



Operationeel kader VTH-strategieën

Vastgesteld op : 14 december 2021
Kenmerk : 2137062

Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Afbakening	5
1.3 Globale strategie, aanpak op maat	6
1.4 Opbouw.....	6
2. WERKWIJZE PRIORITAIR WERKEN.....	7
2.1 Aanleiding	7
2.2 Scenario's.....	7
2.2.1 Scenario's vergunningverlening	8
2.2.2 Scenario's toezicht	9
2.2.3 Scenario's handhaving.....	9
3. PREVENTIESTRATEGIE.....	11
3.1 Achtergrond	11
3.2 Communicatie	11
3.3 Voorlichting.....	11
3.4 Mediation	12
3.5 Samenwerking bij de preventie.....	12
4. VERGUNNINGENSTRATEGIE.....	13
4.1 Basiswerkwijze	13
4.2 Vormen van vergunningverlening	14
4.2 Beoordelingskader slopen, bouwen, brandveiligheid en monumenten	14
Toetsing aan welstandseisen	15
Bouwtechnische toetsing	15
Slopen	16
Brandveiligheid.....	16
Monumenten e.d.	16
4.4 Beoordelingskader ruimtelijke ordening	16
Bestemmingsplanbeleid.....	16
Afwijkingbeleid.....	17
4.5 Beoordelingskader milieu.....	18
Externe veiligheid	18

4.6	Beoordelingskader reclame, kap en inritten	18
4.7	Beoordelingskader natuurbescherming en flora en fauna	19
4.8	Beoordelingskader bodem, bouwstoffen en grondstromen.....	19
4.9	Beoordelingskader evenementen	20
4.10	Samenwerking bij de vergunningverlening	20
5	TOEZICHTSTRATEGIE.....	21
5.1	Aanleidingen voor toezicht.....	21
5.2	Vormen van toezicht	21
5.3	Preventief toezicht op de bouw	21
5.4	Preventief toezicht op sloopwerken	23
5.5	Preventief toezicht op brandveiligheid.....	24
5.6	Preventief toezicht op milieu-inrichtingen	25
5.7	Preventief toezicht op aanleg, kap en reclame	25
5.8	Preventief toezicht op monumenten	25
5.9	Preventief toezicht: gebiedscontroles	25
5.10	Repressief toezicht.....	26
	Klachten en meldingen.....	26
	Verzoeken om handhaving.....	27
	Calamiteiten.....	28
5.11	Samenwerking bij het toezicht	28
6	SANCTIESTRATEGIE	29
6.1	Formele overtreding, gelijkwaardige oplossingen.....	29
6.2	Formele, legaliseerbare overtreding	29
	Vergunnen met sanctionerende tik	29
	Vergunnen	29
	Vergunnen met bestuursrechtelijke handhaving.....	29
6.3	Sanctie instrumenten.....	30
6.4	Passende reactie	30
6.5	Afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke spoor.....	31
6.6	Samenwerking bij het sanctioneren.....	35

7. GEDOOGSTRATEGIE (TIJDELIJK NIET-AANPAKKEN VAN OVERTREDINGSSITUATIES) .	36
7.1 Gedoogvoorwaarden.....	36
7.2 Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen	37
7.3 Situaties die van gedogen worden uitgesloten	38
7.4 Voorkomen van onnodige (passieve) gedoogsituaties.....	38
7.5 Samenwerking bij het gedogen	38
8. KWALITEITSBORGING	39
8.1 Kwaliteitsdoelstelling.....	39
8.2 Kwaliteitsborging.....	39
8.3 Kwaliteitsmeting	41
9. VOORTGANGSBEWAKING EN VERANTWOORDING	42

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

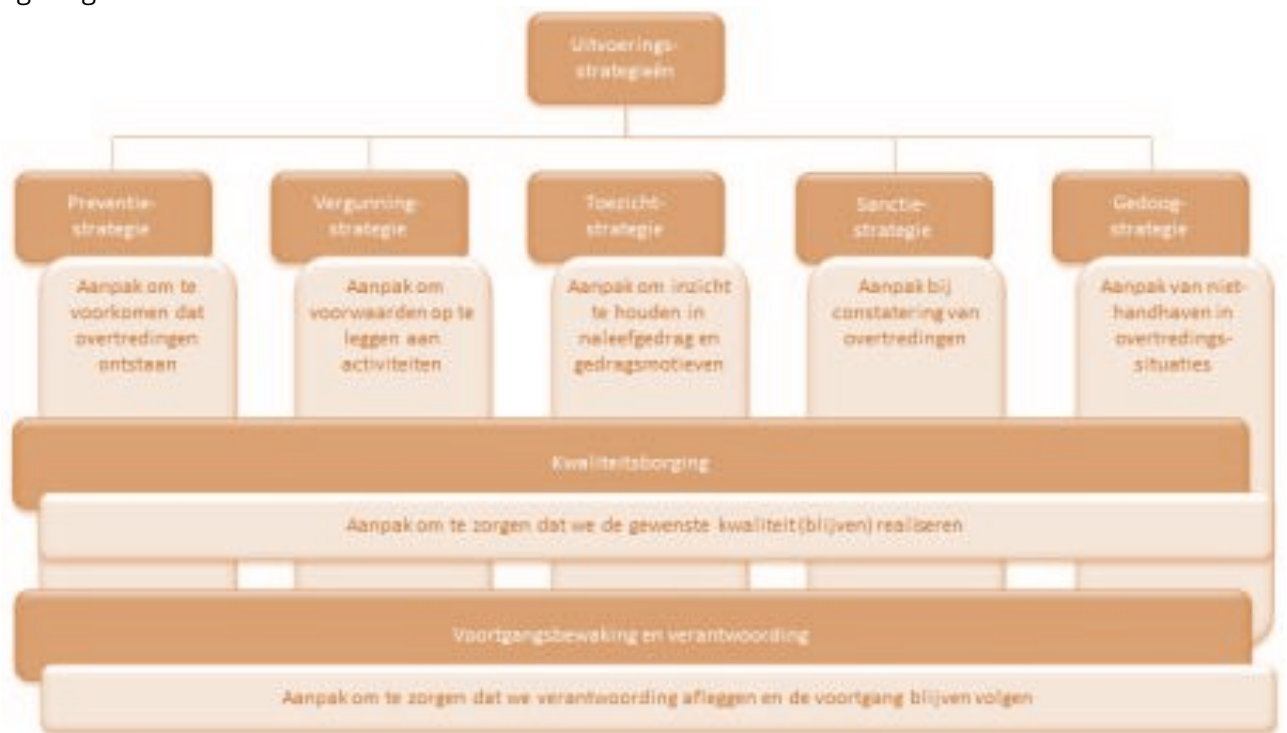
In het VTH-beleidsplan 2022-2025 heeft het college van de gemeente Steenberg vastgelegd welke doelen ze wil bereiken. In voorliggende uitvoeringsstrategieën bepalen we hoe we dit gaan doen. Voorliggende strategieën zijn in ons college vastgesteld.

De wijze waarop de doelen worden bereikt leggen we vast in voorliggende uitvoeringsstrategieën. De strategieën zijn gebaseerd op de landelijke strategieën (voor gedogen en sanctioneren) en zijn aangevuld met de gemeentelijke werkwijze.

1.2 Afbakening

Voorliggende strategieën zijn in eerste instantie beperkt tot de reikwijdte van de Wabo, inclusief de bepalingen uit de APV die in de Wabo integreren. Dit betekent dat aandacht wordt besteed aan de preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving van bestemmingsplannen (ruimtelijke ordening), milieuregels, bouw-, sloop- en brandveiligheidsregels en regels ten aanzien van monumenten, reclame, rooien van bomen, natuurbescherming en in- en uitritten. Daarnaast is de regelgeving rond evenementen en bodem-, bouwstoffen en grondstromen meegenomen.

De samenhang tussen de strategieën in voorliggend document is in onderstaand figuur gevisualiseerd.



Figuur: samenhang in strategieën

1.3 Globale strategie, aanpak op maat

Een aanpak die effectief blijkt te zijn bij bijvoorbeeld aannemers hoeft niet ook automatisch effectief (of efficiënt) te zijn bij industriële bedrijven, recreatieobjecten, agrariërs en burgers. Dit heeft alles te maken met de aard van activiteiten, de 'pakkans', de motieven voor niet-naleven (zoals onwetendheid of calculerend gedrag) én het (juridische) instrumentarium dat de gemeente beschikbaar hebben. De keuzevrijheid voor de medewerkers van onze gemeente en de organisaties die voor onze gemeente werkzaamheden uitvoeren (zoals de OMWB en de veiligheidsregio) zijn op de voor ons essentiële aspecten ingeperkt. De strategie in voorliggend document is echter niet gedetailleerd op alle aspecten, zodat de vergunningverlener, toezichthouder of handhaver in de praktijk een aanpak op maat kan realiseren.

Omwille van de transparantie, rechtsgelijkheid en ontwikkelingsbestendigheid enerzijds en de effectiviteit anderzijds, werken de uitvoeringsstrategieën samen met het VTH-beleidsplan door in ons jaarlijkse uitvoeringsprogramma. In dit uitvoeringsprogramma wordt concreet bepaald welke instrumenten we inzetten, in welke intensiteit en welke gevolgen dit heeft voor de formatie.

1.4 Opbouw

De uitvoeringsstrategieën zijn opgebouwd volgens bovenstaand figuur. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 de werkwijze prioritair werken uitgelegd. In hoofdstuk 3 wordt de preventiestrategie uitgewerkt. In hoofdstuk 4 de vergunningenstrategie. De toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie komen aan bod in achtereenvolgend de hoofdstukken 5, 6 en 7. Hoofdstuk 8 bevat de systematiek van kwaliteitsborging. Hoofdstuk 9 behandelt tot slot de voortgangsbewaking en verantwoording.

2. Werkwijze prioritair werken

2.1 Aanleiding

Omdat er nooit voldoende capaciteit is om alle taken uitputtend uit te voeren, betekent het opstellen van VTH beleid ook keuzes maken en prioriteiten stellen. Dit is gebeurd aan de hand van een prioriteitstelling waar een risicoanalyse aan ten grondslag ligt. Hiermee maken wij keuzes ten aanzien van de inzet van capaciteit en middelen.

Om de medewerkers zo effectief mogelijk in te zetten, is bepaald welke activiteiten binnen de gemeente prioriteit hebben en welke minder (zie bijlage 1 Risicoanalyse). De inzet op activiteiten met een lage prioriteit is minder dan op activiteiten met een hoge prioriteit. Hierbij kan gedacht worden aan de diepgang van toetsing van een vergunningaanvraag of een toezichtmoment, de bezoekfrequentie van toezicht en de wijze waarop overlastmeldingen in behandeling worden genomen (nu doen of later inplannen).

De risico inschatting beperkt zich niet meer tot alleen risico's ten aanzien van het niet voldoen aan Bouwbesluit, zoals in de oude methodiek van prioriteren wel het geval was. Dit is ingegeven door ontwikkelingen als de komst van de Omgevingswet en de Wkb die maken dat er veranderingen gaan plaatsvinden in de uitvoering van VTH taken. De technische toetsing door de overheid neemt af. Er moet meer integraal gekeken worden naar veel bredere beoordelingskaders, waarin 'ja, mits...' het uitgangspunt wordt in plaats van 'nee, want...' De verwachting is dat er minder getoetst kan gaan worden volgens een vast kader en stramien en er meer maatwerk moet worden geleverd.

2.2 Scenario's

De verschillende activiteiten zijn als volgt geprioriteerd:

Prioriteit 1: gemiddelde > 3 x kans > 3

Prioriteit 2: gemiddelde > 3 x kans <= 3

Prioriteit 3: gemiddelde <= 3 x kans > 3

Prioriteit 4: gemiddelde <= 3 x kans <= 3

In onderstaande figuur is dit weergegeven.

	Prioriteit	Diepgang van toetsing	Wijze van toezicht	Wijze van handhaving
Scenario 1	Laag (4)	Toets op basisniveau	Visueel toezicht na gereedmelding. Bij voorkeur projectmatig	Projectmatig of wel/niet na afwegen belangen
Scenario 2	Gemiddeld (3)	Toets op basisniveau en zaak specifieke aandachtspunten	Toezicht op de meest relevante voorschriften	Projectmatig of melding en verzoek tot handhaving of directe aanleiding
Scenario 3	Heel Hoog + Hoog (1 + 2)	Grondige toetsing	Toezicht op alle voorschriften	Directe handhaving

Ten aanzien van de activiteiten met prioriteit 4 adviseren wij om ook de mogelijkheden tot deregulering te verkennen. Wanneer dit niet gewenst is, of door hogere regelgeving niet kan, wordt voor deze categorieën scenario 1 gehanteerd.

De scenario's hebben gevolgen voor de inzet van zowel vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit staat hieronder verder toegelicht. Hierbij gaan we in op vermindering van inzet op de volgende activiteiten:

- Weigeringsgronden uit wet- en regelgeving gekoppeld aan activiteiten.
- Bestemmingsplan/omgevingsplan.
- Redelijke eisen van welstand.
- Omgevingsveiligheid (o.a. bouw- en sloopveiligheid, maar ook aspecten als onttrekking van grondwater bij bemaling van bouwputten).
- Milieu aspecten (o.a. geluid, lucht, geur, Wet natuurbescherming).
- Relevante beleidskaders/normen/verordeningen (mobiliteit, parkeren, horecabeleid, detailhandelsbeleid, economisch beleid, verordening fysieke leefomgeving enz.).
- Afwijkingenbeleid.

Hieronder volgt de beschrijving van de drie scenario's waarmee de inzet in de praktijk kan worden bepaald (wat doen we wel, wat doen we bewust en bestuurlijk afgestemd niet).

2.2.1 Scenario's vergunningverlening

Scenario 1

- De aanvraag wordt alleen beoordeeld op toelaatbaarheid binnen bestemmingsplan en/of overige relevante beleidsregels, waaronder afwijkingenbeleid, welstandsnota, enz.
- Geen toetsing aan Bouwbesluit/Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).
- Het besluit wordt onder mandaat genomen.
- Er worden alleen standaard voorschriften in de vergunning opgenomen.

Scenario 2

- De aanvraag wordt beoordeeld op toelaatbaarheid binnen bestemmingsplan en/of overige relevante beleidsregels, waaronder afwijkingenbeleid, welstandsnota, enz.
- Geen toetsing aan Bouwbesluit/Bbl. In aangewezen gevallen (zie tabel 1), wordt wel de constructieve veiligheid en/of brandveiligheid beoordeeld.
- Het besluit wordt onder mandaat genomen.
- Er worden naast standaard voorschriften ook eventuele specifieke/maatwerk voorschriften opgenomen, bijvoorbeeld op basis van een extern gegeven advies.

Categorie	Eenvoudig	Complex
Woonfunctie		X
Bijeenkomstfunctie	X	X
Gezondheidszorg	X	X
Agrarisch		X
Kantoorfunctie		X
Logiesfunctie		X
Sportfunctie (bebouwd)	X	X
Winkelfunctie		X
Overige		X
Bouwwerk, geen gebouw zijnde (mits, publiek toegankelijk)		X

Tabel 1: Aangewezen gevallen

Scenario 3

- De aanvraag wordt integraal beoordeeld op toelaatbaarheid binnen het bestemmingsplan en overige relevante beleidsregels.
- De technische toetsing aan het Bouwbesluit/Bbl wordt conform het landelijke toetsprotocol uitgevoerd.

- Een besluit van een ander bevoegd gezag (verklaring van geen bedenkingen) en/of een advies van een aangewezen adviseur wordt betrokken bij het te nemen besluit.
- Er worden standaard en/of op het project toegespitste voorschriften opgenomen in de vergunning.

2.2.2 Scenario's toezicht

Scenario 1

- Er wordt alleen (administratief) toezicht gehouden op uiterlijke kenmerken en vooraf gestelde uitgangspunten/voorschriften bij afronding van het project (afschouwen vanwege termijn openstaand dossier, dan wel vanwege gereed melding).
- Rapportage bevat alleen een datum van een eventuele start melding en/of de datum waarop het gereed gemeld is of is geschouwd.
- Er wordt geen omgevingsanalyse en risico-inschatting 'omgevingsveiligheid' gemaakt.
- Bij 'geen-gebruik' van de verleende vergunning wordt 3 jaar na het onherroepelijk worden van het besluit overgegaan tot intrekken. Hierbij worden uiteraard rekening gehouden met de wettelijke kaders op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Scenario 2

- Er wordt in aangewezen gevallen (zie tabel 1) toezicht gehouden op de aspecten constructieve veiligheid en brandveiligheid (eventuele inschakeling veiligheidsregio). In andere gevallen wordt alleen toezicht gehouden op uitvoeringsexcessen (bijv. bouwen in afwijking van de vergunning of bij klachten).
- Rapportages beperken zich tot start- en gereeddatum (of datum schouw) en toezichtmomenten. De rapportages worden geregistreerd in het VTH systeem en/of zaaksysteem.
- Er wordt een omgevingsanalyse en risico-inschatting gemaakt (dit heeft te maken met de omgevingsveiligheid die behoort tot de beoordeling van de veiligheid bij uitvoering van bouwen/of sloopwerkzaamheden).
- Bij 'geen-gebruik' van de verleende vergunning wordt 3 jaar na het onherroepelijk worden van het besluit overgegaan tot intrekken. Hierbij worden uiteraard rekening gehouden met de wettelijke kaders op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Scenario 3

- Er wordt gewerkt volgens een integraal toezichtprotocol, waarvan eveneens omgevingsveiligheid een onderdeel uitmaakt.
- Rapportages bevatten alle toezichtmomenten en verslagen van overleggen met ketenpartners, vergunninghouder en/of uitvoerende partijen.
- Bij 'geen-gebruik' van de verleende vergunning wordt 3 jaar na het onherroepelijk worden van het besluit overgegaan tot intrekken van de vergunning of zoveel eerder als daartoe aanleiding en noodzaak bestaat. Hierbij wordt uiteraard rekening gehouden met de wettelijke kaders op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

2.2.3 Scenario's handhaving

Scenario 1

- Meldingen en verzoeken om handhaving worden of alleen projectmatig aangepakt (kan ook door bijvoorbeeld een betere preventieve voorlichting worden voorkomen) of wel/niet na afweging van belangen.
- Na eerste constatering van een overtreding wordt de overtreder aangesproken/geïnformeerd. Hierbij meldt de toezichthouder dat er sprake is van een overtreding die beëindigd moet worden, maar dat nog niet direct wordt opgetreden. Bij voortdurende van de overtreding zal wel handhavend worden opgetreden.

Scenario 2

- Overtredingen worden alleen gehandhaafd als een melding of verzoek om handhaving is ontvangen of handhaving, vanwege bijzondere omstandigheden, niet kan wachten op een projectmatige aanpak.

Scenario 3

- Overtredingen vragen om directe handhaving vanwege acuut gevaar en/of bijzondere omstandigheden en/of bijzondere belangen bij een snelle handhaving (bij eigen constatering of melding en verzoek om handhaving).

Toelichting bij scenario's handhaving

Overtredingen binnen het eerste scenario worden in beginsel 'opgespaard' per thema/project. Zodra er aanleiding bestaat om tot handhaving over te gaan, dan worden deze in één keer op projectmatige wijze of thematisch gehandhaafd. Aanleidingen kunnen ingegeven zijn door politieke keuzes, incidenten of een bepaalde omvang van het aantal overtredingen in bijvoorbeeld een bepaalde wijk. Over projectmatig te handhaven overtredingen worden jaarlijks, bij het maken van het uitvoeringsprogramma, gerapporteerd.

Als er niet direct handhavend wordt opgetreden, dan wordt dit gemeld aan de melder en overtreder. Bij voortdurend van de overtreding wordt alsnog handhavend opgetreden.

Het tweede scenario komt overeen met het eerste. Het verschil is dat in dit geval wel direct handhavend wordt opgetreden bij een melding of verzoek om handhaving of als er een directe aanleiding voor is.

In het derde scenario vindt handhaving direct plaats conform de beschreven werkwijze en regels.

3. Preventiestrategie

3.1 Achtergrond

Beter voorkomen dan genezen. Door vooraf te investeren in inzicht en duidelijkheid van regels, kunnen we een deel van de overtredingen door onze burgers en bedrijven voorkomen. Het betreft met name overtredingen die door goedwillende en onbewuste overtreders kunnen worden gemaakt.

3.2 Communicatie

Met goede communicatie over de visie, het beleid, de uitvoering en de organisatie willen we ervoor zorgen dat het burgers, bedrijven en overige instellingen duidelijk is hoe wordt omgegaan met de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving binnen de gemeente. Bij de communicatie wordt gefocust op de drijfveren om regels na te leven of te overtreden. Hiervoor gebruiken we de Tafel van 11 als instrument. De Tafel van 11 is een samenhangende opsomming van gedragswetenschappelijke variabelen (dimensies), die bepalend zijn voor de mate van naleving van regelgeving.

Transparantie en duidelijkheid over de invulling en uitvoering van de taken kunnen leiden tot een verbetering van de effecten van de geleverde inspanningen, dus een beter naleefgedrag. Zolang de gemeente actief met de burgers en bedrijven communiceert over hun visie en het uit te voeren beleid, zal dit duidelijkheid scheppen bij deze doelgroepen en zal daarmee zoveel mogelijk worden voorkomen dat overtreders zeggen: "Ik wist het niet."

Met een goede communicatie wordt tevens bereikt dat er een situatie ontstaat waarin duidelijk is wat de achterliggende doelen van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van wet- en regelgeving zijn. Als over deze doelen actief wordt gecommuniceerd draagt dit bij aan het begrip van burgers en bedrijven. Er wordt als zodanig draagvlak gecreëerd voor de handhaving.

Communicatie versterkt naast de daadwerkelijke VTH-instrumenten de uitwerking van acties. Als de uitwerking zichtbaar worden gemaakt, heeft een uitgevoerde controle niet alleen een positieve invloed op het naleefgedrag van de gecontroleerde maar ook op die van de niet-gecontroleerden. Gebeurt dit niet dan gaat de effectversterkende werking snel verloren.

Hierbij wordt opgemerkt dat communicatie als handhavingsinstrument facilitair is aan de handhavingsinstrumenten als het toezicht houden en de juridische handhaving. Dit betekent dat in de praktijk communicatie wordt ingezet als handhavingsinstrument, als ondersteuning voor het toezicht houden en de juridische handhaving.

3.3 Voorlichting

Onze gemeente probeert in eerste instantie via voorlichting te bereiken dat overtredingen die kunnen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis worden voorkomen. Burgers en bedrijven worden geïnformeerd door de gemeente over verandering van wet- en regelgeving, indieningsvereisten, mogelijkheden voor aanvragen, et cetera.

Voorlichting vindt plaats door:

- informatieverstrekking over beleid, wetgeving en indieningsvereisten op onze website.
- verwijzing naar websites van (landelijke) overheden met actuele informatie over wetgeving, indieningsmogelijkheden (omgevingsloket online) op onze website.
- voorlichting in huis-aan-huis bladen bij verandering van wetgeving.
- folders en brochures die in het gemeentehuis opgehaald kunnen worden.
- vooroverleg over indieningsvereisten, kansrijkheid van plannen en mogelijkheden voor indiening van aanvragen (in fasen, in delen of integraal).
- bespreken van (toetsings)resultaten na indiening van een informatieverzoek.
- informatieverstrekking tijdens controles. Een deel van de controles wordt vooraf aangekondigd, waardoor voorzieningen toegankelijk zijn en benodigde documenten gebundeld beschikbaar zijn.

Voorlichting en toetsing van informatieverzoeken is een gratis dienstverlening van onze gemeente. Voor vooroverleg worden leges geheven.

Het eindresultaat van een informatieverzoek betreft een ambtelijke indicatie van de haalbaarheid van een initiatief op bepaalde maatgevende facetten zoals ruimtelijke inpassing, welstand, monumenten, flora en fauna. De aanvrager kan zijn initiatief zo nodig aanpassen en verder uitwerken en loopt zodoende in het formele vergunningentraject niet meer tegen onverwachte obstakels aan. Tevens kan de gemeente in het voortraject adviseren over de wijze van de vergunningaanvraag (gefaseerd, deelactiviteiten). Alleen bij ingrijpende of bestuursgevoelige plannen vindt bij een vooroverleg terugkoppeling plaats naar het bestuur. Grotere ruimtelijke ontwikkelingen doorlopen een voortraject op basis van het basisplanproces. De kwaliteit van de ingediende gegevens bepaalt de toetsingsmogelijkheden. Daarnaast kan de aanvrager zelf aangeven op welke gronden hij de toetsing vooraf wenselijk acht. De ervaring leert dat circa 75% van de vooroverleggen leidt tot een formele aanvraag. De tijd die door de gemeente wordt gestoken in de behandeling van een vooroverleg, wordt in het formele stadium dus veelal teruggewonnen.

3.4 Mediation

Indien er maatschappelijke weerstand tegen activiteiten bestaat, maar geen wettelijke grondslag is om te handhaven (in casu formeel geen overtreding is), kan de gemeente mediation inzetten om toekomstige klachten en handhavingsverzoeken te voorkomen. Mediation levert vooral een bijdrage aan een verbetering van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen. De gemeente kiest in beginsel geen andere positie in het 'conflict' dan te proberen de partijen bij elkaar te brengen.

3.5 Samenwerking bij de preventie

Communicatie is een vak op zich. Vandaar dat er voor een goede invulling hiervan samenwerking moet worden gezocht met de communicatieafdeling binnen de gemeente.

Bij het voorkomen van overtredingen werken we niet structureel samen met externe partijen. Incidentele samenwerking, afhankelijk van de situatie, kan gezocht worden.

4. Vergunningenstrategie

Uitgangspunt bij vergunningverlening is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen. De aanvraag vormt immers de basis voor de te verlenen vergunning. De gemeente houdt zich bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

De gemeente heeft de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. De komst van de Wabo heeft er toe geleid dat bij het aanvragen van een Wabo-vergunning wordt gewerkt met casemanagement. Bij elke aanvraag wordt een casemanager toegewezen. De klant beschikt hierdoor over één vast aanspreekpunt na indiening. Het 'van het kastje naar de muur sturen' wordt hierdoor sterk verminderd, evenals het risico dat bij vergunningverlening tegenstrijdige voorschriften worden gesteld. De casemanager krijgt vanuit de betrokken disciplines adviezen aangereikt en ziet toe op het integrale karakter van de omgevingsvergunning.

4.1 Basiswerkwijze

Ons hoofdproces voor het besluiten op een vergunningaanvraag volgt de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Awb en de Wabo. Een samenvatting van het Wabo- werkproces is als volgt:

1. Inboeken, registreren en digitaliseren van de aanvraag;
2. Sturen ontvangstbevestiging;
3. Casemanager omgevingsvergunning bepaalt:
 - a. Bevoegd gezag;
 - b. Uitgebreide of reguliere procedure;
 - c. Publiceren aanvragen en (concept)beschikkingen (veelal via frontoffice);
 - d. Overzicht bewaken over lopende procedures en de voortgang.
4. De casemanager is verantwoordelijk voor het afhandelen van de aanvraag:
 - a. Toets volledigheid en ontvankelijkheid;
 - b. (Vak)inhoudelijke toets aan relevante beoordelingskaders;
 - c. Uitzetten bij interne- en externe adviseurs;
 - d. Bewaken van de termijn, om van rechtswege verleende vergunningen te voorkomen;
 - e. Aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
 - f. Opstellen (concept)beschikking;
 - g. Registratie.
5. Archiveren beschikkingen (analoog en digitaal).
6. Mogelijk bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening.

Afhankelijk van het zwaartepunt van de aanvraag wordt bepaald welke medewerker casemanager is. De basiswerkwijze voor het verlenen van een omgevingsvergunning is vastgelegd in onze registratiesystemen (workflowmanagement), waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. De gemeente specifieke werkwijzen en keuzes zijn vastgelegd in werkafspraken en -processen.

Correspondentie, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn gestandaardiseerd voor de toestemmingen die onder de Wabo vallen. We verrichten een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen om vergunning.

Als richtlijn geldt dat binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag schriftelijk om aanvullende gegevens wordt verzocht. Als de gevraagde stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt waartegen bezwaar kan worden ingediend.

Bij de vergunningverlening wordt de Wet Bibob en het Bibob-beleid van de gemeente Steenbergen toegepast. Bij het verlenen van een vergunning kan namelijk het gevaar aanwezig zijn dat met die vergunning strafbare feiten zullen worden gepleegd of dat uit strafbare feiten verkregen geld hiervoor zal worden benut. Hiervoor ontvangt de aanvrager een op maat gemaakt Bibob-vragenformulier en dient de aanvrager dit binnen een gestelde termijn retour te sturen. Indien hiertoe aanleiding is, kunnen we advies inwinnen bij het Landelijk Bureau Bibob te Den Haag (onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie) waardoor de termijn van 30 dagen automatisch wordt verlengd met acht of twaalf weken.

4.2 Vormen van vergunningverlening

De volgende vormen van vergunningverlening worden onderscheiden:

- Reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken)
- Uitgebreide procedure (6 maanden, eenmalig te verlengen met 6 weken)
- Gefaseerde aanvraag (eerste fase en tweede fase, verschillende termijncombinaties mogelijk)
- Aanvraag van deelactiviteiten (langste termijn van ieder van de deelactiviteiten)

Het opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu), aanvullende voorwaarden (slopen) en nadere voorwaarden (brandveilig gebruik) gebeurt niet op basis van een aanvraag, maar naar aanleiding van een melding of op basis van constatering van toezichthouders. Als aanvulling of concrete uitwerking van algemeen geldende voorschriften van het Activiteitenbesluit of Bouwbesluit 2012 kan een uitwerking van voorschriften nodig zijn voor het voorkomen van risico's en/of voor een betere handhaafbaarheid.

Indien een aanvraag in fasen of deelactiviteiten wordt aangevraagd, worden de bovenstaande stappen bij iedere fase/deelactiviteit doorlopen.

Aan de initiatiefnemers van vergunde werken die na geruime tijd (variërend van een half tot twee jaar) na het definitief worden van het besluit niet zijn gestart, wordt een verzoek tot intrekking verstuurd. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen in wetgeving. Het verzoek tot intrekking wordt verstuurd volgens de termijnen zoals deze zijn opgenomen in de Wabo. Aanvragers kunnen ook zelf verzoeken om intrekking. Zij ontvangen na een intrekking binnen een in de legesverordening bepaalde periode op verzoek maximaal 20% van de betaalde leges terug.

4.2 Beoordelingskader slopen, bouwen, brandveiligheid en monumenten

Voor de activiteiten bouwen, monumenten en sloop geldt dat de gemeentelijke toets (de zogenaamde preventieve toets) gekarakteriseerd wordt als een 'aannemelijkheidstoets': een vergunning voor de activiteit bouwen wordt alleen verleend als voldoende aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan de technische voorschriften. Hiermee stelt de wetgever duidelijk dat de gemeente bij het toetsen van de bouwaanvraag niet de verantwoordelijkheid overneemt van de vergunninghouder of de bouwpartij.

Aanvragen voor vergunningplichtige bouwwerken toetsen we met name aan de volgende onderdelen

- ontvankelijkheid
- bestemmingsplan
- welstandseisen (voor zover van toepassing)
- bouwtechnisch (Bouwbesluit 2012)
- gemeentelijke Bouwverordening
- Monumentenwet en erfgoedverordening
- Verordening ruimte (onder andere bij veehouderijen aan de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij)

In het bestemmingsplan worden ruimtelijke beleidskeuzes vertaald naar praktisch toepasbare voorschriften. In de welstandsnota worden door het vastgestelde kader de ruimtelijke uitstraling en kwaliteit van de gemeente waar nodig gewaarborgd. De gemeentelijke bouwverordening bevat alleen nog maar stedenbouwkundige voorschriften (vangnet), voorschriften inzake tegengaan van bouwen op verontreinigde grond en procedurele welstandsvoorschriften. In de Monumentenwet en erfgoedverordening is opgenomen op welke wijze om moet worden gegaan met de monumentale status van een gebouw.

Toetsing aan welstandseisen

In de Nota uiterlijk van bouwwerken zijn de welstandseisen ten aanzien (beeldbepalende) panden opgenomen en is op de overzichtskaarten een verwijzing naar diverse beeldkwaliteitsplannen opgenomen. Concreet houdt dit in dat plannen voor onder meer bouwwerken en reclameobjecten moeten voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in het beleid. Via de Erfgoedwet en de gemeentelijke Erfgoedverordening is de bescherming van monumenten geregeld. Om de redelijke eisen van welstand te beoordelen, worden bouwplannen in gebieden met welstandseisen voorgelegd aan de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK). Deze commissie beoordeelt ook monumenten.

Bouwtechnische toetsing

Het is de verantwoordelijkheid van de aanvrager om aannemelijk te maken dat het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Het is praktisch onmogelijk om alle geldende technische voorschriften even uitputtend te toetsen en te handhaven. Dat is uit het oogpunt van maatschappelijke risico's en maatschappelijke kosten ook niet nodig. Door toekomstige wetgeving met mogelijkheden voor private kwaliteitsborging (gecertificeerde bouwplantoets) verschuift de toetsing aan het Bouwbesluit 2012 (vóór en tijdens realisatie) naar gecertificeerde bureaus. Tot die tijd worden bouwplannen voornamelijk op brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid getoetst. Tevens wordt gecontroleerd op de uitgangspunten van de BENG (bijna-energie neutraal gebouw).

In het Bouwbesluit 2012 zijn voorschriften gegeven voor het bouwen van woningen en woongebouwen, woonwagens en standplaatsen, niet tot bewoning bestemde gebouwen en voor bouwwerken geen gebouwen zijnde. Het Bouwbesluit 2012 maakt vervolgens onderscheid tussen twaalf verschillende gebruiksfuncties. De voorschriften voor de verschillende bouwwerken zijn verdeeld in vier thema's, te weten: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. De voorschriften kunnen wat betreft zwaarte per

gebruiksfunctie verschillen. Bovendien hanteert het Bouwbesluit 2012 verschillende niveaus met betrekking tot deze voorschriften. Bij verandering van zowel het gebruik als de technische staat van een bouwwerk zijn de voorschriften voor nieuwbouw uitgangspunt. Indien sprake is van een ondergeschikte verbouwing kan vrijstelling voor een lager niveau worden gegeven met als ondergrens het bestaande niveau als beschreven in het Bouwbesluit 2012.

Slopen

Voor slopen geldt een meldingsplicht of (indien in bestemmingsplannen of Erfgoedverordening geregeld) een vergunningplicht. De sloopmelding of –aanvraag wordt op diverse thema's uitvoerig beoordeeld. Het betreft de thema's omgeving, archeologie, cultuurhistorie, bodem, asbest, milieugevaarlijke stoffen en sloopafval. Ten aanzien van asbest wordt voor iedere sloop bij bouwwerken vóór 1994 een asbestinventarisatierapport gevraagd. De toetsresultaten ten aanzien van deze thema's zullen waar nodig moeten worden vertaald naar (nadere) voorwaarden.

Brandveiligheid

Aanvragen om vergunning in verband met nieuwbouw, uitbreiding en verbouw (met uitzondering aan- en verbouwen en van nieuwbouw van enkelvoudige grondgebonden woningen) worden door ons, indien nodig, ter beoordeling voorgelegd aan de Veiligheidsregio Midden- en West Brabant.

Monumenten e.d.

De omgevingsvergunning voor monumenten (wijziging) en beeldbepalende panden (cultuurhistorisch waardevolle objecten) vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan gemeentelijk cultuurhistorisch erfgoed. Hiervoor is een Erfgoedverordening. Naast de gebruikelijke beoordeling van de aanvraag via de (gemeentelijke) monumentencommissie ligt het voor de hand dat bij de toetsing van aanvragen om monumentenvergunningen wordt aangesloten bij de toetsingsstrategie voor omgevingsvergunningen activiteit bouwen. Immers, voor vrijwel alle veranderingen aan een monument is ook een omgevingsvergunning vereist. Door de intensiteit van toetsing en toezicht te vergroten als het een monument betreft kan een afdoende waarborg tegen vernietiging van monumentale waarden worden verkregen.

4.4 Beoordelingskader ruimtelijke ordening

Bestemmingsplanbeleid

De bestemmingsplannen binnen onze gemeente zijn dekkend voor het gehele gemeentelijke grondgebied. We streven ernaar dat alle plannen actueel zijn en niet ouder zijn dan 10 jaar. Op basis van de besluitvormingsmomenten van de vastgestelde bestemmingsplannen, de sindsdien gevoerde procedures (toestemmingen en weigeringen afwijking planologisch gebruik) en onze ambitie om te voorkomen dat bestemmingsplannen tegelijkertijd moeten worden herzien, wordt een actualisatieplanning gemaakt. Doel daarbij is het verkrijgen en behouden van actuele bestemmingsplannen voor de burgers en bedrijven in onze gemeente.

Op grond van artikel 3.7 lid 1 Wro kan de gemeenteraad verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid voor een gebied (voorbereidingsbesluit). Een voorbereidingsbesluit is nodig om een bepaald gebied te beschermen tegen (bouw)activiteiten die een gewenste ontwikkeling in dat gebied onomkeerbaar in de weg staan. Daarnaast kan, op basis van een voorbereidingsbesluit, medewerking worden verleend aan (bouw)activiteiten die geen invloed hebben op de gewenste ontwikkeling van een gebied, of daar mee in overeenstemming zijn. Een voorbereidingsbesluit wordt in ieder geval alleen nodig geacht indien de verwachting is dat het ontwerp bestemmingsplan in de periode dat het voorbereidingsbesluit geldt ook ter visie zal worden gelegd en wanneer in een plangebied veel nieuwe ontwikkelingen worden verwacht.

De afgelopen jaren is door veranderde wet- en regelgeving het opstellen van een bestemmingsplan veel complexer geworden. In een bestemmingsplan wordt ingegaan op diverse aspecten zoals luchtkwaliteit, de watertoets, archeologie, etc. Om te zorgen voor een handhaafbaar bestemmingsplan, worden toezichthouders in het planproces betrokken.

Afwijkingbeleid

Het merendeel van de afwijkingen van de regels van bestemmingsplannen valt onder de reguliere procedure van de Wabo. In veel bestemmingsplannen zijn afwijkingsbevoegdheden opgenomen. Daarnaast zijn er de buitenplanse afwijkingsmogelijkheden. Hiervoor is geen afwijkingsbeleid geformuleerd, waardoor iedere afwijking individueel beoordeeld en getoetst wordt en hierover door het college wordt besloten.

Elk bouwplan wordt getoetst aan het bestemmingsplan om te bekijken of er sprake is van strijdigheden met de planvoorschriften. Dit gebeurt op een grondige manier, waarbij specifieke kenmerken nauwkeurig worden nagemeten en bestemmingen per ruimte worden benoemd en gecontroleerd.

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn gevallen opgenomen waarvoor een omgevingsvergunning kan worden verleend voor planologisch strijdig gebruik. Het gaat hier om een voortzetting van de zogenoemde 'kruimellijst' van bouwwerken van geringe omvang en invloed (zowel planologisch als stedenbouwkundig). Voor de kruimelgevallen is specifiek beleid vastgesteld, namelijk het Afwijkingenbeleid Kruimelgevallen, waardoor strijdigheid met het bestemmingsplan geen weigeringsgrond is voor de activiteiten die in dit beleid zijn opgenomen.

Indien een bouwplan niet binnen het bestemmingsplan past en het niet tot het Afwijkingenbeleid Kruimelgevallen behoort, wordt beoordeeld of voor het bouwplan een omgevingsvergunning voor het strijdig planologisch gebruik (voorheen ontheffing of projectbesluit) of een nieuw bestemmingsplan mogelijk is.

Vervolgens wordt beoordeeld of het wenselijk is om aan het initiatief mee te werken door het volgen van een toepasbare ruimtelijke procedure op basis van een ruimtelijke onderbouwing (aanvaardbaarheid). Alle betrokken belangen worden hierbij in beeld gebracht en afgewogen. Indien wordt besloten geen medewerking te verlenen, wordt de aanvraag niet verder getoetst aan overige aspecten.

4.5 Beoordelingskader milieu

De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) wil de bij haar belegde taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht op een effectieve, efficiënte en kwalitatief verantwoorde wijze uitvoeren. Het is de missie van de OMWB (en haar deelnemers) om zichtbaar samen te werken aan een schone, veilige en duurzame leefomgeving. Met vaststelling van het Gemeenschappelijk Uitvoeringskader Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2018 Regio Midden- en West-Brabant bieden de deelnemers van de OMWB hiertoe de basis. Dit uitvoeringskader vormt het raamwerk voor het meerjaren uitvoeringsprogramma van de OMWB voor de basistaken en de ingebrachte verzoektaken. Het kader is onderdeel van de gezamenlijke beleidscyclus zoals wettelijk voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten is voorgeschreven in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Met de vaststelling door alle deelnemers van dit gemeenschappelijke uitvoeringskader wordt voldaan aan deze bepalingen in het Bor over uniform uitvoeringsbeleid.

Externe veiligheid

De gemeente heeft bedrijventerreinen aangewezen waar risicovolle bedrijven zich mogen vestigen. Deze locaties zijn onder andere aangewezen via gronduitgiftebeleid. De komst van nieuwe PR-contouren wordt niet uitgesloten. Hieronder vallen ook de groter wordende contouren door verandering van wet- en regelgeving. Het gronduitgifte beleid voor bedrijven, danwel het beleid tot verwerven van gronden is een belangrijk instrument bij het beïnvloeden van de externe veiligheid.

Bij de toetsing van aanvragen krijgt externe veiligheid veel aandacht. Iedere aanvraag voor een omgevingsvergunning met de activiteit milieu en iedere melding Activiteitenbesluit wordt getoetst op externe veiligheid. In het uitvoeringsbeleid externe veiligheid is een procedure opgenomen hoe van vergunning aanvraag tot vergunningverlening wordt gewerkt op het gebied van externe veiligheid. Hierin wordt mede bepaald of een inrichting moet worden opgenomen in het RRG (Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen). Grondslag voor de beoordeling van de risicovolle inrichtingen is de beleidsvisie. Hier worden de ambities van de gemeente beschreven.

Het verantwoorden van het groepsrisico wordt ingevuld in alle ruimtelijke plannen en omgevingsvergunningen waar dit conform wet- en regelgeving is vereist. Bij het bestuur wordt een weloverwogen en acceptabele afweging gemaakt. De besluitvorming voldoet te allen tijde aan de ambities uit de Beleidsvisie.

4.6 Beoordelingskader reclame, kap en inritten

Voor het realiseren van activiteiten die als wettelijke basis in de APV zijn geregeld, vindt toetsing primair plaats op basis van de bepalingen in de APV. Naast deze publiekrechtelijke toetsing, vinden vaak ook privaatrechtelijke afspraken plaats als de activiteiten plaatsvinden op publieke gronden (bijvoorbeeld bij de aanleg van inritten). Afstemming vindt plaats met de wegbeheerders. Binnen onze gemeente zijn dit de gemeente zelf, het waterschap, Rijkswaterstaat en de provincie.

Van kappen kan sprake zijn als een boom of houtopstand geveld wordt of als er zeer drastisch wordt gesnoeid, bijvoorbeeld het verwijderen van de kroon uit een boom. In de Bomenverordening Steenberghe is opgenomen dat het verboden is om zonder kapvergunning

een houtopstand te vellen, wanneer de houtopstand voorkomt op de bomenlijst, de kaart 'beschermde groenelementen', voldoet aan de beschrijving 'bos' en/of voorkomt op de lijst van de Monumentale Bomen van Nederland van de Bomenstichting.

4.7 Beoordelingskader natuurbescherming en flora en fauna

Indien een aanvraag voor een omgevingsvergunning de activiteit handelen in een natuurbeschermingsgebied bevat, of de activiteit kan gevolgen hebben voor de aanwezige flora en fauna, dan wordt door onze gemeente een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) in het kader van de Wabo aangevraagd bij respectievelijk de provincie en IL&T. Beide activiteiten mogen ook direct door de aanvrager aangevraagd worden bij de provincie en IL&T. De inhoudelijke toetsing ten aanzien van natuurbescherming en/of flora en fauna vindt plaats door de provincie en/of IL&T. We nemen de resultaten van deze toetsing (verklaring van geen bedenkingen) over in onze beschikking.

4.8 Beoordelingskader bodem, bouwstoffen en grondstromen

De gemeente is zelf geen bevoegd gezag in het kader van de Wet bodembescherming. Wel worden meldingen beoordeeld voor het (opnieuw) toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie. Deze meldingen worden altijd door de OMWB getoetst aan de eisen uit onze Nota bodembeheer.

De kwaliteit van de bodem speelt een rol bij onder meer bouwplannen, herinrichting van stadsdelen, civieltechnische werken, het verlenen van milieuvergunningen, etc. Bij deze activiteiten zijn diverse partijen betrokken. Al deze partijen (andere afdelingen binnen een gemeente maar ook aannemers, makelaars, projectontwikkelaars, etc.) hebben behoefte aan duidelijke regels voor het omgaan met de bodemkwaliteit en het toepassen van partijen grond en baggerspecie. Tevens wil de gemeente haar bodemkwaliteit duurzaam beheren. Dat betekent onder meer dat hergebruik van vrijkomende grond efficiënt en verantwoord moet plaatsvinden. Het bodembeleid zoals beschreven in de beheernota maakt het mogelijk om vrijkomende grond zoveel mogelijk in de regio te hergebruiken. Zowel de interne gemeentelijke uitvoeringsorganisatie als externe partijen hebben hier profijt van.

Bij de toets van de meldingen worden de volgende aspecten meegewogen:

- 4.8.1 De kwaliteit van uitvoering (Kwalibo)
- 4.8.2 De milieuhygiënische kwaliteit van bouwstoffen
- 4.8.3 De milieuhygiënische kwaliteit van grond en baggerspecie

Kwalibo

Onder de naam Kwalibo regelt het Besluit bodemkwaliteit de kwaliteitsborging in het bodembeheer. Kwalibo richt zich vooral op de bodemintermediairs. Dat zijn onder meer de adviesbureaus, laboratoria, aannemers, grondbanken, producenten van bouwstoffen en bedrijven die grond en baggerspecie reinigen en verwerken.

Bouwstoffen

Bouwstoffen die aan de generieke kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit voldoen, mogen worden toegepast zonder nadere eisen aan de wijze van toepassing. Bouwstoffen die niet voldoen aan deze eisen kunnen (tot bepaalde grenzen) met isolerende maatregelen worden toegepast.

Grond en baggerspecie

Voordat grond of baggerspecie wordt toegepast moet er sprake zijn van een nuttige toepassing. De toepassing van grond of baggerspecie mag niet leiden tot achteruitgang van de gebiedskwaliteit.

De kwaliteit van een partij grond of baggerspecie moet voldoen aan de toepassingseisen van de Bodembeheernota. Bewijsmiddelen voor de kwaliteit van een partij grond zijn bodemonderzoeken (bijvoorbeeld partijkeuringen) en de Regionale Bodemkwaliteitskaart. Als milieu hygiënische verklaring voor de kwaliteit van toe te passen of te verspreiden baggerspecie en voor de kwaliteit van de bodem onder oppervlaktewater zijn de onderzoeksstrategieën die voldoen aan een waterbodemonderzoek conform NVN 5720 van toepassing.

4.9 Beoordelingskader evenementen

Aanvragen voor evenementen worden onder andere getoetst aan het evenementenbeleid en het bestemmingsplan. Indien evenementen plaatsvinden in tijdelijke bouwwerken, vindt de toetsing plaats aan het Bouwbesluit 2012.

4.10 Samenwerking bij de vergunningverlening

Alle vergunningaanvragen worden besproken in een afstemmingsoverleg, waarbij vanuit de benodigde disciplines wordt beoordeeld of een toetsing noodzakelijk is. Afhankelijk van de aangevraagde activiteit vindt samenwerking plaats met diverse interne en externe adviseurs.

Het overhevelen van het basistakenpakket naar de OMWB betekent voor de gemeente dat een deel van de VTH (milieu)taken extern wordt uitgevoerd. Voor de kwaliteit van de specialistische bouwplantoetsing (bouwfysica, bouwakoestiek, constructieve veiligheid) werken we samen met externe adviseurs. Toetsing van de brandveiligheidsaspecten vindt plaats door de brandweer. Bouwplannen in de gebieden waarvoor welstandseisen gelden en aanvragen voor monumenten worden voorgelegd aan de CRK.

5 Toezichtstrategie

Het besluit omgevingsrecht (Bor) geeft slechts in algemene bewoordingen aan hoe het toezicht georganiseerd dient te zijn. Op grond van het Bor moet het bestuursorgaan inzicht geven in de wijze waarop het toezicht op de naleving van wet – en regelgeving wordt uitgeoefend. In de gemeente vindt toezicht in een vorm en intensiteit plaats welke leidt tot een adequate naleving van wet en regelgeving.

5.1 Aanleidingen voor toezicht

Toezicht in de gemeente vindt plaats op basis van:

- het jaarlijks uitvoeringsprogramma;
- aangevraagde vergunningen en ontvangen meldingen;
- specifieke thema's of projecten;
- ontvangen klachten, handhavingsverzoeken en calamiteiten;
- waarnemingen in het vrije veld: oog en oor.

5.2 Vormen van toezicht

Bij het houden van toezicht kunnen verschillende methoden worden gebruikt. Het onderscheid is van belang omdat per branche en per beleidsterrein de aspecten waar de controle zich op richten verschillend zijn. Het is effectief om verschillende vormen van controles te hanteren, welke zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden.

Vormen van toezicht in de gemeente zijn:

- Administratief toezicht (bijvoorbeeld bij stoffenstromen zoals grond of secundaire bouwstoffen) en bij gegevens in het ondernemingsdossier;
- Structurele (routinematige) controles: periodiek toezicht op vergunningen en meldingen. In de regel worden alle aspecten (respectievelijk de gehele vergunning) getoetst in integrale controles;
- Ad hoc toezicht vanwege bijzondere omstandigheden;
- Thematische controles. Deze worden geformuleerd in het uitvoeringsprogramma;
- Gebiedsgerichte controles, bijvoorbeeld op bedrijfsterreinen;
- Hercontroles. De hercontrole bevat toezicht op één of enkele aspecten en vindt plaats aan de hand van een brief die is verzonden naar aanleiding van de vorige controle of op basis van een controlerapport.

Onder toezicht wordt verstaan: het feitelijk toezien op naleving van wet- en regelgeving door het uitvoeren van controles. Binnen de toezichtstrategie onderscheiden we twee hoofdvormen van toezicht, namelijk:

- 1.) Preventief toezicht: zie paragrafen 5.3 t/m 5.9
- 2.) Repressief toezicht: zie paragraaf 5.10

5.3 Preventief toezicht op de bouw

Het preventieve toezicht op omgevingsvergunningen voor het bouwen vindt in de realisatiefase plaats. Het is van belang dat er tijdens het bouwen van een bouwwerk toezicht wordt gehouden op een aantal belangrijke aspecten uit het bouwproces. Het is echter niet efficiënt en daarnaast praktisch onmogelijk om elk bouwwerk op elk punt van de bouw in de realisatiefase te controleren. Het toezicht zal zich dan ook juist richten op de cruciale momenten/fasen in een

bouwproces, afhankelijk van het type bouwwerk en de prioriteit die aan de betreffende taak is gegeven.

Een goede afstemming tussen de vergunningverlener en de bouwkundig toezichthouder is daarom ook van cruciaal belang, omdat de vergunningverlener samen met de toezichthouder op basis van de omgevingsvergunning voor het bouwen het beste kan inschatten welke momenten uit het bouwproces voor het betreffende bouwwerk van belang zijn om te controleren.

Tijdens het bouwproces wordt een vijftal bouwfasen onderscheiden, te weten:

- 1.) aanloop;
- 2.) onderbouw;
- 3.) bovenbouw;
- 4.) gevel/dak;
- 5.) afbouw.

De onderstaande toezichtmomenten worden binnen deze bouwfasen in het bouwproces onderscheiden:

Ad. 1) Aanloop:

- Toezichtmoment 1. check bouwdoos op volledigheid (o.a. vergunning en voorwaarden) en voorbereiding (oriënteringsgesprek)
- Toezichtmoment 2. verificatie van gegevens over de bouwplaats/invullen opnamestaat/bouwveiligheidsplan
- Toezichtmoment 3. bevestiging van werkafspraken met de bouwer
- Toezichtmoment 4. uitzetten van de bouw (uitzetten bouw, uitgraven bouwput)

Ad.2) Onderbouw:

- Toezichtmoment 5. heien/bronbemaling/riolering/damwandconstructie
- Toezichtmoment 6. controleren (van wapening) van de fundering (staal/palen, constructie)
- Toezichtmoment 7. begane grondvloeren

Ad. 3) Bovenbouw:

- Toezichtmoment 8. verdiepingsvloeren en -wanden (stempels, steigers, vloeren (inclusief wapening van prefabvloeren en daarop aangebrachte wapeningsnetten) en balken)
- Toezichtmoment 9. constructies overige verdiepingen

Ad. 4) Gevel/dak:

- Toezichtmoment 10. kap (dakconstructie, dakafwerking, buitenblad gevel, gevelopeningen)

Ad. 5) Afbouw:

- Toezichtmoment 11. afbouw en installaties (o.m. nutsvoorzieningen, hoogteverschil en vloerafscheidingen, ventilatie en spuicapaciteit, brandveiligheid, vluchtmogelijkheden, brandveiligheidsinstallaties, bescherming geluid (van installaties), vochtwering, verbrandingslucht/rook, EP gerelateerde installaties)

- Toezichtmoment 12. eindoplevering

Het aantal gedefinieerde toezichtmomenten hoeft niet altijd daadwerkelijk te worden uitgevoerd. Het is voorstelbaar dat bij kleinere bouwwerken volstaan kan worden met een selectie van voornoemde toezichtmomenten. Bij grote bouwwerken of bouwwerken waaraan op de betreffende handhavingstaak een (heel) hoge prioriteit is toegekend, ligt het voor de hand dat (vrijwel) alle toezichtmomenten worden ingevuld. Het is dan zelfs mogelijk dat binnen deze toezichtmomenten meerdere controlebezoeken op meerdere aspecten binnen de betreffende bouwfase voor het invullen van één toezichtmoment nodig zijn.

In het toezichtprotocol voor bouwen wordt per type bouwwerk het daadwerkelijk aantal momenten vastgelegd evenals welke van de gedefinieerde momenten tijdens het bouwproces worden gecontroleerd.

Onder de Wabo kan vaker zonder omgevingsvergunning worden gebouwd, zowel particulier als zakelijk. Echter, bij vergunningsvrij bouwen is men wel aan regels gebonden. Deze regels omvatten vooral maximale oppervlakten en maximale afmetingen. In ieder geval gelden altijd de regels uit de Woningwet, het Bouwbesluit 2012 (onder meer voor veiligheid en gezondheid), de bouwverordening en het burendrecht uit het Burgerlijk Wetboek.

5.4 Preventief toezicht op sloopwerken

De voorschriften, die tijdens sloopwerkzaamheden moeten worden nageleefd, en waar toezicht op moet worden gehouden zijn:

- 5.4.1 de wijze van slopen;
- 5.4.2 de veiligheid van het sloopterrein en de directe omgeving;
- 5.4.3 het omgaan, verwerken en afvoeren van diverse soorten vrijkomend sloopafval, waaronder asbest.

Voor het slopen van bouwwerken worden drie fasen van het sloopproces onderscheiden, te weten:

- 1.) de voorbereiding;
- 2.) de uitvoering;
- 3.) de oplevering.

Binnen deze fasen van het sloopproces wordt een aantal toezichtmomenten onderscheiden.

Ad.1.) de voorbereiding

- Toezichtmoment 1. uitvoering van het sloopveiligheidsplan;

Ad. 2) de uitvoering

- Toezichtmoment 2. de wijze van uitvoering van de werkzaamheden
- Toezichtmoment 3. controle op naleving van de voorwaarden bij de vergunning

Ad. 3) de oplevering

- Toezichtmoment 4. controle op verpakking en wijze van afvoer van sloopafval (inclusief afvoerbonnen)

In ons toezichtprotocol slopen is per type sloopwerk het daadwerkelijk aantal momenten vastgelegd evenals welke van de gedefinieerde momenten tijdens het sloopproces worden

gecontroleerd. Er is onderscheid in sloopactiviteiten waar asbest vrij komt en sloopactiviteiten zonder asbestverwijdering.

5.5 Preventief toezicht op brandveiligheid

Afhankelijk van de aard van het bouwwerk en het gebruik worden met de brandweer afspraken gemaakt op welke toezichtsmomenten de brandweer met het bouwtoezicht gaat controleren. Bij grote projecten wordt de brandweer al vroeg in het proces betrokken. Afstemming kan dan plaats hebben over de bijvoorbeeld de aan te leveren certificaten en de toezichtmomenten. De opleveringscontrole van de omgevingsvergunning brandveilig gebruik neemt de brandweer voor haar rekening.

Een groot deel van het toezicht betreft het structurele toezicht op de brandveiligheid in gebouwen met een publieks- of een verblijfsfunctie. In het kader van het Bouwbesluit 2012 geldt voor het merendeel van deze gebouwen de meldingsplicht. Slechts voor een gering aantal is de vergunningsplicht van toepassing. De toezichtstaak op brandveiligheidsvoorschriften bij vergunningsplichtige gebouwen is specialistisch werk en vindt daarom plaats door de brandweer, eventueel samen met een van de bouwtoezichthouders. Bij gebouwen met een milieumelding of – vergunning én een melding brandveilig gebruik, worden de brandveiligheidsaspecten zoveel mogelijk meegenomen bij de reguliere milieucontroles. Bouwwerken die niet vergunning- of meldingsplichtig zijn voor brandveiligheidsaspecten worden, in geval er sprake is van een milieu-inrichting, in de periodieke milieucontroles ook gecontroleerd op brandveiligheid.

Tijdens het toezicht wordt er in dit kader met name gecontroleerd op:

- de aanwezigheid van een vergunning brandveilig gebruik/melding Bouwbesluit 2012
- de voorschriften van een vergunning brandveilig gebruik/melding Bouwbesluit 2012
- de aanwezigheid van vereiste documenten, logboeken en certificaten
- transparant- en noodverlichting (vluchtrouteaanduiding)
- het blokkeren, afsluiten en niet functioneren van vluchtroutes, nooduitgangen, blusmiddelen, rookbrandscheidingen en ontruimings-, brandmeld-, rookafvoer- en warmteafvoerinstallaties (extra aandacht voor het uitzetten van de centrale luchtbehandeling in huis om te voorkomen dat bij een calamiteit schadelijke gassen de woning binnenkomen).

De handleiding PREVAP (preventieactiviteitenplan) bevat de indeling van prioriteiten, op basis van het verwachte brandrisico van gebruiksfuncties. PREVAP staat voor:

Preventieactiviteitenplan. Het gaat hier om prioriteiten op basis van de bouw- en gebruiksregelgeving. Bij de indeling van de gebruiksfuncties in prioriteitsklassen zijn criteria gehanteerd als het aantal aanwezigen, de zelfredzaamheid van de aanwezigen, de kans op brand, de frequentie van gebruik van een object. Dit zijn criteria op basis van het gebruik van een gebouw/object. Andere criteria zijn bijvoorbeeld bouwaard, bouwhoogte of bouwjaar. Aan de hand van deze PREVAP hebben we een indeling in prioriteiten bepaald, inclusief bijbehorende kengetallen, voor de uit te voeren taken.

Prioriteitsklasse	Aard risico	Controlefrequentie
A	Zeer hoog risico	1 x per jaar
B	Hoog risico	1 x per 2 jaar
C	Gemiddeld risico	1x per 3 jaar
D	Beperkt risico	1x per 4 jaar

De controle wordt uitgevoerd als een integrale of enkelvoudige controle. De integrale controle heeft betrekking op drie factoren: bouwkundig, installatietechnisch en organisatorisch (hier worden dus ook de eisen uit het Bouwbesluit 2012 in meegenomen). De enkelvoudige controle heeft alleen betrekking op het gebruik van het bouwwerk (hier worden dus alleen de gebruiksbepalingen uit het Gebruiksbesluit gecontroleerd). De wijze van toezicht vindt plaats aan de hand van ons toezichtprotocol brandveilig gebruik.

5.6 Preventief toezicht op milieu-inrichtingen

Dit toezicht vindt plaats door de OMWB conform het Gemeenschappelijk Uitvoeringskader (GUK).

5.7 Preventief toezicht op aanleg, kap en reclame

In geval van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit wordt volstaan met maximaal één toezichtmoment op het moment van aanvang van de werkzaamheden. Dan wordt met de vergunninghouder doorgesproken waarop de vergunning betrekking heeft en hoe het werk wordt uitgevoerd. Opleveringscontroles zijn niet noodzakelijk, de eindcontrole op de werkzaamheden kan veelal worden uitgevoerd tijdens de reguliere gebiedscontroles. Bijzondere omstandigheden uitgezonderd. Deze aanpak is voornamelijk gebaseerd op het geringe aantal vergunningen wat de laatste jaren is verleend.

Voor de activiteiten reclame aanbrengen en kappen van bomen beperken wij ons echter tot het steekproefsgewijs controleren. In dit kader gaan wij uit van de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerder van de werkzaamheden. In het gebiedstoezicht wordt de uitvoering verder beoordeeld. In het geval er sprake is van een herplantplicht kan een toezichtmoment wel van belang zijn.

5.8 Preventief toezicht op monumenten

Nadat een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouw en monumenten is afgegeven, zullen de monument specifieke aspecten worden meegenomen in de reguliere bouwinspecties, tenzij in een specifieke zaak extra toezicht nodig is. Hierdoor blijft dit toezicht beperkt van omvang.

In de gebruiksfase houden we in onze gemeente toezicht op monumentale waarden. Voor het toezichtprotocol zijn de verschillende onderdelen van controle benoemd. Per onderdeel is beschreven op welke wijze het toezicht wordt uitgevoerd.

5.9 Preventief toezicht: gebiedscontroles

Zolang geen (nieuwe) activiteiten plaatsvinden, vindt slechts beheer van het grondgebied plaats. Tijdens het beheer gaan we met toezicht na of het gebruik volgens de regels plaatsvindt.

Gebiedsgericht toezicht wordt toegepast met aandacht voor diverse, vastgelegde controlepunten ten aanzien van ruimtelijke ordening, bouwen, (brand)veiligheid, milieu en APV en bijzondere wetten.

Afhankelijk van het type gebied en/of bestuurlijke prioriteit kan de nadruk meer of juist minder op enig rechtsgebied liggen.

In het algemeen vindt het toezicht plaats vanaf de openbare weg en is het gericht op het voorkomen en tegengaan van excessen. Voor deze wijze van controle worden zowel bouw- als milieutechnische toezichthouders ingezet. Bij nader te bepalen feiten wordt een collega

toezichthouder geïnformeerd, die op dat specifieke terrein vakbekwaam is. Het gaat vooral om zaken die geen vakinhoudelijke kennis verlangen. Hoewel iedere toezichthouder van oorsprong een bepaalde specialiteit (bouw, milieu, brandveiligheid, etc.) heeft, worden zijn of haar vaardigheden tevens benut voor het toepassen van de 'oog- en oorfunctie' voor zaken die buiten zijn of haar specialisme liggen. Op deze manier denken we de integrale handhaving verder te optimaliseren.

5.10 Repressief toezicht

Onder repressief toezicht wordt verstaan toezicht dat plaatsvindt op basis van klachten, meldingen, verzoeken om handhaving en calamiteiten/incidenten.

Klachten en meldingen

Klachtentoezicht tijdens de realisatiefase vindt plaats naar aanleiding van een klacht of melding van burgers/bedrijven (extern) of van andere afdelingen/collega's/bestuur (intern). Klachten en meldingen kunnen per telefoon, schriftelijk, per e-mail of via de website van de gemeente binnenkomen. In principe worden klachten en meldingen, afhankelijk van de bestuurlijke prioriteit, zo veel mogelijk meegenomen tijdens het reguliere gebiedsgericht toezicht. Het streven is om de klager binnen vijf werkdagen op de hoogte te stellen wat er met de klacht is gedaan.

In het kader van het VTH-beleidsplan is slechts sprake van een klacht als de klacht betrekking heeft op een handhavingstaak, bijvoorbeeld een klacht over illegale bouw door de burens of een klacht over stankoverlast door een bedrijf. Klachten over (het functioneren van) ambtenaren en/of klachten over de gemeentelijke organisatie vallen hier dus uitdrukkelijk niet onder. Hiervoor geldt namelijk een aparte klachtenregeling op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Bij de beoordeling van een klacht wordt ten eerste vastgesteld of de betreffende klacht niet moet worden opgevat als een verzoek om handhaving. Bestaat er onduidelijkheid over de aard van de klacht, dan wordt altijd contact gezocht met de klager om vastgesteld te krijgen hoe de klacht dient te worden opgevat en hoe de klacht vervolgens dient te worden afgehandeld.

Uitgangspunt voor de afhandeling van klachten en meldingen is dat deze altijd binnen een redelijke termijn worden behandeld. In beginsel moet de klager/melder altijd uitsluitel krijgen over hoe de gemeente met de klacht/melding omgaat. Dit kan lastig zijn in het geval het gaat om een anonieme klacht. Bij anonieme klachten kan er een onderscheid worden gemaakt tussen twee categorieën anonieme klachten, te weten:

1. anonieme klachten waarbij de klager bij de gemeente bekend is, maar waarbij de klager ten opzichte van degene waarover geklaagd wordt anoniem wil blijven. Uitgangspunt is dat deze op eenzelfde wijze worden afgehandeld als gewone klachten, waarbij de gewenste anonimiteit van de klager zoveel mogelijk wordt gerespecteerd.
2. anonieme klachten waarbij de klager bij de gemeente onbekend is. Uitgangspunt is dat deze niet in behandeling worden genomen, tenzij het belang van de klacht dusdanig wordt ingeschat dat directe actie noodzakelijk wordt geacht.

Bij de afhandeling van klachten wordt een onderscheid gemaakt in de prioriteit van de afhandeling van klachten/meldingen. Indien de klacht/melding een taakonderdeel betreft die, volgens het VTH-beleidsplan, een hoge prioriteit heeft gekregen, krijgt deze voorrang op klachten

en meldingen waarvan de prioriteit op gemiddeld tot laag is vastgesteld. Het is daarom van belang dat er bij binnenkomst van de klachten en meldingen gelijk een goed beeld ontstaat van (het belang van) de melding en het taakonderdeel waarop de klacht/melding betrekking heeft.

Uiteraard wordt afhankelijk van het belang en de spoedeisendheid van de klacht/melding ingeschat of directe afhandeling van de melding noodzakelijk is. Het is voorstelbaar dat in bepaalde gevallen kan worden afgeweken van de prioriteit die aan het betreffende taakonderdeel is toegekend. Uiteraard worden bijzondere klachten/meldingen waarbij sprake lijkt te zijn van direct gevaar en/of een onveilige situatie altijd direct behandeld.

Verzoeken om handhaving

Uitgangspunt bij verzoeken om handhaving is dat op alle schriftelijke handhavingsverzoeken wordt gereageerd. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt "een beginselplicht tot handhaving", zeker als derden hierom verzoeken. Het is daarom van belang dat bij de afhandeling van verzoeken om handhaving op te treden extra zorgvuldig te werk wordt gegaan. Door mogelijkheden voor de verzoeker om, bij niet tijdige besluitvorming op een verzoek om handhaving, na een in gebreke stelling aanspraak te maken op een dwangsom van de gemeente, is naast zorgvuldigheid ook tijdigheid van besluitvorming essentieel.

Op alle verzoeken om handhaving dient altijd een besluit te volgen, inhoudende:

1. een besluit tot afwijzing van het verzoek;
2. een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom/bestuursdwang aan overtreder.

Ad. 1) Indien een verzoek om handhaving wordt afgewezen dient de verzoeker dit bij formeel besluit kenbaar te worden gemaakt. Het afwijzingsbesluit dient net als alle overige besluiten te voldoen aan de vereisten van de Awb. Redenen voor afwijzing van het verzoek kunnen zijn:

- na controle en juridische toetsing blijkt dat er geen sprake is van een overtreding;
- na controle en juridische toetsing blijkt dat er wel sprake is van een overtreding, maar dat er daarbij sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van handhaving kan worden afgezien (bijvoorbeeld in het geval van concreet zicht op legalisatie).

Ad. 2) Indien er na controle en juridische toetsing blijkt dat er sprake is van een overtreding, waarbij er tevens geen bijzondere omstandigheden bekend zijn op grond waarvan van handhaving kan worden afgezien, dient er op het verzoek om handhaving altijd een handhavingsbesluit te volgen. Concreet betekent dit dat er alsdan een bestuursrechtelijk sanctiemiddel dient te worden opgelegd aan de overtreder.

Om te voorkomen dat de overtreder ineens geconfronteerd wordt met een handhavingsbesluit, wordt overtreder alvorens dit besluit wordt opgelegd eerst in de gelegenheid gesteld om zijn/haar zienswijze te geven (tenzij er sprake is van spoed, dan wordt de mogelijkheid om eerst een zienswijze in te dienen achterwege gelaten). Pas daarna volgt het definitieve handhavingsbesluit.

Calamiteiten

Voor calamiteiten (bijvoorbeeld een brand waarbij asbest vrijkomt) is de OMWB (voor wat betreft de inrichtingen die onderdeel uitmaken van het basistakenpakket) oproepbaar; zij verlenen 24-uurs ondersteuning. De ondersteuning vindt plaats door middel van het verlenen van kennis (monsteropnames, meedenken bij oplossingen) en materiaal (zoals meetapparatuur). Hiervoor is met hen een (koepel)overeenkomst gesloten. Hierbij geldt een 24-uurs bereik- en beschikbaarheid met een (maximale) opkomsttijd van één uur. Bij instortingsgevaar worden aannemers of sloopbedrijven ingeschakeld.

De gemeente beschikt over een protocol voor het optreden bij calamiteiten met asbest (branden en dumpingen).

Voor rampen/grote incidenten maken we gebruik van een crisisorganisatie. De crisisorganisatie wordt door de AOV-er van het cluster Veiligheid georganiseerd. Deze medewerker draait ook AOV-piket en OvD-bz-piket (AOV = Ambtenaar Openbare Veiligheid en OvD-bz = Officier van Dienst bevolkingszorg). Calamiteiten of spoedmeldingen dienen telefonisch te worden gemeld. Dit nummer is buiten kantooruren doorgeschakeld naar de dienstdoende opzichter van de Buitendienst. Afhankelijk van het soort melding schakelt de dienstdoende opzichter de juiste personen in. Milieuklachten kunnen buiten kantooruren worden gemeld bij de klachtenlijn van de OMWB.

5.11 Samenwerking bij het toezicht

Interne afstemming van de activiteiten is structureel vastgelegd in het VTH-overleg. Extern is er indien nodig op ad hoc basis overleg met instanties als de politie, het OM (Openbaar Ministerie) de AID (Algemene Inspectiedienst) en het waterschap.

Structureel overleg vindt plaats met de OMWB (voor de milieu- en bodemtaken) en de veiligheidsregio (voor de brandveiligheidstaken). Toezichtprogramma's worden zoveel mogelijk afgestemd om te voorkomen dat bedrijven in een beperkte periode voor zowel milieu als brandveiligheid bezocht worden. Op basis van het VTH-beleid kiezen we ervoor de periodieke (milieu)controles tijdens de gebruiksfase zo veel mogelijk integraal uit te voeren. Voorbeeld hiervan is de controle van gebouwen in het kader van het Bouwbesluit 2012 en het toepassen van de 'oog- en oorfunctie' voor andere handhavingsthema's als illegale (ver)bouw, sloop, gebruik en asbest. Iedere toezichthouder heeft van oorsprong een specialiteit, maar zal zijn of haar vaardigheden tevens benutten voor het 'in de gaten houden' van zaken die buiten zijn of haar specialisme liggen. Bij nader te bepalen feiten wordt een collega toezichthouder geïnformeerd, die op dat specifieke terrein vakbekwaam is. Het gaat vooral om zaken die geen vakinhoudelijke kennis verlangen. De bevindingen worden, afhankelijk van het dossier, afgestemd met OMWB, Politie, Vreemdelingenpolitie, Belastingdienst, Brandweer, Waterschap, de douane, Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit of Algemene Inspectiedienst (extern).

6. Sanctiestrategie

Indien een overtreding geconstateerd wordt, volgt de gemeente onderstaande sanctiestrategie. Daarbij onderschrijven we de in 2015 bestuurlijk vastgestelde landelijke handhavingsstrategie.¹ De essentiële onderdelen van de landelijke handhavingsstrategie zijn in onderstaande alinea's uitgewerkt en aangevuld met eigen overwegingen.

6.1 Formele overtreding, gelijkwaardige oplossingen

Er kan sprake zijn van een formele afwijking van de voorschriften, maar dat er maatregelen zijn getroffen die het door de rechtsregel beschermde belang in dezelfde mate of beter waarborgen. Indien op een andere wijze dezelfde veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu wordt gerealiseerd, kan deze oplossing voldoen en is geen vervolgactie noodzakelijk.

6.2 Formele, legaliseerbare overtreding

Is wel sprake van een formele overtreding en is geen sprake van een gelijkwaardige oplossing, is een eerste vraag of het in principe een vergunbare situatie is. Als dit het geval is, wordt in beginsel een vergunningprocedure gestart. Voor aanvragen die achteraf worden ingediend, hanteert de gemeente een verhoogd legestartief (+ 10%). Afhankelijk van de ernst van de overtreding (is er een verhoogd risico? Is er al schade opgetreden?) en het profiel van de overtreder zijn er de volgende aanvullende opties.

Vergunnen met sanctionerende tik

Indien de illegale situatie is ontstaan uit calculerend/malafide gedrag en/of sprake is van recidive, wordt tevens proces-verbaal opgemaakt. Wat de aard van de sanctie wordt, is beschreven in deze sanctiestrategie.

Vergunnen

Indien bij een vergunbare situatie geen sprake is van calculerend/malafide gedrag en geen sprake van recidive, wordt afgezien van een sanctionerende tik. In sommige situaties is het denkbaar dat ondersteuning wordt geboden om de situatie te verbeteren.

Vergunnen met bestuursrechtelijke handhaving

Als een situatie legaliseerbaar is, kunnen we bestuursrechtelijk toch handhavend optreden zolang de illegale situatie voortduurt en/of de vergunningaanvraag nog niet is ingediend. De aard van de sanctie is beschreven in deze sanctiestrategie.

¹ Ten tijde van het vaststellen van voorliggend document de 'Landelijke handhavingstrategie; een passende interventie bij iedere bevinding', versie 1.7; 24 april 2014

6.3 Sanctie instrumenten

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de wijze waarop wordt opgetreden bij geconstateerde overtredingen. Hiervoor zijn bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten in te zetten.

Bestuursrechtelijk zijn dat:

- Een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking:
 - last onder dwangsom (LOD);
 - last onder bestuursdwang (LOB).
- Schorsen of intrekken van de vergunning, certificaat of erkenning;
- Een bouwstop (tijdelijk stilleggen activiteiten);
- Verscherpt toezicht.

Bij een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) krijgt de overtreder een hersteltermijn aangeboden waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Als de overtreding na deze termijn niet is beëindigd dan wordt de sanctie geëffectueerd. Bij spoedeisende bestuursdwang kan een begunstigingstermijn achterwege blijven.

In samenhang met de sanctiebeschikking of los daarvan kan de strafrechtelijke sanctie worden toegepast. Strafrechtelijke instrumenten zijn:

- Een proces verbaal (PV);
- De bestuurlijke boete;
- De bestuurlijke strafbeschikking (BSB).

In onze organisatie zijn geen toezichthouders aangewezen om strafrechtelijk op te treden tegen overtredingen in Domein 2 (Milieu, Welzijn en Infrastructuur). Wij signaleren richting onze partners (onder andere de OMWB), waarna zij strafrechtelijk kunnen optreden. Bij strafrechtelijke handhaving is naast het bereiken van de gewenste situatie tevens het bestraffende element van belang.

De privaatrechtelijke handhaving speelt een aanvullende rol op de bestuurs- en strafrechtelijke handhaving. In dat geval is het eigendomsrecht van de gemeente in het geding en treedt de gemeente op als rechtspersoon. De overheid mag in principe alleen gebruik maken van de privaatrechtelijke weg als er geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is. Privaatrechtelijke handhaving kan bijvoorbeeld worden toegepast wanneer gemeentegrond illegaal is gebruikt, of bij het plegen van een onrechtmatige daad tegenover de gemeente (schade aan eigendom van de gemeente).

6.4 Passende reactie

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

- We kiezen qua **begunstigingstermijn** voor een zo kort mogelijke termijn waarbinnen aan de last kan worden voldaan. De termijn moet echter wel zodanig zijn, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding (er kan in principe met

een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften) en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding. In het bouwtoezicht komt het veelvuldig voor dat de geconstateerde afwijkingen direct of binnen een afzienbaar tijdsbestek kunnen worden hersteld. In deze gevallen wordt volstaan met een mededeling van de toezichthouder dat de geconstateerde afwijking bij de volgende controle hersteld moet zijn. Hiervan wordt melding gemaakt in het controlerapport;

- De **hoogte van een dwangsom** moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. We relateren de hoogte van de dwangsom o.a. aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. In ieder geval moet het bedrag belangrijk hoger zijn, dan het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald. Het moet aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen;
- Bij het opleggen van een dwangsom wordt de overtreding ook opgenomen in de registratie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb).
- Het **verbeuren van dwangsommen** gebeurt van rechtswege. In onze gemeente wordt de stelregel gehanteerd dat een dwangsom direct na het verbeuren wordt geïnd tenzij er om juridische redenen (zoals een schorsingsverzoek) uitstel is overeengekomen;
- Het bevoegd gezag kan in sommige gevallen de **vergunning** ook geheel of gedeeltelijk **intrekken** als niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld. Dit instrument wordt in uitzonderlijke gevallen toegepast als andere maatregelen geen effect sorteren;
- De handhaving van voor **een andere overheid of een onderdeel van de eigen organisatie** geldende voorschriften is voor onze gemeente niet anders dan voor haar burgers. Belangrijk hierbij is de democratische controle en transparantie, ook indien er bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan.

6.5 Afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke spoor

De keuze voor het instrumentarium bij constatering van een overtreding is gebaseerd op vijf uitgangspunten.

1. Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties. Handhaving vindt consequent en vasthoudend plaats op basis van de geldende wet- en regelgeving en voorliggende strategie.
2. Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie- uitwisseling. Inspecteurs wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Zij bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit, vakmanschap en uitwisseling van kennis en leerervaringen.
3. Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een 'level playing field', als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat inspecteurs zodanig optreden dat hun rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.
4. Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen. In vergelijkbare zaken worden vergelijkbare keuzes gemaakt. Een passende interventie leidt zo effectief en efficiënt mogelijk tot spoedig herstel van de situatie, waarborgt naleving,

voorkomt herhaling en/of bestraft.

5. Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhaving-programma's onontbeerlijk.

Op basis van twee primaire variabelen bepaalt de inspecteur met welk instrumentarium gehandhaafd wordt bij een geconstateerde overtreding:

1. de **gevolgen van de bevinding** voor het milieu, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie:
 - a) vrijwel nihil; of
 - b) beperkt; of
 - c) van belang - er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of schade en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
 - d) aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar - onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige schade en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.
2. het **gedrag van de overtreder** (gedragsprofiel). Daarbij kijkt de inspecteur verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en historie in beschouwing.
 - a) goedwillend, doorgaans 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, recidive; 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.

Als de inspecteur niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, bijvoorbeeld bij gebrek aan historische informatie, dan is typering b) (onverschillig/reactief) het uitgangspunt. Beide variabelen bepalen of alleen bestuursrechtelijk (lichte segmenten), alleen strafrechtelijk (donkere segmenten) of in een combinatie van beide (middensegmenten). Onderstaande interventiematrix visualiseert dit.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Pro-actief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Recidive • Bewust belemmerend	Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Figuur: interventiematrix

Door verzwarende of verzachtende argumenten kan een verschuiving van het instrumentarium plaatsvinden. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst en andersom bij verzwarende argumenten. Stapeling van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, verticaal of diagonaal op.

In lijn met de landelijke handhavingsstrategie kunnen de volgende argumenten verzwarend werken:

1. De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of het behalen van financieel voordeel was het doel.
2. De overtreder is een maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon met een voorbeeldfunctie.
3. Een financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect.
4. De overtreder heeft ook andere relevante handelingen gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen.
5. De overtreder werd ondersteund door een deskundige derde.
6. Het doel van de handhaving ligt bij het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of een breder publiek (normbevestiging).
7. Strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden kan meer toereikend zijn om de waarheid boven tafel te krijgen.

In aanvulling op de landelijke handhavingsstrategie kunnen de volgende argumenten verzachtend zijn:

1. De overtreder heeft door zijn handelen al een ander (dan gesanctioneerd) financieel nadeel behaald.
2. De overtreder heeft al adequate maatregelen genomen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen.
3. Volledige legalisatie van de handeling is een redelijke mogelijkheid.

Overleg met het OM vindt in ieder geval plaats indien een overtreding wordt geconstateerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D1, D2), donkere segmenten (C3, C4, D3, D4) en/of een van de verzwarende argumenten is van toepassing.

Na positionering van de overtreding in de interventiematrix kan de bijbehorende interventie worden bepaald. In onderstaande versie van de interventiematrix is per situatie de eerste in steek voor sanctioneren opgenomen. De inspecteur kiest voor de minst zware van de (in het betreffende segment van de interventiematrix) opgenomen interventies, tenzij de inspecteur motiveert dat een andere interventie binnen het segment in de betreffende situatie passender is.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
			A	B	C
		Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Figuur: interventiematrix met, per situatie, de in steek voor sanctioneren

De inspecteur zet de betreffende interventie in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de inspecteur bepaalde termijn uitblijft, pakt de inspecteur direct door. Dit doet hij door middel van het inzetten van een zwaardere interventie uit hetzelfde segment van de interventiematrix, tenzij de inspecteur motiveert dat een zwaardere interventie uit een ander segment van de interventiematrix (c.q. een interventie van een bovenliggende sport van de interventieladder) in de betreffende situatie passender is.

In onze gemeente wordt de praktische benadering toegepast. In die gevallen waar het nuttig en effectief is, wordt naast het bestuursrecht ook gebruik gemaakt van het strafrecht. De politie ontvangt van iedere aankondiging van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang, waarbij sprake is van acuut gevaar, een afschrift. Op basis hiervan kan door deze instantie worden afgewogen of strafrechtelijk wordt opgetreden.

6.6 Samenwerking bij het sanctioneren

In bovenstaande interventiematrix is opgenomen bij welke type overtredingen afstemming plaatsvindt met partners die strafrechtelijke sancties kunnen opleggen.

7. Gedoogstrategie (Tijdelijk niet-aanpakken van overtredingsituaties)

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het *actief* gebeurt en er moet een besluit van het college (gedoogbeschikking) aan ten grondslag liggen. Ten aanzien van het gedogen onderschrijven we het landelijk beleidskader op het gebied van het gedogen.² De essentiële onderdelen van het landelijk beleidskader gedogen zijn in onderstaande alinea's uitgewerkt en aangevuld met eigen overwegingen.

Conform deze strategie geldt het uitgangspunt dat gedogen geen alternatief is voor een goed handhavingsbeleid maar dat het soms onontkoombaar is. In beginsel worden illegale situaties via toezicht en handhaving aangepakt en als dat niet mogelijk is wordt een gedoogbesluit genomen. In voorkomende gevallen wordt een schriftelijke gedoogbeschikking afgegeven waaraan nadere voorwaarden kunnen zijn verbonden. De gedoogbeschikking is aan een termijn gebonden die niet langer is dan strikt genomen noodzakelijk.

7.1 Gedoogvoorwaarden

Het uitgangspunt bij gedogen is dat alleen in bijzondere situaties waarbij aan specifieke voorwaarden is voldaan kan worden gedoogd. De voorwaarden om te gedogen zijn cumulatief de volgende:

- in het kader van een zorgvuldige afweging is sprake van dusdanige specifieke omstandigheden dat in het concrete geval, of categorie van gevallen, handhaving zou leiden tot een onevenredige en daardoor onrechtmatige schending van één of meerdere betrokken belangen;
- gedogen vindt uitsluitend actief (dus schriftelijk en onder voorwaarden) plaats. Dit betekent dat passief/stilzwijgend gedogen niet aanvaardbaar is. Bij actief gedogen is er sprake van een formele gedoogbeschikking conform de eisen die aan besluiten worden gesteld volgens de Awb. Dit betekent ondermeer dat aan de gedoogbeschikking een goede motivering ten grondslag ligt en dat er een zorgvuldige belangenafweging in op wordt genomen;
- In de gedoogbeschikking worden altijd voorwaarden opgenomen waaraan dient te worden voldaan, wil de overtreder aanspraak blijven maken op de beschikking. Welke voorwaarden dit zijn is afhankelijk van de specifieke situatie in het betreffende geval. In de gedoogbeschikking wordt daarbij een einddatum genoemd;
- Er wordt uitsluitend gedoogd zolang de gedoogvoorschriften zelf niet overtreden worden. Dit betekent dat (persisteren) in het overtreden van deze voorschriften moet leiden tot het intrekken van de gedoogbeschikking en het handhaven van het oorspronkelijke voorschrift.

1 'Grenzen aan gedogen', Kabinetsstandpunt 1996 (TK 1996-1997, 25085)

7.2 Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen

Het gedogen van overtredingen van wet- en regelgeving is aan strenge voorwaarden gebonden, waarbij alleen in de volgende categorieën van situaties gedoogd zal worden.

Categorie 1. Situaties waarin handhaving zou leiden tot onmiskenbare onbillijkheden. Binnen deze eerste categorie worden de volgende gevallen onderscheiden:

- overmacht- en noodsituaties: hieronder worden verstaan gevallen waarin de situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen.
- situaties in een overgangperiode: hieronder worden verstaan gevallen waarin de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zouden zijn gediend, omdat er sprake is van een bepaalde overgangperiode. Hierbij kan bijvoorbeeld geacht worden aan situaties waarbij er gewijzigde regelgeving op komst is betreffende de begane overtreding of situaties waarbij er reeds een vergunningaanvraag in behandeling is genomen. De hiervoor bedoelde belangen kunnen zijn:
 - het algemeen belang van het handhaven;
 - de ernst van de overtreding;
 - de tijd dat de overtreding reeds en/of nog voortduurt;
 - de precedentwerking;
 - de bescherming van de rechten van derden;
 - de opzettelijkheid van de overtreding en;
 - het vertrouwen dat de gemeente eventueel heeft opgewekt richting de overtreder.

Categorie 2. Situaties waarin het algemeen belang evident beter is gediend met gedogen, dan met handhavend optreden.

Bij deze categorie van situaties wordt aangegeven dat in sommige gevallen ten behoeve van het door de wettelijke norm beschermde belang meer kan worden bereikt met afspraken over de termijn waarbinnen en de wijze waarop de naleving zal plaatsvinden dan met strikte handhaving.

Categorie 3. Situaties waarin een zwaarder belang het gedogen rechtvaardigt.

Bij deze categorie van situaties wordt gewezen op het geval dat een rechtsbeginsel ertoe leidt dat andere belangen dan die door de overtreden norm worden beschermd in de door het bestuur te verrichten afweging doorslaggevend moet worden geacht.

Bij de overweging om te gedogen wordt ook gekeken naar de prioriteit die aan de betreffende taak is gegeven in het VTH-beleidsplan. Het is namelijk voorstelbaar dat een overtreding van een voorschrift met betrekking tot een handhavingstaak met een lage prioriteit zich beter leent voor gedogen dan een overtreding van een voorschrift met betrekking tot een handhavingstaak met een (zeer) hoge prioriteit.

Het is uiteraard niet vanzelfsprekend dat vanuit bovenstaande situaties een gedoogbeschikking wordt genomen. Elke gedoogbeschikking moet immers expliciet en na zorgvuldige belangenafweging worden genomen.

7.3 Situaties die van gedogen worden uitgesloten

Er wordt niet tot gedogen overgegaan:

- Indien aan de zijde van de overtreder sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;
- Indien blijkt dat de te gedogen activiteit strijdig is met enige andere bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regel en het voor de handhaving van die regel bevoegde gezag kenbaar heeft gemaakt dat het met bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten tegen deze overtreding optreedt dan wel zal optreden;
- Bij bouwen zonder of in afwijking van een vergunning, tenzij er sprake kan zijn van een tijdelijk bouwwerk.

7.4 Voorkomen van onnodige (passieve) gedoogsituaties

Passief gedogen van niet vergunde situaties mag niet voorkomen. In gevallen waarin naar het oordeel van de inspecteur sprake is van een lichte overtreding (volgens de interventiematrix in hoofdstuk 6 een overtreding in segment A1, A2 of B1), zal de overtreding schriftelijk worden gerapporteerd in het controlerapport en wordt de overtreder correctief geïnformeerd.

Teneinde het actieve gedogen tot een minimum te beperken, wordt het volgende in acht genomen:

- In potentie lange handhavingstrajecten worden alleen aangegaan wanneer de niet vergunde handelingen afdoende gehandhaafd kunnen worden met de bestaande voorschriften. Zo niet, dan dient gekozen te worden voor een gedoogbeschikking met goed handhaafbare gedoogvoorschriften.
- In controlebrieven wordt de datum aangegeven waarop de vergunning afloopt.
- Één jaar voordat een vergunning voor een continue activiteit verloopt, krijgt de vergunninghouder in kwestie een brief met het verzoek een nieuwe vergunningaanvraag in te dienen. Na drie maanden volgt zo nodig een rappel. Indien een half jaar voor het verlopen van de vergunning nog geen aanvraag is ingediend, wordt een handhavingstraject gestart. Dit gebeurt met een preventieve dwangsom op het onvergund in werking hebben van de inrichting na het verlopen van de geldigheid van de vergunning.

7.5 Samenwerking bij het gedogen

Gedogen komt sporadisch voor. Afhankelijk van de situatie wordt dan samengewerkt met overige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners, zoals de provincie, het Openbaar Ministerie en buurgemeenten.

8. Kwaliteitsborging

Zonder formele borging van de kwaliteit is er een sterke mate van afhankelijkheid van de individuele medewerker. In onderstaande uitwerking beschrijven wij (1) wat wij met kwaliteitsborging willen realiseren (kwaliteitsdoelstelling), (2) wat we doen om de kwaliteit te borgen en (3) op welke wijze we periodiek meten dat onze werkzaamheden tot het gewenste resultaat leiden.

8.1 Kwaliteitsdoelstelling

Kwaliteit is voor ons het realiseren van de doelstellingen die we met elkaar hebben afgesproken in het VTH-beleidsplan. Deze doelstellingen zijn door het bestuur vastgesteld en geven in de kern aan wat we vanuit de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bijdragen aan de maatschappelijke opgaven.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de VTH-taken is belegd bij een teamleider. In het jaarverslag voor de VTH-taken wordt gerapporteerd over de kwaliteit van de VTH-taken en de wijze waarop met verbeterpunten uit voorgaande verslagen is omgegaan.

8.2 Kwaliteitsborging

We ondernemen continue acties om de gewenste kwaliteit te realiseren. Gerelateerd aan onze bovenstaande kwaliteitsdoelstelling, constateren we dat de kwaliteit afhankelijk is van de wijze waarop onze organisatie is ingericht en hoe dit gewaardeerd wordt door ons bestuur, onze klanten en de partners waarmee we samenwerken.

Om dit te visualiseren maken we gebruik van het overheidsontwikkelmodel (OOM). Deze systematiek voor kwaliteitsborging maakt gebruik van het gedachtegoed van het INK-model, maar is specifiek op maat gemaakt voor overheidsorganisaties. De systematiek maakt onderscheid tussen zes organisatiegebieden (gericht op richten en inrichten van de organisatie) en vier resultaatgebieden (gericht op verrichten). Het model is cyclisch: door continue te leren kunnen organisatiegebieden verbeterd worden en daarmee de waardering en de kwaliteit van de eindresultaten worden verhoogd.



Figuur: overheidsontwikkelmodel

Om de kwaliteit te borgen ondernemen we de volgende activiteiten ten aanzien van de zes organisatiegebieden:

1. **Beleid en strategie**
 - Uitwerken van gemeentelijke ambities (visie) en problemen en risico's in concrete prioriteiten en doelstellingen voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving, bij voorkeur in één integraal VTH-beleidsplan.
2. **Management**
 - Vasthouden, communiceren en inbedden (richting bestuur en medewerkers) van doelstellingen uit beleid en strategie.
 - Meebewegen binnen de ruimte voor ad hoc werkzaamheden.
 - Afstemmen van prioriteiten en werkwijzen van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds, zodat aandacht bij dezelfde aspecten ligt.
 - Verantwoorden van realisatie doelstellingen uit beleid en strategie.
 - Voeren van gesprekken tussen management en bestuur waarin verwachtingen van bestuur en management worden uitgesproken en afgestemd.
3. **Medewerkers**
 - Functiescheiding op
 - i. persoonsniveau tussen vergunningverlener en toezichthouder.
 - ii. persoonsniveau tussen toezichthouder tijdens de bouwfase (accent op bouwen) en toezichthouder voor de bestaande bouw (accent op brandveilig gebruik).
 - iii. persoonsniveau tussen vergunningverlener, toezichthouder en handhaver enerzijds en de realisatie van (gemeentelijke) initiatieven anderzijds.
 - iv. objectniveau voor toetsing en toezicht door specialismen.
 - Rouleren: onze toezichthouders voeren niet meer dan 3 integrale controles in vijf jaar uit bij dezelfde milieu-inrichtingen of panden met een vergunning voor brandveilig gebruik om een vaste handhavingsrelatie te voorkomen.
 - Bijhouden van functiebeschrijvingen waarin minimaal de eisen (aan de functie) zijn opgenomen die in de wet zijn bepaald en bevoegdheden zijn vastgelegd.
 - Jaarlijks voeren van functioneringsgesprekken op basis van vaste besprekpunten met o.a. functiebeschrijving en voor zover mogelijk rekening houdend met landelijke kwalificaties.
 - Voeren van beoordelingsgesprekken.
 - Motiveren van kwaliteitsverbetering door gepaste waardering.
 - Uitwerken van een (per nieuwe medewerker of medewerker met nieuwe functie) op maat gemaakt inwerktraject.
 - Bespreken en kennisdeling van complexe situaties tussen medewerkers.
 - Zorgen voor permanente scholing.
4. **Financiën (middelen)**
 - Vertalen van beleid en strategie in jaarlijks uitvoeringsprogramma met een concrete uitwerking van in te zetten instrumenten en de hiervoor benodigde intensiteit (uren/euro's).
 - Behouden en reserveren van voldoende (financiële en personele) ruimte voor uitvoering van ad hoc werkzaamheden.
 - Borging benodigde middelen in begroting voor uitvoering uitvoeringsprogramma, inclusief bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantoortijden.
 - Verzorgen van voldoende middelen voor permanente scholing.

- Verzorgen van de automatisering, materiaal en materieel om de werkzaamheden uit te kunnen voeren.
5. Informatie
- Registreren van zaak- en procesgegevens in één zaakregistratiesysteem, gebaseerd op de strategieën en werkprocessen die we met elkaar hebben afgesproken.
 - Registreren en archiveren van documenten in één registratiesysteem.
 - Registreren van gegevens van objecten in één registratiesysteem met gebruik van authentieke gegevens uit basisregistraties.
 - Uitwisselen van relevante gegevens tussen zaak- en procesregistratie, documentregistratie en objectregistratie.
6. Processen
- Bijhouden van uitgewerkte procesbeschrijvingen, protocollen en werkinstructies die zijn gebaseerd op de door het college vastgestelde strategieën.
 - Registreren per aanvraag (checklist) welke medewerkers/afdelingen de aanvraag heeft gezien en beoordeeld.
 - Gebruiken van door het college vastgestelde checklisten bij uitvoering van toetsing en toezicht met voor het initiatief risicovolle onderwerpen.
 - Gebruik voor brieven van standaard sjablonen die juridisch en communicatief zijn getoetst.
 - Gebruik van projectdossiers die zijn opgebouwd volgens de eisen van het archief.
 - Vastleggen van regelingen voor aanbesteding en uitbesteding.
 - Vastleggen van bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling buiten kantoor tijden.
 - Inbedding in werkprocessen van vier ogen principe: toets door collega van alle besluiten en niet gestandaardiseerde brieven.

8.3 Kwaliteitsmeting

Periodiek meten we de kwaliteit. Bij voorkeur doen we dit in de vier resultaatgebieden (output). Kwaliteitsmeting vindt plaats op de volgende wijzen, momenten en intensiteit.

- A. Jaarlijkse verslaglegging over de kwaliteit van de VTH-taken (realisatie van doelstellingen uit beleid) en de wijze waarop met verbeterpunten uit voorgaande verslagen is omgegaan.
- B. Continu bijhouden van de mate waarin termijnen worden overgeschreden.
- C. Jaarlijkse steekproefsgewijze toets (audit) vanuit de praktijk van de resultaten van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving: de wijze waarop gegevens uit zaken/processen zijn geregistreerd, documenten zijn opgebouwd en gearchiveerd en toetsingen en toezicht hebben plaatsgevonden volgens de afgesproken checklisten.
- D. Jaarlijks gesprek met individuele medewerkers over het eigen functioneren en verbeterpunten voor medewerker zelf en/of organisatie.
- E. Bij bezwaar- en beroepsprocedures, waarbij vakinhoudelijke en procedureel / juridische aspecten getoetst worden en verbeterpunten kunnen worden benoemd.
- F. Bij doorlopen klachtenprocedure, waarbij verbeterpunten voor organisatie worden aangereikt door klachtencommissie.
- G. Meting van klanttevredenheid en mate van ervaring overlast in bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoeken, buurtschouwen en projectgroepen met burgers.
- H. Per twee jaar benchmarken van de resultaten van onze vergunningverlening, toezicht en handhaving met vergelijkbare overheidsorganisaties.
- I. Jaarlijkse controle op rechtmatigheid door de accountant.
- J. Horizontaal toezicht door de raad, incidenteel met ondersteuning van rekenkamer.
- K. Jaarlijkse controle door de interbestuurlijk toezichthouder (provincie).
- L. Incidenteel toezicht door IL&T op dossierniveau.

9. Voortgangsbewaking en verantwoording

In het VTH-beleidsplan hebben we de missie, visie en doelstellingen voor de komende vier jaar vastgelegd. De doelstellingen geven invulling aan onze missie en visie. De activiteiten die we uitvoeren om de doelen te bereiken, zijn opgesomd in de risicoanalyse (zie bijlage 1 van het VTH-beleidsplan). Het monitoren van deze activiteiten krijgt verder vorm in het uitvoeringsprogramma. In het jaarverslag leggen wij verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van onze doelstellingen. Dit jaarverslag wordt door ons college vastgesteld en ter kennisname aan de raad voorgelegd.

Indien uit de monitoring van de activiteiten blijkt dat de doelstelling niet gerealiseerd wordt, wordt (afhankelijk van het moment van constateren) hiervoor een verklaring opgenomen in het jaarverslag. Indien nodig worden verbetermaatregelen voorgesteld die ertoe dienen te leiden dat in de komende periode de doelstelling wel gerealiseerd wordt. In het verslag over deze komende periode wordt ingegaan op het effect van de verbetermaatregelen.

Naast de monitoring voor de verslaglegging vindt door het betrokken cluster VTH continue monitoring van de uitvoering plaats. Deze gegevens worden gebruikt voor werkverdeling en termijnbewaking.