingstermijn niet verlengd zal worden. In enkele gevallen kan overgaan worden tot verlenging:

1. Indien de overtreder om een verlenging van de begunstigingstermijn *verzoekt* en aan de hand van *objectieve* gegevens aannemelijk kan maken dat hij de opgelegde last niet binnen de daartoe gestelde termijn kan uitvoeren. Hierbij moet de overtreder tevens een *concrete termijn* geven waarbinnen hij de opgelegde last wel kan uitvoeren. Indien een overtreder zelf te laat is begonnen met het aanvragen van offertes of het geven van een opdracht, wordt de begunstigingstermijn niet verlengd.

2. Indien de overtreder aan de hand van *objectieve* gegevens aannemelijk maakt dat opheffing van de illegale situatie – bijvoorbeeld door bedrijfsverplaatsing/ omzetting van de bedrijfsvorm/pensionering – in het vooruitzicht ligt. Ook hierbij geldt dat de overtreder een concrete termijn voor het opheffen van de illegale situatie moet geven.

Het voorgaande houdt in dat een begunstigingstermijn niet automatisch wordt verlengd als de overtreder een bezwaarschrift (eventueel met verzoek om een voorlopige voorziening) indient. Een dergelijke automatische verlenging verhoudt zich namelijk niet met het uitgangspunt dat de oorspronkelijke begunstigingstermijn zorgvuldig tot stand is gekomen en in principe niet wordt verlengd. Bovendien schept een dergelijk automatisme een ongelijke situatie ten opzichte van overtreders die in bezwaar niet om verlenging van de begunstigingstermijn verzoeken.

6. Vaststelling hoogte dwangsom volgens de interventiematrix LHS

De vaststelling van de hoogte van de dwangsom wordt afhankelijk gesteld van de gepositioneerde bevinding in de interventiematrix volgens de Landelijke Handhavingsstrategie. Er zijn drie bevindingen te onderscheiden:

- De bevinding is gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (**A1, A2, A3, B1, B2 en C1**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op (plusminus) één derde van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 5.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de lichte segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per week' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $\text{€ } 5.000 / 3 = \pm \text{€ } 1.667$ per week met een maximum van € 5.000.
- De bevinding is gepositioneerd in de middensegmenten van de interventiematrix (**A4, B3, B4, C2, D1 en D2**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op de helft van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 4.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de middensegmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per overtreding' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $\text{€ } 4.000 / 2 = \text{€ } 2.000$ per overtreding met een maximum van € 4.000.
- De bevinding is gepositioneerd in de zware segmenten van de interventiematrix (**C3, C4, D3 en D4**). In die situatie wordt de dwangsom (per tijdseenheid, per overtreding of ineens) vastgesteld op het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 3.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de zware segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per week' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op € 3.000 per week waarbij een maximum geldt van € 3.000.

7. Recidive

Na het bereiken van het maximale bedrag kan besloten worden om een nieuwe last onder dwangsom, dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen. Indien sprake is van herhaling van een overtreding – door dezelfde overtreder op een bepaald perceel – waarvoor in het verleden (binnen de afgelopen twee jaren) reeds een dwangsombeschikking is afgegeven, wordt de te stellen dwangsom verhoogd met 100%.

8. Uitwerking Richtlijnen dwangsommen en termijnen

8.1 Overtredingen algemeen

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	Geen medewerking verlenen aan toezichthouder	per overtreding	10.000	direct
	Ontbrekende onderzoek zoals preventieonderzoek, bodemonderzoek, energiebesparingsonderzoek, akoestisch onderzoek etc.	ineens	5.000	8 weken
	Overleggen ontbrekende gegevens, zoals logboek, administratie, energienota, lekdichtheid, registratie, rapportage etc.	ineens	1.000	4 weken

8.2 Overtredingen milieu

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Afval	Opslag niet conform voorschriften	per week	5.000	4 weken
	Afval niet correct afvoeren	per overtreding	5.000	4 weken
	Scheiding afval niet conform voorschriften	per overtreding	5.000	4 weken
Bodem	Afvalstoffen op/in de bodem brengen	per overtreding	5.000	4 weken
	Keuring onder- of bovengrondse tank niet uitgevoerd	per week	4.000	8 weken
	Kathodische bescherming of peilbuis niet gecontroleerd	per week	2.000	4 weken
	Vloer niet vloestofdicht	per week	400/m ²	8 weken
	Vloestofdichte (lek)bak ontbreekt	per week/bak	2.000/bak	4 weken
	Geen financiële zekerheid	per week	2.000	4 weken
	Opslag vaste mest zonder voorzieningen	per overtreding	4.000	4 weken
	Ontbreken (KIWA-)certificaat mestopslag	per week	3.000	4 weken
	Foliebassin niet gekeurd	per week	3.000	4 weken
	Mestbassin niet conform de bouwtechnische richtlijnen	per week	3.000	4 weken
Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Bodem (vervolg)	Geen melding Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval	ineens	20.000	1 week
	Afgifte van grond/bouwstoffen aan een onbevoegde be-/verwerker	per overtreding	10.000	4 weken
	Toepassen van grond/bouwstoffen op locatie zonder juiste keuringen en kwaliteitsverklaringen	per overtreding	12.000	4 weken
	Geen melding Besluit bodemkwaliteit	ineens	4.000	1 week
	Toepassing niet conform de voorschriften en/of voorgeschreven voorzieningen niet aangebracht.	per week	5.000	4 weken

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
(Externe) veiligheid	Brandscheiding niet op orde	per week	1.000	8 weken
	Opslag gevaarlijke stoffen niet volgens voorschriften	per overtreding	10.000	1 week
	Opslag kluis/ kast ontbreekt	per overtreding	4.000	6 weken
	Gasflessen niet tegen omvallen beschermd	per overtreding	1.000/fles	1 week
	Keuring gastank verlopen	per week	2.000/tank	8 weken
	Keuring gasfles verlopen	per week	1.000/fles	4 weken
	Hekwerk bij gastank ontbreekt/niet tegen aanrijden beschermd	per overtreding	2.000	4 weken
Geluid	Geluidnorm overschreden	per overtreding	10.000	direct
	Geluidbegrenzer niet conform verzegeling	per overtreding	5.000	direct
	Gedragsvoorschriften niet naleven	per overtreding	2.000	direct
	In werking buiten vergunde uren	per overtreding	10.000	direct
Lucht	Overschrijding emissie-eisen	per overtreding	10.000	4 weken
	Metingen niet (juist) uitgevoerd	per overtreding	1.000	4 weken
	Afvoerpijp niet op hoogte	per week	5.000	8 weken
	Niet juist gebruiken of ontbreken emissiebeperkende apparatuur (zoals (stof)filters, ontgeuringsinstallatie)	per overtreding	5.000	8 weken
	Geen keuring of onderhoud stook- of koelinstallatie	per week	2.500	8 weken
	Niet naleven voorschriften stook- of koelinstallatie	per week	2.000/ installatie	4 weken
	Niet afgedekte mestsilo	per overtreding	2.000	2 weken
	Emissiearm stalsysteem niet geplaatst, en/of niet onderhouden en/of werking niet correct	per week	5.000	4 weken
Vuurwerk	Opslag van vuurwerk niet conform de voorschriften en er kan direct aan de voorschriften worden voldaan	per overtreding	10.000	direct
Water	Illegale lozing	ineens	5.000	1 week
	Afscheider, controleput of zuiveringstechnische voorziening ontbreekt of niet conform voorschriften	per week	3.000	6 weken
Overig (milieu)	In werking zonder vergunning (milieu)	ineens	10.000	6 weken
	Geen melding (milieu)	ineens	3.000	4 weken
	Ongewoon voorval niet gemeld (milieu)	ineens	5.000	1 week

8.3 Overtredingen aanleggen, bouwen en slopen

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk	per overtreding	50.000	direct
	Aanleggen, bouwen of slopen in strijd met (planregels) bestemmingsplan	per week	20.000	8 weken
Aanleggen	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie licht: zoals kabels en leidingen, ophogen etc.	per week	10.000	6 weken
	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals heiwerkzaamheden, bodem verlagen, gronden afgraven etc.	per week	15.000	6 weken
	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals watergangen, oppervlakteverhardingen van wegen, regels t.a.v. archeologie etc.	per week	20.000	6 weken
Bouwen	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning, kwalificatie licht: zoals erfafscheiding, tuinmeubilair, vlaggenmasten, schotelantennes, zonweringen etc.	per week	10.000	8 weken
Bouwen (vervolg)	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals aanbouw aan bestaand hoofdgebouw, bijgebouw, overkapping, paardenbak, regels t.a.v. archeologie, afwijking van vergunning t.a.v. woning of bedrijfsgebouw, etc.	per week	20.000	8 weken
	Bouwen zonder omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals een woning, bedrijfsgebouw etc.	ineens	100.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie licht: zoals technische voorschriften bruikbaarheid etc.	per week	10.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie middel: zoals technische voorschriften energiezuinigheid etc.	per week	15.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie zwaar: zoals technische voorschriften veiligheid, gezondheid etc.	per week	20.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie middel: zoals technische voorschriften energiezuinigheid etc.	per week	15.000	8 weken

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Slopen	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie licht: zoals het slopen van een bijgebouw zonder asbest etc.	per week	5.000	6 weken
	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie middel: zoals slopen zonder asbest (overig)	per week	10.000	6 weken
	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie zwaar: zoals slopen met (waarschijnlijk) asbest	per week	30.000	6 weken
Monumenten	Verandering aan, op, in of bij een monument zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.	per week	25.000	4 weken
	Verandering in beschermd stads- en dorpsgezichten zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.	per week	20.000	4 weken

8.4 Overtredingen planologisch gebruik

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Strijdig gebruik	Gebruik in strijd met bestemmingsplan zoals verkeerd gebruik grond/erf, illegale handelingen buitengebied etc.	per week	10.000	8 week
	Strijdig gebruik bestemming: wonen of bedrijfsmatige activiteiten waar niet toegestaan, etc.	per week	20.000	10 weken

8.5 Overtredingen brandveiligheid

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Brandveilig gebruik	Geen omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik	ineens	15.000	8 weken
	Geen melding voor brandveilig gebruik	ineens	5.000	8 weken
	Niet naleven voorschrift omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik	per week	3.000	8 weken
	Ontbreken document over adequate toepassing constructieonderdeel	ineens	3.000	1 week
	Overschrijden totaal onechte en/of ongewenste meldingen brandmeldinstallaties	per overtreding	5.000	direct
Voorschriften Bouwbesluit	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie licht: zoals rookmelder, blustoestel, vluchtrouteaanduiding, zelfsluitende deur, etc.	per week	3.000	2 weken
	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie middel:	per week	6.000	4 weken

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
	zoals brandweeringang, brandmeldinstallatie, aankleding ruimten, verbindingsweg, etc.			
	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie zwaar: zoals ontruimingsinstallatie, bluswatervoorziening etc.	per week	10.000	8 weken

8.6 Overtredingen Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	Voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie (zoals bloembakken, borden, containers)	per overtreding	2.500	1 week
	Reclame(bord) zonder vergunning	ineens	3.000	1 dag
	Maken of veranderen van uitweg zonder vergunning	ineens	3.000	6 weken
	Langdurig parkeren van voertuigen zoals caravans, aanhangwagens, vrachtwagens	per overtreding	2.500	1 week
	Verbranden van afval	per overtreding	5.000	direct
	Standplaats innemen zonder vergunning	per overtreding	5.000	1 dag
	Geluidsapparatuur/ toestel in werking zonder of in afwijking ontheffing	per week	5.000	1 week
Evenementen	Evenement zonder of in afwijking van vergunning; klein evenement (tot 50 personen)	per overtreding	5.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van; middelgroot evenement (50-100 personen)	per overtreding	10.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van; groot evenement (100 of meer personen)	per overtreding	20.000	direct
Kappen	Zonder of in afwijking omgevingsvergunning kappen dan wel het niet naleven herplantplicht	per week	5.000	4 weken
Kansspelen	Kansspelautomaten en/of speelgelegenheid aanwezig zonder vergunning	per overtreding	10.000	direct
Sluitingstijden	Niet houden aan regels of ontheffing t.a.v. sluitingstijden	per overtreding	3.000	direct

9. Invordering dwangsom

Indien de verbeurde dwangsommen niet vrijwillig worden betaald door de overtreder, kunnen deze via een dwangbevel worden ingevorderd. Artikel 5:35 Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart door verloop van 12 maanden na de dag waarop zij zijn verbeurd. Indien de dwangsombeschikking een jaar lang van kracht is zonder het verbeuren van een dwangsom, kan deze op verzoek van de overtreder worden ingetrokken (5:34 Awb). Wordt een zodanig verzoek niet gedaan, dan verdient het uit een oogpunt van zorgvuldigheid en rechtszekerheid aanbeveling de dwangsom ambtshalve in te trekken. Een brief waarin het bevoegd gezag bericht dat niet tot invordering van een verbeurde dwangsom wordt overgegaan is geen besluit, maar een mededeling van feitelijke

aard¹⁴. De invordering van kosten gemaakt voor bestuursdwang en verbeurde dwangsommen wordt verzorgd door de team Financiën van de gemeente Veenendaal.

10. Matigen van een dwangsom

Indien een overtreder na het verstrijken van de begunstigingstermijn aan de opgelegde last geen gehoor heeft gegeven, verbeurt de dwangsom van rechtswege. Het dwangsombedrag is altijd op een zorgvuldige wijze vastgesteld, volgens de hiervoor genoemde richtlijnen. Een verbeurde dwangsom kan in uitzonderlijke gevallen op verzoek van de overtreder gematigd worden.

Hieronder staan situaties waarin de dwangsom gematigd kan worden:

1. Tijdens de looptijd van de begunstigingstermijn heeft de overtreder een begin gemaakt met het voldoen aan de last. Door bijzondere omstandigheden, die de overtreder concreet moet aantonen, is het niet gelukt binnen de termijn geheel aan de opgelegde last te voldoen. Korte tijd na het verstrijken van de begunstigingstermijn –binnen de helft (50%) van de oorspronkelijke begunstigingstermijn– is alsnog volledig aan de last gehoor gegeven;
2. De overtreding is na het verbeuren van de dwangsom gedeeltelijk gelegaliseerd, waardoor de verhouding tussen de hoogte van de dwangsom en (het niet legaliseerbare deel van) de overtreding in een nieuw licht komt te staan;
3. Na het verbeuren van de dwangsom blijkt uit –door de overtreder aan te dragen– nieuwe, objectieve gegevens dat inning van het gehele verbeurde bedrag bijzonder ingrijpende gevolgen heeft voor de persoonlijke en/of bedrijfsmatige omstandigheden van de aangeschrevene (bijvoorbeeld: faillissement). Voorwaarde hierbij is dat de opgelegde last korte tijd na het verstrijken van de begunstigingstermijn alsnog is uitgevoerd.

Matiging kan tot maximaal 90% van het totaal verbeurde bedrag, met een minimum van € 100,=, om het effect van de opgelegde dwangsommen niet volledig ongedaan te maken. Uitzondering is de matiging van dwangsommen die zijn opgelegd aan overtredders aan wie een tweede last onder dwangsom en/of last onder bestuursdwang bekend is gemaakt. De matiging bedraagt in dat geval maximaal 50% van het totaal verbeurde bedrag. Er zal dus niet overgegaan worden tot het kwijtschelden van de verbeurde dwangsom.

Voor het definitief maken van de matiging geldt de voorwaarde dat de overtreding ongedaan is gemaakt. We gaan bovendien slechts over tot matiging indien de overtreder:

- afziet van bezwaar en beroep en eventuele lopende bezwaar- en beroepschriften dan wel verzoeken om een voorlopige voorziening intrekt, en;
- bereid is de dwangsom binnen een maand te betalen.

11. Betalingsregeling

De hoofdregel is dat een overtreder binnen de daarvoor gestelde termijn de kosten van toepassing van bestuursdwang of de verbeurde dwangsom worden betaald. Indien een overtreder (natuurlijk persoon of rechtspersoon) concreet aantoont dat hij de verbeurde dwangsom niet in zijn geheel of ineens kan betalen, kan een betalingsregeling getroffen worden. Hiervoor gelden dezelfde criteria als voor het matigen van een dwangsom. Om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling moet de overtreder een schriftelijk verzoek indienen bij de gemeente. Na overleg tussen het team Toezicht en Handhaving en het team Financiën kan een volgende betalingsregeling worden opgesteld:

1. voor bedrijven: voor maximaal 4 maanden;
2. voor particulieren: voor maximaal 12 maanden.

Indien bedrijven of particulieren de betalingsregeling niet naleven wordt de invorderingsprocedure voortgezet en uit handen gegeven.

¹⁴ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 10 januari 1995 (AB 1995 nr. 516)

Bijlage 20: Gedoogstrategie

1. Inleiding

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er moet een gedoogbeslissing van het bestuursorgaan aan ten grondslag liggen.

Volgens de lijn in de rechtspraak is een gedoogbeslissing geen appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook tegen de weigering om te gedogen en tegen de intrekking van een gedoogbeslissing kunnen geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. Een derde kan bij het bestuursorgaan evenwel in degelijke situaties een verzoek om handhaving indienen en tegen het besluit op dat verzoek kan wel bezwaar of beroep worden ingesteld. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen moet worden afgeweken van de benadering, inhoudende dat beslissingen omtrent gedogen geen besluiten zijn en ook niet kunnen worden gelijkgesteld met een besluit. Voor het maken van een uitzondering is en blijft in elk geval ruimte in de situatie beschreven in de uitspraak van 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7160. Die uitspraak betrof een coffeeshophouder. Vanwege de grotere kans op ontneming van zijn vrijheid wordt de intrekking van de gedoogbeslissing voor de coffeeshophouder, in de situatie zoals beschreven in die uitspraak van 9 maart 2011, om redenen van rechtsbescherming met een besluit gelijkgesteld.

Slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kan besloten worden een situatie te gedogen. Het gedogen moet ook in omvang en tijd beperkt zijn. Het college acht gedogen – met in achtneming van de volgende uitgangspunten– aanvaardbaar:

1. als handhaving apert onredelijk is;
2. als de te handhaven regel niet in verhouding staat tot de gevolgen van handhavend optreden (disproportioneel);
3. als er expliciet wordt gedoogd, moet de gedoogbeschikking duidelijke en concrete voorschriften bevatten en voldoen aan de vereisten (voor het nemen) van een besluit (Algemene wet bestuursrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel).

2. Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen

Op basis van de jurisprudentie kunnen de volgende inhoudelijke en procedurele voorwaarden worden onderscheiden om te gedogen:

- de te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving;
- er bestaat concreet uitzicht op legalisatie van de te gedogen activiteit. De termijn of gedoogperiode zal daarbij beperkt zijn;
- indien vooruitlopend op besluitvorming over vergunningverlening wordt gedoogd, is een ontvankelijke vergunningaanvraag ingediend. Er is tevens een inschatting gemaakt dat de activiteit vergunbaar is;
- er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen;
- er vooraf overeenstemming is over de voorwaarden van de gedoogbeschikking. De voorwaarden zijn er op gericht om tot een verantwoorde situatie te komen.

In geval van overmacht zijn de eerste drie aandacht voorwaarden niet van toepassing.

3. Situaties die van gedogen zijn uitgesloten

Er wordt niet tot gedogen overgegaan in de volgende situaties:

- indien aan de zijde van de overtreder - naar mening van de gemeente - sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;
- indien blijkt dat de te gedogen activiteit strijdig is met enig andere bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regel en kenbaar is gemaakt dat met bestuurlijke handhavingsinstrumenten tegen deze overtreding zal worden opgetreden, eventueel ook door een ander bevoegd gezag.

Bijlage 21: Privaatrechtelijke handhaving

In aanvulling op de hiervoor behandelde bestuurlijke handhavingsbevoegdheid heeft de gemeente ook privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden. De overheid mag in principe alleen dan gebruik maken van de privaatrechtelijke weg indien geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt of indien een ander belang gediend wordt dan het publiekrechtelijke belang. Onder bepaalde omstandigheden kan privaatrechtelijk worden opgetreden, indien de gemeente als rechtspersoon optreedt. Dit kan in geval van:

1. het plegen van een onrechtmatige daad door een natuurlijk- of rechtspersoon jegens de gemeente;
2. het niet-nakomen van een overeenkomst met de gemeente door een natuurlijk- of rechtspersoon;
3. de eigenaarsbevoegdheid van de gemeente, zoals ingebruikneming van gemeentegrond.

Bijlage 22: Handhaving bij overtreding eigen organisatie of andere overheid

Handhaving van voorschriften bij een object van een andere overheid of van een onderdeel van de eigen organisatie is niet anders dan handhaving van voorschriften bij derden. Als er sprake is van een incident, ongewoon voorval of overtreding door de eigen organisatie, dan heeft dit echter in principe altijd prioriteit. Afhankelijk van de aard en de effecten kan er worden besloten kortere termijnen of hogere dwangsombedragen te hanteren. Ook kan er voor spoed of super spoed bestuursdwang gekozen worden. Als er matige spoed is, kan ook worden gekozen voor een last onder dwangsom met een korte termijn met het achterwege laten van de constateringsbrief. Voor meer informatie over de incidenten, ongewone voorvallen en overtredingen door de eigen organisatie wordt verwezen naar die protocollen.

Bijlage 23: Toetsingskader slopen, brandveiligheid en milieubelastende activiteiten.

1. Sloopmeldingen (inclusief eventuele asbestverwijdering)

De gemeente heeft de taak risico's die kunnen ontstaan bij de sloop van bouwwerken en asbestverwijdering beheersbaar te houden. Mensen die dergelijke activiteiten willen uitvoeren zijn wettelijk verplicht dit minimaal vier weken van te voren te melden conform het Bouwbesluit 2012 art. 1.26 en/of het Asbestverwijderingsbesluit 2005. De gemeente beoordeelt de meldingen in ieder geval op de aanwezigheid van plannen voor de te nemen sloopveiligheidsmaatregelen, onderzoeksrapporten naar de aanwezigheid van asbest in het te slopen bouwwerk en certificaten waarmee de uitvoerders dienen aan te tonen dat ze gekwalificeerd zijn om het asbestgevaar te beoordelen en/of het sloop- en verwijderingswerk uit te voeren. Op basis hiervan stelt de gemeente de melder op de hoogte van de uitkomst van de toets die op de melding is uitgevoerd.

Vanaf 1 maart 2017 zijn gecertificeerde partijen in de asbestketen, verplicht om met het Landelijk Asbest Volgsysteem (LAVS) te werken. Het LAVS maakt het mogelijk om informatie over de aanwezigheid van asbest én de genomen maatregelen vast te leggen in een centraal systeem. Ook kan vanuit het LAVS de benodigde sloopmelding voor asbestverwijdering worden gedaan.

2. Toetsingskader voor Brandveilig gebruik

De taak op het gebied van brandveiligheid wordt uitgevoerd door de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). De veiligheidsregio Utrecht doet namens de gemeente de inhoudelijke toets op de relevante wet- en regelgeving (zoals de Wabo, het Bouwbesluit 2012 en de APV) op het terrein van onder meer bouwen,

ruimtelijke ordening, vuurwerkopslagplaatsen en evenementen. Het voornaamste doel van advisering en toezicht op het gebied van brandveiligheid is het streven naar minder branden, minder slachtoffers en minder schade. Hierbij zijn vooral het voorkomen van de calamiteiten (preventie) en het creëren van de mogelijkheid om aanwezige personen veilig te kunnen laten vluchten, van essentieel belang.

3. Toetsingskaders voor de beoordeling van milieubelastende activiteiten

Het doel van het verlenen van vergunningen is, door het toetsen van aanvragen en het opleggen van voorschriften, bijdragen aan een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu. Op milieugebied is de beleidsruimte voor het voeren van een eigen VTH-beleid beperkt. Vanuit Europese (NEC en IPPC-richtlijnen) en landelijke (Wabo, Wet VTH, diverse AMvB's) wet- en regelgeving wordt bepaald welke procedures gevolgd moeten worden en welke voorschriften gelden voor inrichtingen, activiteiten en toestellen en installaties. Ook worden er eisen gesteld aan het actueel hebben en houden van de vergunningen en daarin opgenomen voorschriften. Dit houdt ook in het intrekken van vergunningen voor niet meer in gebruik zijnde bedrijven.

In de wet VTH is bepaald dat een belangrijk deel van de milieugerelateerde taken (de zogenaamde basistaken) niet door de gemeente maar door de Omgevingsdienst Regio Utrecht moet worden uitgevoerd. In het Besluit omgevingsrecht is vervolgens bepaald dat de partners die deel uitmaken van Omgevingsdienst Regio Utrecht gezamenlijk het VTH-beleid opstellen voor de taken die door Omgevingsdienst Regio Utrecht worden uitgevoerd. De gemeente oefent, via haar vertegenwoordiging in de ambtelijke werkgroepen en het bestuur van de Omgevingsdienst Regio Utrecht, invloed uit op de na te streven kwaliteitsniveaus.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's is opgenomen bij welke soort inrichtingen in dat betreffende jaar een toets naar de actualiteit van (de voorschriften van) de vergunning plaatsvindt.

Bijlage 24: Beleidsregels intrekken vergunningen

1. Intrekken vergunningen en ontheffingen

Na het verlenen van een vergunning of ontheffing wordt vaak snel gevolg gegeven aan de uitvoering of ingebruikname. Het komt ook voor dat geen of pas na lange tijd gebruik wordt gemaakt van een verleende vergunning of ontheffing. Het kan daardoor voorkomen dat ongebruikte vergunningen of ontheffingen jaren geleden zijn verleend en niet zijn ingetrokken. De houder van de vergunning of ontheffing behoudt nog steeds het recht om hiervan gebruik te maken.

Om uiteenlopende redenen is het ongewenst om verleende vergunningen en ontheffingen in stand te laten zonder dat daar binnen een bepaalde termijn gebruik van wordt gemaakt. Voor de rechtszekerheid van omwonenden en belanghebbenden is het ongewenst oude vergunningen en ontheffingen in stand te houden. Doordat de bekendmaking van deze besluiten lang geleden kunnen hebben plaatsgevonden, kunnen zij alsnog verrast worden door de activiteiten. Ook vanuit administratief oogpunt is het gewenst dat het gemeentelijke (bouw)archief zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie. Ook voor het beheer van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is een actuele administratie nodig.

Aanleiding voor het intrekken van vergunningen of ontheffingen kan zijn handhaving, waarbij het intrekken van een vergunning als sanctie wordt gezien. Intrekken op verzoek van de vergunninghouder of belanghebbende. Ook kan ambtshalve de procedure tot het intrekken van vergunningen of ontheffingen worden gestart.

1.1 Voorbereidingsprocedure

Op basis van de Wabo kan het bevoegd gezag geheel of gedeeltelijk de omgevingsvergunning intrekken via een reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure. In artikel 3.15 Wabo staat de procedure van intrekking beschreven. Onderscheid moet worden gemaakt tussen het op verzoek van vergunninghouder of ambtshalve (gedeeltelijk) intrekken van de omgevingsvergunning. Uitgangspunt is dat het ambtshalve intrekken van een omgevingsvergunning dezelfde procedure kent als het verlenen ervan.

1.2 Intrekkingsgronden

Burgemeester en wethouders kunnen onder bepaalde omstandigheden een omgevingsvergunning intrekken, artikel 2.33 Wabo. De intrekkingsgronden zijn onderverdeeld in imperatieve en facultatieve

intrekkingsgronden. Bij imperatieve intrekkingsgronden kan de gemeente geen gebruik maken van haar beleidsvrijheid, in het geval van facultatieve intrekkingsgronden kan een omgevingsvergunning alleen worden ingetrokken voor zover het nodig is om aan de grond tot intrekking te voldoen.

1.3 Termijnen

Een omgevingsvergunning kan worden ingetrokken wanneer gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Voor bouwen, slopen of aanleggen geldt een termijn van 26 weken of een in de omgevingsvergunning opgenomen termijn. Na verstrijken van die termijn kan de intrekkingprocedure actief worden opgestart als er een wijziging heeft plaatsgevonden in de grondslagen van de verleende vergunning zoals wijzingen in het bestemmingsplan, eisen bouwbesluit. Indien de vergunninghouder niet reageert op het voornemen tot intrekking, wordt besloten de omgevingsvergunning sowieso in te trekken. Indien door de vergunninghouder gronden worden aangevoerd waarom er nog geen uitvoering is gegeven aan de omgevingsvergunning zal goed onderzocht en afgewogen moeten worden. In familiale kwesties (scheiding, ziekte, overlijden) kan, indien door de vergunninghouder de reden goed kan worden beargumenteerd worden afgezien van intrekking. Wanneer er een gegronde reden is om af te zien van intrekking zal een periode van maximaal 1 jaar worden gesteld waarbinnen de vergunninghouder alsnog van de vergunning gebruik dient te maken.

1.4 Uitsluiting overige intrekkingsgronden

Deze beleidsregel laat de besluitvorming over de overige in artikel 2.33 van de Wabo of andere wetgeving opgenomen intrekkingsgronden onverlet.

1.5 Intrekken overige vergunningen en ontheffingen

Behalve in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn ook in andere wetgeving regels opgenomen voor het intrekken van vergunningen of ontheffingen. Net als voor omgevingsvergunningen geldt voor andere vergunningen en ontheffingen in het algemeen dat voorkomen moet worden dat regels en inzichten doorkruist worden door oude vergunningen of ontheffingen. Het is daarom nodig na verloop van een bepaalde periode overige vergunningen en ontheffingen geheel of gedeeltelijk in te trekken.

Tenzij wettelijk een andere minimumtermijn is bepaald, worden overige vergunningen en ontheffingen na een termijn van één jaar ingetrokken. De stappen en overwegingen in de besluitvorming vinden plaats op dezelfde wijze als omschreven bij omgevingsvergunningen, met inachtneming van de geldende wettelijke voorschriften.

Bijlage 26: Manier van werken bij toezicht en handhaving

1. Algemeen

Doordat we controles uitvoeren, kunnen we overtredingen en illegale activiteiten opsporen en vaststellen. Van de controle maken we een notitie, die in het digitale systeem wordt opgeslagen. Als de toezichthouder bij de controle een overtreding vaststelt, dan handelt de toezichthouder dit naar prioritering af.

De werkwijze in Veenendaal is gebaseerd op het beginsel dat toezicht in eerste instantie een preventieve werking moet hebben die eruit bestaat dat wettelijke voorschriften worden nageleefd zonder sanctionering. Overtredingen kunnen zo al in een vroegtijdig stadium worden voorkomen. In de praktijk blijkt dat in veel gevallen toezichthouders met aansporingen en waarschuwingen ervoor (kunnen) zorgen dat bestuursrechtelijke sanctie-instrumenten niet hoeven te worden ingezet. Daarbij staat de burger centraal, wat betekent dat onze dienstverlening altijd gericht is op klantvriendelijkheid richting de burger. Indien er, na afweging van alle belangen, niet hoeft te worden opgetreden doen we dat niet.

De manier van werken bij toezicht & handhaving krijgt vorm in een soort controle. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in preventief, actief en reactief toezicht.

2. Omgevingsdienst Regio Utrecht

De Omgevingsdienst Regio Utrecht verzorgt voor de gemeente de (milieu)controles. In verband met de grote verscheidenheid aan type bedrijven/ activiteiten zijn in overleg met gemeente voor de inrichtingen waar de gemeente bevoegd gezag is, onderscheid gemaakt in 4 categorieën, waarbij categorie 1 het minst complex is en categorie 4 het meest complex. De complexiteit heeft invloed op de controlefrequentie.

De Omgevingsdienst Regio Utrecht gaat steeds meer over op risico gestuurde en informatie gestuurde handhaving. Dit houdt in dat de inzet van middelen wordt gebaseerd op analyses, zodat het toezicht wordt gehouden dáár waar nodig is. Hiermee wordt zo effectief en efficiënt omgegaan met de middelen die de gemeenten beschikbaar stellen en is de winst voor de gezonde duurzame fysieke leefomgeving het hoogst.

Tevens gaat de Omgevingsdienst Regio Utrecht over op programmatisch toezicht. Dit is een probleemgerichte aanpak waarbij het gedrag van de mensen (doelgroepen) als uitgangspunt wordt genomen voor de te bepalen toezicht- en handhavingstrategie. Door op een systematische manier de doelgroepen en hun naleefgedrag te bepalen kunnen de meest effectieve handhavingsinstrumenten worden toegepast. Dit leidt tot een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening van de Omgevingsdienst Regio Utrecht en de effectiviteit en efficiëntie van toezicht en handhaving. Het programmatische karakter maakt het mogelijk dat de Omgevingsdienst Regio Utrecht voor al haar gemeenten een zo veel mogelijke uniforme werkwijze kan realiseren. Dit komt het gelijke speelveld en het rechtsgevoel van de inwoners ten goede. Door informatie gestuurd en met meetbare doelstellingen te werken kunnen wij in een jaarlijkse cyclus het effect meten, rapporteren en onze capaciteit zo doelgericht mogelijk aanpassen en inzetten. De gemeenten en de Omgevingsdienst Regio Utrecht kunnen samen de indicatoren bepalen die in het jaarverslag worden opgenomen. Dit stelt de Omgevingsdienst Regio Utrecht in staat om in het gemeentelijke jaarverslag een rapportage op basis van outcome te geven, zodat duidelijk wordt in hoeverre de beleidsdoelen worden gehaald.

Wraken

Het kan voorkomen dat een overtreding wordt geconstateerd waarbij op basis van de prioritering niet direct actie wordt ondernomen bijvoorbeeld door gebrek aan beschikbare capaciteit. In dat geval kan een wrakingsbrief worden gestuurd. Hierin wordt de overtreder in kennis gesteld van de overtreding waarbij hij/zij op zijn/haar eigen verantwoordelijkheid wordt gewezen om de overtreding ongedaan te maken. Tevens wordt hiermee het recht uitgesproken om in de toekomst alsnog sanctionerend op te treden. Zodra in de uitvoering of beleidsmatig aan deze overtredingen meer prioriteit wordt gegeven, dan wordt bepaald of tegen die overtredingen alsnog wordt opgetreden.

Integrale aanpak

Controles worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd (zie ook bijlage 16). Welke vorm van integraal toezicht gehanteerd wordt, hangt sterk af van de situatie van de inwoner of het bedrijf. Deze integrale aanpak ligt in lijn met het uitgangspunt dat er zo min mogelijk (administratieve) lasten zijn voor bewoners, ondernemers, etc. Ook wordt hiermee tegemoetgekomen aan de eisen in de Wabo aan het toezicht worden gesteld waarin is voorgeschreven dat het bestuursorgaan zijn controles moet afstemmen en coördineren om te voorkomen dat gemeentelijke toezichthouders en andere toezichthouders (bijvoorbeeld de Omgevingsdienst Regio Utrecht) onwetend van elkaar bedrijven bezoeken. Indien gecoördineerd toezicht niet mogelijk is, blijven de controles vanuit de verschillende vakgebieden uitgevoerd worden.

