



Vergunningen, Toezicht en Handhavingsbeleid 2024-2027

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Algemeen.....	5
1.2	Totstandkoming VTH-beleid.....	5
1.3	Uitvoeringsstrategie VTH-taken.....	5
1.4	Uitvoeringsprogramma en jaarverslag.....	5
1.5	Leeswijzer.....	6
2	Beleidskader Vergunningen, Toezicht en Handhaving	7
2.1	Aanleiding.....	7
2.2	Doel van het VTH-beleid.....	7
2.3	Reikwijdte VTH-beleid.....	7
2.4	Missie, visie en ambitie VTH.....	7
2.5	Uitgangspunten.....	8
2.5.1	Prioriteitstelling op basis van vastgestelde visies, programma's, plannen en analyses.....	8
2.5.2	De omgevingsvisie als kompas.....	8
2.5.3	Ontwikkelingen Openbare Orde en Veiligheid (OOV).....	9
2.5.4	Hanteren van de beleidscyclus.....	9
2.5.5	Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor initiatief onder de Omgevingswet.....	10
2.5.6	Vergunningverlening en toezicht onder de Wkb.....	10
2.5.7	Verantwoordelijkheid leggen waar deze hoort.....	11
2.5.8	Betrouwbaar zijn: 'doe wat je zegt en zeg wat je doet'.....	11
2.5.9	Transparant zijn.....	11
2.5.10	Professioneel zijn: kwaliteit, kennis en kunde.....	12
2.5.11	Preventie in plaats van handhaving.....	12
2.5.12	Zicht op zaken.....	12
2.5.13	Integraal werken is ons uitgangspunt.....	12
2.5.14	Samenwerken.....	13
2.5.15	Ondermijning tegengaan (Bibob toets).....	13
2.5.16	Politiek-bestuurlijk.....	14
3	Beleidsmatige prioriteiten	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Doorwerking van prioriteiten bij vergunningverlening.....	15
3.3	Doorwerking van prioriteiten bij toezicht en handhaving.....	16
3.4	Prioriteitstelling omgevingsanalyse.....	17
3.5	Bebouwd gebied (stads- en dorpskernen).....	18
3.6	Buitengebied.....	19

3.7	Natuurgebied.....	20
3.8	Recreatiegebied.....	20
3.9	Bedrijventerreinen	21
4	Uitvoeringskader VTH: de naleefstrategie voor de gemeente.....	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Inzet van de VTH-taken	23
4.3	Samenhang in preventie, toezicht en handhaven.....	23
5	Preventiestrategie	25
5.1	Wat is preventie?	25
5.2	Instrumenten voor spontane naleving.....	25
6	Vergunningenstrategie	26
6.1	Wat is vergunningverlening.....	26
6.2	Doel vergunningenstrategie	26
6.3	Wettelijk kader vergunningenstrategie.....	26
6.4	Uitgangspunten vergunningenstrategie.....	27
6.5	Instrumenten vergunningenstrategie	28
7	Toezichtstrategie	32
7.1	Wat is toezicht?	32
7.2	Doel toezicht en handhaving.....	32
7.3	Aanleiding voor toezicht.....	33
7.4	Uitgangspunten voor het uitvoeren van toezicht	33
7.5	Soorten toezicht	33
7.6	Vormen van toezicht	34
7.7	Toezicht en gedoogsituaties.....	34
7.8	Samenwerking bij het toezicht.....	34
8	Handhavingsstrategie	35
8.1	Wat is handhaving?	35
8.2	Uitgangspunten van handhaving.....	35
8.3	Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken.....	36
8.4	(Landelijke) Handhavingsstrategie (LHS).....	36
8.4	Stappenplan handhaving.....	37
8.4.1	“Stap 0” - Casemanagement handhaving.....	37
8.4.2	Stap 1 – Positionering van de bevinding (overtreding) in de basisinterventiematrix	37
8.4.3	Stap 2 – Bepalen van verzwarende of verzachtende aspecten, die aanleiding geven voor ingrijpendere of lichtere herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing	38
8.4.4	Stap 3 – Optreden aan de hand van de interventiematrix.....	38

8.4.5	Stap 4 – Bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.....	41
8.4.6	Stap 5 – Vastlegging stappen en beslissingen	41
8.5	Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen	41
8.6	Inzet Buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's).....	44
8.7	Overtredingen van eigen organisatie of een andere overheid	44
8.8	Handhaven bij gedoogsituaties	44
9	Gedoogstrategie	45
9.1	Wat is gedogen?.....	45
9.2	Uitgangspunten voor het gedogen.....	45
9.3	Gedogen bij overgangssituaties	46
9.4	Gedogen bij overmachtssituaties.....	46
9.5	Niet gedogen	46
Bijlage A	Omgevingsanalyse per gebiedstype.....	47
Bijlage B	Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet (LSHO)	50
Bijlage C	Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen	51

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Eén van de taken van gemeente De Fryske Marren is om ervoor te zorgen dat inwoners, bedrijven en recreanten op een veilige, gezonde en duurzame wijze in een mooie en leefbare omgeving kunnen wonen, werken en recreëren. Dit doet de gemeente onder meer door het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en indien noodzakelijk handhavend op te treden. In de wet staat beschreven dat de gemeente voor deze VTH-taken (uitvoerings)beleid moet opstellen. Met deze beleidsnotitie komen we tegemoet aan deze wettelijke verplichting.

1.2 Totstandkoming VTH-beleid

Allereerst bestaat het beleid uit een opsomming van de algemene doelstellingen en uitgangspunten die binnen gemeente De Fryske Marren gelden en die voor de uitvoering van de VTH-taken een doorwerking hebben. Daarnaast zijn de VTH-strategieën (preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie) in het beleid opgenomen, die worden gehanteerd bij het uitvoeren van de VTH-taken.

Ook worden de beleidsmatige prioriteiten beschreven. Om de keuzes te kunnen maken, hebben we een omgevingsanalyse uitgevoerd. De omgevingsanalyse schetst met welke risico's en ontwikkelingen we te maken hebben. Voor een gestructureerde analyse is aansluiting gezocht met de gebieden zoals deze benoemd worden in de Omgevingsvisie, namelijk 'Bebouwd gebied' (stads- en dorpskernen), 'Buitengebied' (inclusief Natuurgebied en Recreatiegebied) en 'Bedrijvigheid'. Elk gebied kent zijn eigen aandachtspunten. De omgevingsanalyse is uitgevoerd door een brede vertegenwoordiging vanuit team VTH onder leiding van Arena Consulting Group BV. De uitkomsten van deze analyse zijn ter check en aanvulling (input) voorgelegd aan collega's van andere teams van de gemeente, de Omgevingsdienst (FUMO), Veiligheidsregio (VRF) en de politie. Het VTH-beleid biedt op deze wijze een gedegen basis voor het stellen van prioriteiten voor de komende periode.

1.3 Uitvoeringsstrategie VTH-taken

In het beleid staan de beleidsmatige keuzes voor de VTH-taken die we de komende periode uitvoeren en geeft aan welke doelen we willen realiseren. De aanpak (de wijze waarop) is beschreven in de strategieën. Deze strategieën hebben twee functies. Ten eerste kan deze als motivering dienen voor besluiten. Ten tweede wordt vastgelegd hoe er met bevoegdheden wordt omgegaan. Met de strategieën leggen we onszelf verplichtingen op. We zijn in beginsel verplicht te handelen volgens de eigen beleidsregels. In de strategieën beschrijven we onder meer hoe diepgaand de toetsing van aanvragen en het toezicht plaatsvindt, wanneer we overgaan tot sanctioneren en hoe we samenwerken met interne en externe partners. De vertaling van de doelstellingen in prestaties met daarbij een capaciteitsraming vindt op basis van dit beleidskader plaats in de periodieke VTH-uitvoeringsprogramma's.

1.4 Uitvoeringsprogramma en jaarverslag

De gemaakte keuzes, de strategieën en gestelde prioriteiten met bijbehorende doelen werken we uit in de VTH-uitvoeringsprogramma's. Deze combinatie van een meerjarig beleidsplan met periodieke uitvoeringsprogramma's maakt het mogelijk flexibel in te spelen op actualiteiten. In de programma's leggen we vast welke instrumenten we inzetten, in welke intensiteit dit plaatsvindt en welke gevolgen dit heeft voor de personele inzet. Vervolgens leggen we in het jaarverslag verantwoording af van de uitvoering van de activiteiten en de behaalde resultaten. Daarnaast toetsen we de

actualiteit en de prioriteiten van het beleid via de jaarlijkse verslagen en het bereikte resultaat. Zo nodig stellen we het beleid en de aanpak bij in het eerstvolgende VTH-uitvoeringsprogramma. Het VTH-beleid wordt, net zoals het VTH-uitvoeringsprogramma en het jaarverslag, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en bekend gemaakt aan de gemeenteraad.

1.5 Leeswijzer

Na de inleiding in hoofdstuk 1 treft u in hoofdstuk 2 het beleidskader aan van dit VTH-beleid. Naast de doelstelling en reikwijdte van het beleid wordt daar met name ingegaan op de uitgangspunten die daarbij aan de basis staan. Omdat er ook keuzes gemaakt moeten worden in de uitvoering van onze VTH-taken, gaan we in hoofdstuk 3 in op onze beleidsmatige prioriteiten. Hierin wordt inzicht gegeven waarop we de komende jaren de nadruk willen leggen, zowel in de vergunningverlening als in het toezicht en de handhaving. In de daarop volgende hoofdstukken (4, 5, 6, 7, 8, en 9) gaan we in op de verschillende strategieën die we gaan inzetten op de prioriteiten om de gestelde doelen te bereiken.

2 Beleidskader Vergunningen, Toezicht en Handhaving

2.1 Aanleiding

De aanleiding voor het opstellen van dit beleid is meerledig, namelijk:

- De wettelijke verplichting voor het hebben van VTH-beleid op grond van artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en paragraaf 13.2.2 van het Omgevingsbesluit;
- Ingrijpende wetwijzigingen van Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) naar Omgevingswet en bijbehorende kwaliteitseisen voor de VTH-werkzaamheden in de volle breedte van deze wetgeving;
- Voorsorteren en inspelen op de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) – *‘privatisering van het bouwtechnische toetsen en toezicht’* - en de aanpassingen/veranderingen die deze wetten met zich meebrengen, en;
- De Rapportage *‘DoeMee - Toezicht en handhaving - Openbare orde en veiligheid’* van de Rekenkamercommissie De Fryske Marren d.d. 27 mei 2020.

2.2 Doel van het VTH-beleid

Het doel van dit beleid is om op basis van bestaande beleidskaders en de omgevingsanalyse de VTH-instrumenten zodanig in te zetten waardoor de opgaven, zoals de gemeenteraad deze in haar Omgevingsvisie heeft benoemd, worden gerealiseerd.

Tegelijkertijd wordt met dit beleid ervoor gezorgd dat gemeente De Fryske Marren voldoet aan de wettelijke eisen (procescriteria) zoals omschreven artikel 7.2 van het Bor en in paragraaf 13.2.2 van het Omgevingsbesluit én tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelen van de Rekenkamercommissie.

2.3 Reikwijdte VTH-beleid

Het VTH-beleid ziet op de fysieke leefomgeving, de openbare orde en veiligheid. Concreet betekent dit dat in deze notitie wordt ingegaan op de inzet en uitvoering van de VTH-taken, die vallen onder de Wabo, de Wro, de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) (vanaf inwerkingtreding), Algemene plaatselijke verordening (hierna te noemen Apv) en de Bijzondere Wetten (waaronder de Alcoholwet en Wet op de kansspelen). Hier valt ook het onderwerp *‘gezondheid in relatie tot het fysieke leefomgeving’* onder. Buiten de reikwijdte van dit beleid vallen de VTH-taken die door de omgevingsdienst (Fumo) worden uitgevoerd. Voor deze taken hebben de deelnemers aan de Fumo gezamenlijk het VTH-beleid *‘Fryslân, uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken’* opgesteld. Dit beleid hebben we in 2021 vastgesteld en wordt door de gezamenlijke deelnemers geactualiseerd naar de Omgevingswet. Daarnaast vallen *‘toezicht en handhaving kwaliteit kinderopvang’* en *‘gezondheid in relatie tot het sociaal domein’* buiten de reikwijdte van het beleid. Het laatste onderwerp is opgenomen in het Preventie- en Handhavingsplan middelengebruik (2022-2026). In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt rekening gehouden met de uitgangspunten en doelen uit het Preventie- en Handhavingsplan.

2.4 Missie, visie en ambitie VTH

VTH is een dienstverlenend team op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het fysieke domein. De ontwikkelingen in deze werkvelden geven ons kansen en veranderingen. We willen onze taken uitvoeren die passen in de nieuwe ontwikkelingen die op ons af komen. Daarbij blijven we bij onze eigen identiteit en kwaliteit: kennis, veranderingsbereidheid, samenhang en doorzettingsvermogen. Versterking van de samenwerking is hierbij essentieel. Zowel intern binnen het eigen team als ook naar andere teams. Maar ook buiten de organisatie met onze

samenwerkingspartners en uiteraard onze inwoners, instellingen en bedrijven. Dat vraagt om inlevingsvermogen, open vizier, kwaliteit en uitgaan van onze eigen kracht. Het vraagt ook om een stuk verdieping in onze professionaliteit. We willen onze taken zelfstandig uitvoeren omdat we goed zijn in ons werk. Daar waar het ons ontbreekt aan kennis of capaciteit, gaan we opschalen. We staan dicht bij bewoners, bedrijven en bestuur; willen weten wat er leeft.

Onze missie is het behouden en bevorderen van een leefbare, veilige en duurzame leefomgeving waarbij het behoud en waar mogelijk het herstel van het landschap van groot belang is. De inzet van onze instrumenten, namelijk het verlenen van toestemmingen, het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen, worden daartoe op een zo'n doelmatig mogelijke wijze ingezet.

2.5 Uitgangspunten

Om ervoor te zorgen dat de missie, visie en ambitie zo goed mogelijk worden nagestreefd, worden naast de genoemde instrumenten in de voorgaande paragraaf de volgende uitgangspunten gehanteerd.

2.5.1 Prioriteitstelling op basis van vastgestelde visies, programma's, plannen en analyses

De VTH-taken zijn instrumenten om de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid in onze gemeente te borgen en duurzaamheid te stimuleren. Bij het uitvoeren van VTH-taken moeten we keuzes maken. Er moeten antwoorden komen op vragen zoals: waar liggen onze prioriteiten, wat willen we bereiken en hoe strikt willen we activiteiten regelen en controleren en waar liggen eventuele (bestuurlijke) risico's?

Onze prioriteitstelling en doelen zijn hierbij gebaseerd op de volgende afwegingen:

- De opgaven in de Omgevingsvisie (zie 3.5.2.), het collegeprogramma en het Integraal Veiligheids- en Zorgplan (IVZP). We geven een hogere prioriteit aan onderwerpen wanneer we met VTH-instrumenten kunnen bijdragen aan de ambities en doelen die hierin zijn vastgesteld;
- De resultaten van de omgevingsanalyse (hoofdstuk 4). Het gaat hierbij om de omvang van de risico's van activiteiten en van het ongewenste gedrag. We kennen een hogere prioriteit toe aan activiteiten met een groot risico;
- De beschikbare ambtelijke capaciteit. Deze wordt zo effectief en efficiënt ingezet. De nadere uitwerking van deze afweging vindt plaats in het uitvoeringsprogramma.

2.5.2 De omgevingsvisie als kompas

De Omgevingswet kent nieuwe instrumenten zoals de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan. In de Omgevingswet staat de kwaliteit van de leefomgeving centraal, waarbij initiatieven uit de samenleving bepalend zijn voor die kwaliteit. Uitvoering betreft de activiteiten van inwoners, ondernemers of overheden als initiatiefnemer. De zorg van de overheid is erop gericht de leefomgeving te verbeteren waar deze tekortschiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn.

Nieuwe instrumenten zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan worden sterk leidend. Voor dit beleidsplan is aansluiting gezocht bij de op 21 december 2022 vastgestelde Omgevingsvisie gemeente De Fryske Marren. Vanuit deze visie zijn een aantal opgaven geformuleerd. Zo is voor het thema *'Bebouwd gebied'* de opgave "Goed wonen en leven voor iedereen" beschreven, inhoudende:

- Goed wonen mogelijk maken voor iedereen;
- cultuurhistorie een nieuwe toekomst geven;
- de dorpen en de stad leefbaar en vitaal houden, en;
- een gezonde leefomgeving creëren.

Voor het thema *'Landelijk gebied'* is de opgave "Naar een gezond en vitaal platteland" beschreven, inhoudende:

- Het unieke landschap te behouden en te ontwikkelen;
- Een toekomstbestendige agrarische sector;
- Perspectief voor het veenweidegebied;
- Een gezond en leefbaar landelijk gebied, en;
- Recreatie en toerisme: het hele jaar.

Voor het thema *'infrastructuur, bedrijvigheid en energie'* is de opgave "Naar een duurzame energie en mobiliteit in een toekomstbestendige economie" beschreven, inhoudende:

- Duurzame energie en een energie-neutrale gemeente;
- Een toekomstbestendige economie;
- Goede en veilige bereikbaarheid over land en water.

Mede aan de hand van de bovenstaande opgaven zijn in dit beleid de prioriteiten bepaald en worden de VTH-instrumenten zodanig ingezet zodat deze opgaven worden nagestreefd. In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in.

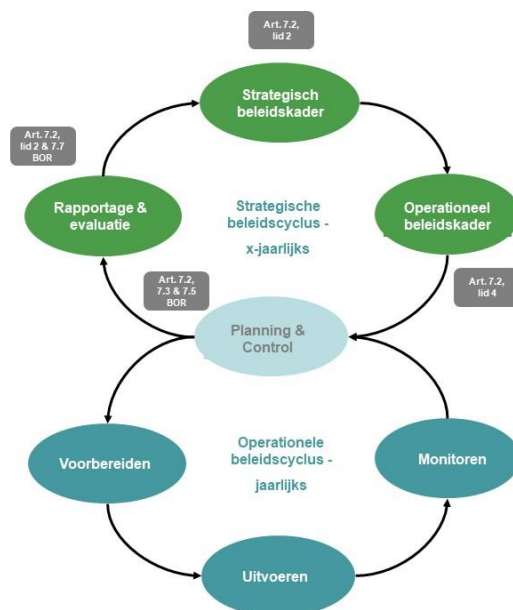
2.5.3 Ontwikkelingen Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

Naast dat het landschap binnen het Omgevingsrecht aan verandering onderhevig is, staan er ook meerdere ontwikkelingen op stapel wat betreft de VTH-taken op het gebied van openbare orde en veiligheid. De laatste jaren zijn de taken voor de gemeente op het gebied van OOV uitgebreid. Hierbij valt te denken aan personen met onbegrepen gedrag ('verwarde personen'), geweld in afhankelijkheidsrelaties (huiselijk geweld), mensenhandel, jeugdoverlast, drugsoverlast, georganiseerde criminaliteit, cybercriminaliteit, ondermijning e.d. De toename van de genoemde taken heeft ook z'n weerslag op de inzet van de toezichthouders en de Boa's. Onder andere ook omdat de politie zich steeds meer gaat richten op haar kerntaken en verwacht wordt dat de gemeente zelf meer inzet pleegt op de bovenstaande taken. Daarnaast is gemeente De Fryske Marren een waterrijke gemeente, waarbij het steeds drukker wordt op de meren en vaarten binnen de gemeente. Dit vraagt ook om meer aandacht voor de veiligheid op het water en daarmee het toezicht en de handhaving. Al met al zal aan de hand en op basis van de speerpunten in het Integraal Veiligheids- en Zorgplan (IVZP) en de prioriteiten in het VTH-beleid de aankomende jaren worden uitgewerkt op welke wijze zo goed mogelijk de VTH-taken kunnen worden ingezet op de bovengenoemde OOV-taken.

2.5.4 Hanteren van de beleidscyclus

Met het VTH-beleid geven we invulling aan eisen die voor de beleidscyclus zijn vastgelegd in de Wabo en het Besluit omgevingsrecht (Bor) en, na inwerkingtreding, in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

De VTH-beleidscyclus (BIG 8) gaat over het meerjaars opstellen van een beleidsplan (omgevingsanalyse, prioriteiten, doelen), een 1- of 2-jaarlijks uitvoeringsprogramma met een planning van instrumenten en in te zetten capaciteit, de feitelijke uitvoering en tenslotte monitoren (verslaglegging en evalueren). Deze combinatie van een meer jaarlijks beleidsplan met een 1- of 2-jaarlijks uitvoeringsprogramma maakt het mogelijk om flexibel in te spelen op actualiteiten. De vervlechting van de beleidscyclus voor de VTH taken en de instrumenten en werkwijze van de Omgevingswet gaat de komende jaren verder vorm krijgen.



2.5.5 Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor initiatief onder de Omgevingswet

Een uitdaging ligt in een ‘kanteling’ bij de inzet van VTH-instrumenten zoals de Omgevingswet beoogd. Dit betekent dat corrigerend optreden om naleefgedrag te bevorderen meer plaatsmaakt door inwoners en ondernemers op hun eigen verantwoordelijkheid aan te spreken en om met eigen oplossingen te komen.

Onze rol is meer faciliterend. Bij ruimtelijke initiatieven ligt dat met name in het stimuleren van de participatieprocessen. De vastgestelde Participatiewijzer, een uitvloeisel van ons Wixselwurkbeleid, speelt hierin een belangrijke rol. Initiatiefnemers worden aangeraden deze wijzer te gebruiken. In andere gevallen speelt preventie door bijvoorbeeld vooraf goede informatie te verstrekken een belangrijke rol.

Waar de eigen verantwoordelijkheid onvoldoende leidt tot het gewenste effect, zullen we onze regulerende en corrigerende rol nemen. Daarbij zien we bij onze toezichthouders en Boa’s dat er een grotere rol van de gemeente wordt gevraagd. Naast maatschappelijke ontwikkelingen - toenemende polarisatie in de samenleving, waarbij hulpverleners en toezichthouders vijandig worden bejegend en zelfs worden bedreigd – zien we, zoals hierboven al is aangegeven, dat de politie minder inzet pleegt op lokale overlast in de openbare ruimte en dat we als gemeente daar een grotere taak in krijgen.

2.5.6 Vergunningverlening en toezicht onder de Wkb

Op 1 januari 2024 treedt tegelijkertijd met de Omgevingswet ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna te noemen Wkb) in werking. Vanaf 1 januari 2024 vindt namelijk het bouwtechnische toetsen van en toezicht op gebouwen en bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 plaats door private kwaliteitsborgers en ligt dit dus niet meer bij de gemeenten. Voor aanvragen met betrekking tot gebouwen en bouwwerken vallende onder gevolgklasse 2 en 3 wordt de bouwtechnische toets wel uitgevoerd. Zoals het nu lijkt zal dit per 1 januari 2029 overgaan naar de private kwaliteitsborgers. Deze overgang vindt gestaffeld plaats.

Wat blijft er wel bij de gemeente? In plaats van de bouwtechnische toets zullen we meldingen beoordelen op volledigheid. Dit betekent onder meer dat gekeken wordt of er bijvoorbeeld een

borgingsplan aanwezig is. Daarnaast zal bij calamiteiten en misstanden, bijvoorbeeld wanneer de kwaliteitsborger een dossier niet positief afrondt omdat er tijdens de bouw fouten zijn gemaakt en de borger er niet met de bouwer uitkomt, de gemeente voor eventuele handhaving aan de lat staan.

Vanaf het in werking treden van de Wkb is het uitgangspunt dat we geen toezicht meer houden op de bouwtechnische kwaliteit van de te bouwen gebouwen en bouwwerken, die vallen onder gevolgklasse 1. Indien we menen dat de risico's in of rondom een bouwwerk onvoldoende worden geborgd, dan kunnen we tijdens de uitvoering van (een bepaald onderdeel van) de bouw overgaan tot risicogericht toezicht. Er moet in een dergelijk geval dan wel sprake zijn van gereede vermoedens van ontoelaatbare risico's voor de omgevingsveiligheid en veiligheid van het bouwwerk en/of risico op schade voor de volksgezondheid en/of de leefomgeving.

2.5.7 Verantwoordelijkheid leggen waar deze hoort

We nemen onze verantwoordelijkheden en werken binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving. Vergunningen worden door het college van Burgemeester en Wethouders verleend. Conform onze mandaatregeling is de uitvoering daarvan laag in de organisatie neergelegd, veelal bij de behandelend ambtenaar. Zij kunnen deze verantwoordelijkheden dragen, maar schalen op indien zij daartoe de noodzaak zien. Dit kan zijn door middel van het inbrengen van een betreffende casus in een integraal overleg of door deze casus bespreekbaar te maken bij de betreffende portefeuillehouder.

Daarnaast benaderen we inwoners, ondernemers, instellingen en overheden vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen verdient. Om die reden verwachten we ook dat bedrijven, instellingen en particulieren hun eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van regels oppakken door bijvoorbeeld goede en volledige informatie te leveren ten behoeve van vergunningaanvragen en meldingen.

Voor toezicht en handhaving handelen we vanuit de beginselplicht tot handhaving. Dit principe geldt ook voor de eigen werkzaamheden en die van medeoverheden.

2.5.8 Betrouwbaar zijn: 'doe wat je zegt en zeg wat je doet'

We zijn betrouwbaar voor onze inwoners, ondernemers, instellingen en overheden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het werk te standaardiseren, door toepassing van eenduidige vergunningsvoorschriften en een uniforme strategie. Dit bevordert rechtsgelijkheid, het zogenaamde 'gelijk speelveld'.

De leidende principes voor de dienstverlening van De Fryske Marren spelen een rol bij het uitvoeren van de VTH-taken. Deze leidende principes zijn binnen de gemeente neergelegd in onze Visie "Tsjinstferliening De Fryske Marren".

2.5.9 Transparant zijn

Naast betrouwbaarheid is het belangrijk dat de uitvoering van VTH-taken transparant verloopt. Hierbij denken we aan het publiceren van ingekomen, ingetrokken, verleende of geweigerde vergunningen en meldingen. Tegelijkertijd zijn we terughoudend in het publiceren van namen van overtredende bedrijven. Dat doen we alleen als het publiceren het algemeen maatschappelijk belang ten goede komt, bijvoorbeeld bij grote onrust in verband met de overtredingen bij de omgeving.

We maken de afhandeling van zaken reproduceerbaar, dat wil zeggen dat in het dossier het procesverloop en de beslissingen die in het belang van de omgeving genomen zijn, ook goed terug te vinden zijn.

2.5.10 Professioneel zijn: kwaliteit, kennis en kunde

De uitvoering van VTH-taken moet minimaal voldoen aan de (landelijke en regionaal) gestelde proces- en kwaliteitscriteria. Dit betekent aan de ene kant dat de organisatie qua personeel op orde moet zijn en blijven. Hierop wordt actief gestuurd door middel van jaarlijkse monitoring waaraan trajecten zoals opleidingen en trainingen zijn gekoppeld.

Daarnaast dienen ook onze processen voldoende kwalitatief te zijn. Richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt hier nadrukkelijk de aandacht op gelegd en wordt in het kader van Procesmanagement organisatie breed de processen in kaart gebracht in Engage en waar mogelijk verbeterd.

Ons organisatieprogramma bevat de leidende principes en thema's voor de gehele gemeentelijke organisatie. Deze leidende principes, waaronder samenwerken, klantgericht, resultaatgericht en ondernemend, vormen een rode draad voor dit VTH-beleid en komen dus ook zoveel mogelijk in onze processen en werkwijze terug.

Naast het hanteren van de eigen leidende principes is op basis van landelijke eisen aandacht voor de organisatie en kwaliteit van gemeentelijke VTH-taken

2.5.11 Preventie in plaats van handhaving

Ontwikkelingen die zorgen voor problemen en/of negatieve effecten worden zo veel mogelijk voorkomen of wordt hierop bijgestuurd. Door alert te zijn op belangen kunnen we inzet vanuit handhaving voorkomen. Dit kan door meer aandacht te geven aan participatie van belanghebbenden, omgevingstafel bij ontwikkelingen, voorlichting en waar nodig bemiddeling tussen belanghebbenden.

We kunnen onbewuste overtredingen en klachten voorkomen als onze inwoners en ondernemers inzicht hebben in de regels en risico's. Het landelijk digitaal stelsel omgevingswet (DSO) is behulpzaam om regels inzichtelijk te maken. Daarnaast kent het omgevingsplan straks een overzichtelijke bundeling van gemeentelijke regels in de fysieke omgeving en is onze omgevingsvisie makkelijk toegankelijk en letterlijk 'beeldend'.

2.5.12 Zicht op zaken

Het benoemen van risico's, het stellen van prioriteiten en het gericht en doeltreffend inzetten van VTH-instrumenten is gemakkelijker als we goed inzicht hebben in activiteiten en ongewenst gedrag. Vooral door gebruik te maken van bestaande informatie, signalering, inzet van nieuwe technologie én de bereidheid van inwoners en bedrijven om te melden. Ook zijn er ontwikkelingen die ons inzicht gaan verbeteren en die de gegevensregistratie en data-analyses vereenvoudigen zoals Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), Centric Leefomgeving (CLO) en het Boa Registratiesysteem (BRS).

2.5.13 Integraal werken is ons uitgangspunt

De Wabo (en straks de Omgevingswet) vergen een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze nieuwe wet en komt terug in wettelijke voorschriften over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte

integrale omgevingsgerichte belangenafweging. Dit betekent dat we plannen en initiatieven al in een zo vroeg mogelijk stadium zo integraal mogelijk beoordelen met als doel een samenhangende besluitvorming. Waar nodig betrekken we hierin ook onze externe samenwerkingspartners zoals de Veiligheidsregio (Brandweer Fryslân, Ghor en GGD), welstandscommissie Hûs en Hiem en de Fumo maar ook andere betrokken bevoegde gezagen zoals Provinsje Fryslân en Wetterskip Fryslân. Omgevingstafels kunnen ons hierbij helpen.

Een belangrijk instrument bij integraal werken is casemanagement. We werken als 1-loket en zorgen voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen met als doel:

- Verbeteren van de (integrale) dienstverlening;
- Goede en tijdige participatie van inwoners en bedrijven bij besluitvorming;
- Korte doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;
- Transparantie en inzicht in procedures en processen;
- Integrale en samenhangende besluiten.

Het uitgangspunt van integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed “casemanagement”. We passen dit toe bij zowel vergunningverlening als ook bij toezicht en handhaving. Zij zijn van a tot z verantwoordelijk voor het aanvraagproces, iets wat de betrokkenheid bij een aanvraag of een verzoek bevordert. Daarnaast is de casemanager vanuit dienstverleningsoogpunt eerste en in principe enige aanspreekpunt voor de initiatiefnemer. Dat biedt duidelijkheid richting een aanvrager maar ook naar de omgeving waar de aanvraag op ziet. Casemanagement wordt dus toegepast bij zowel het informele als het formele traject. Daarmee voorkomen we dat we op één onderdeel correct handelen, maar vanwege strijdigheid of samenloop met andere regelgeving geen integraal besluit hebben genomen.

We kiezen ervoor om de integrale afweging uit te breiden met de autonome taken Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Alcoholwet en de andere Bijzondere Wetten.

2.5.14 Samenwerken

Bij de uitvoering van VTH-taken werken we zowel intern als extern samen. Wat betreft intern is dit zowel met collega's binnen het team als met collega's van andere teams. Daarnaast werken we samen met onder andere collega's van buurgemeenten, Omgevingsdienst (FUMO), Veiligheidsregio (VRF), de provincie Fryslân, It Wetterskip Fryslân, Rijkswaterstaat, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), politie, Openbaar Ministerie, het RIEC, de douane, Inspectie Leefomgeving en Transport en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Door bundeling van kennis en capaciteit zorgen we voor een betrouwbare dienstverlening.

De samenwerking gebeurt:

- Strategisch: afstemming van beleid en uitvoering, gezamenlijke projecten opzetten;
- Tactisch: delen van informatie en analyses, gezamenlijk probleemformulering en aanpak, benutten van elkaars VTH-instrumenten en capaciteit;
- Operationeel: casusbesprekingen, gezamenlijk acties, projectuitvoering.

2.5.15 Ondernijning tegengaan (Bibob toets)

We faciliteren niet dat middelen (waaronder geld) verkregen uit misdrijven, worden gebruikt om vergunde activiteiten uit te voeren. Ook is het niet wenselijk dat door een vergunning van het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het plegen van misdrijven wordt gefaciliteerd. We toetsen daarom, conform het vastgestelde Bibob-beleid, de integriteit van aanvragers.

We zetten de instrumenten van preventie, toezicht en handhaving actief in om ondermijnende activiteiten te signaleren en te beëindigen. Activiteiten die vallen onder de term 'ondermijning' worden niet gedoogd en komen ook niet in aanmerking voor een gedoogconstructie.

2.5.16 Politiek-bestuurlijk

Vergunningverlening vindt plaats in een politiek-bestuurlijke omgeving. Aan politiek-bestuurlijke speerpunten geven we prioriteit. Bij (potentieel) maatschappelijke onrust communiceren we goed naar de omgeving. Hierin wordt het bestuur ook betrokken. Ook vindt er wekelijks overleg plaats tussen het vakinhoudelijk team met de portefeuillehouder(s) waarbij actuele casuïstiek worden doorgenomen, maar komen ook de lange-termijn zaken op tafel.

3 Beleidsmatige prioriteiten

3.1 Inleiding

De uitvoering van VTH-taken staat in het teken van onze gemeente brede ambities zoals vastgesteld in de Omgevingsvisie. De focus ligt op concrete opgaven en risico's in de verschillende gebieden van onze gemeente. Omdat binnen het team VTH de capaciteit en de (financiële) middelen een bepaalde omvang hebben, is het niet mogelijk om deze onbepaald in te zetten. We moeten dan ook keuzes maken. Deze keuzes zijn doorvertaald in prioriteiten. Hierbij zijn de prioriteiten benoemd op basis van ervaringen, lokale kennis, deskundigheid, risico's, bestuurlijke wensen en opgaven uit de omgevingsvisie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doorwerking van deze prioriteiten in vergunningverlening, toezicht en handhaving.

3.2 Doorwerking van prioriteiten bij vergunningverlening

Doel van het stellen van prioriteiten is het sturen op die effecten waarvan de kans groot is dat ze voor kunnen komen en ook een significant negatief (bestuurlijk) risico met zich meedragen. Wanneer de kans op een potentieel negatief effect aanwezig is en de kans hierop groot is, is het goed hier een hoge prioriteit aan toe te kennen. Voor vergunningverlening in algemene zin wordt onderscheid gemaakt in een viertal toetsniveau's uit het toetsprotocol van Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen (CKB).

1. Sneltoets (volledigheid)
 - Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
 - Kloppen globaal de uitgangspunten van de aanvraag en wordt met alle benodigde aspecten rekening gehouden?
 - Bevat de aanvraag voldoende informatie voor een eventuele uitgebreide toetsing?
2. Visuele toets
 - Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
 - Kloppen de uitgangspunten op de aangeleverde stukken?
 - Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn.
3. Inhoudelijke toets
 - Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
 - Kloppen de uitgangspunten in de aangeleverde stukken?
 - Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn.
 - Bij berekeningen en rapportages worden de belangrijkste berekeningen en conclusies gecontroleerd dan wel nagerekend.
4. Complete toets
 - Bevat de aanvraag alle benodigde documenten?
 - Kloppen de uitgangspunten op de aangeleverde stukken?
 - Volledige toets waarbij alle documenten en alle te toetsen aspecten gedetailleerd worden getoetst.
 - Bij berekeningen en rapportages wordt alles gecontroleerd en nagerekend.

Voor de activiteit bouwen is in onderstaande matrix het toetsniveau bepaald bij de verschillende typen bouwwerken (het betreft hier de functie van het bouwwerk); dit in combinatie met aspecten waarop wordt getoetst. Hierbij wordt opgemerkt dat het enkel om bouwwerken gaat die vallen onder gevolgklasse 2 en 3 zoals bedoeld in de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Bouwwerken die vallen onder

gevolgklasse 1 zullen na inwerkingtreding van deze Wkb (1 januari 2024) voor het bouwdeel worden getoetst door de kwaliteitsborger.

Toetsniveau per onderdeel/Functie	Wonen	Publiek	Bedrijf	Anders
Constructieve veiligheid	2	3	3	3
Brandveiligheid	3	3	3	2
Bouwfysica	2	3	2	1
Bouwkundig	2	3	2	1
Installaties	2	2	2	1

Tabel in relatie tot gevolgklassen 2 en 3 Wkb

De bovenstaande tabel geeft aan hoe voor de typen vergunningaanvragen de prioriteiten doorwerken in de toetsing. De doorwerking is ook zichtbaar gemaakt in de omgevingsanalyses in bijlage A. Op die wijze vinden de gestelde prioriteiten in de vergunningverlening haar doorwerking in de prioriteiten van de toezicht en handhaving. Gelijktijdig geldt ook het omgekeerde; wanneer vanuit toezicht en handhaving een patroon wordt waargenomen van soorten van overtredingen, wordt de (mate van) toetsing tijdens de vergunningverlening hierop aangepast.

Risicogericht werken

Het is onmogelijk om alle initiatieven, activiteiten en aanvragen vooraf te toetsen of te controleren en zo alle risico's van niet-naleving in te perken. Bovendien sluit een vergunning én een intensieve controle niet uit dat er alsnog sprake is van overlast of dat zich een ongeluk of een ramp voordoet. Door risicogericht te werken wordt dit wel tot een minimum beperkt en wordt daar inzet gepleegd waar dit het meest noodzakelijk is.

Bestemmingsplan (omgevingsplan) en welstand zijn speerpunten

Aan het toetsen van aanvragen om omgevingsvergunning aan de bepalingen van het geldende bestemmingsplan (Omgevingsplan) hechten wij grote waarde. Hierbij streven wij te allen tijde naar een goede ruimtelijke ordening. Iedere aanvraag wordt dan ook getoetst aan het bestemmingsplan/Omgevingsplan. Bij afwijkingen aan het door de gemeenteraad vastgestelde toetsingskader vindt een integrale beoordeling plaats. Medewerking aan afwijkingen van het bestemmingsplan/Omgevingsplan worden altijd goed gemotiveerd.

Het in stand houden van de ruimtelijke kwaliteit van ons gebied vinden wij belangrijk. We toetsen de ingediende aanvragen hierbij aan de door de gemeenteraad vastgestelde welstandsnota. In een aantal gebieden is een ambtelijke toets mogelijk. Hier geldt bij de beoordeling minimaal het vier-ogen principe. Bij twijfel wordt opgeschaald door de aanvraag alsnog voor te leggen aan de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (Hûs en Hiem). De overige aanvragen worden altijd aan deze commissie voorgelegd. We hechten veel waarde aan haar advies. Afwijken van dit advies vindt alleen in uitzonderlijke gevallen plaats en wordt uitsluitend met een gedegen motivering gedaan.

3.3 Doorwerking van prioriteiten bij toezicht en handhaving

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat bij het benoemen van de prioriteiten aansluiting is gezocht bij de opgaven van de vastgestelde omgevingsvisie. Dit geldt ook voor de indeling. De gebiedsindeling die

in deze paragraaf wordt gehanteerd, sluit aan bij die van de omgevingsvisie. In de onderstaande tabel wordt dit schematisch weergegeven.

Structuur Omgevingsvisie	Gebiedsindeling Omgevingsanalyse VTH-Beleid
▪ Bebouwd gebied (goed wonen en leven)	▪ Stads- en dorpskernen
▪ Buitengebied (vitaal en gezond platteland)	▪ Buitengebied ▪ Natuurgebied ▪ Recreatiegebied
▪ Bedrijvigheid	▪ Bedrijventerreinen

Bijlage A bevat onze omgevingsanalyse die is ingedeeld naar de vijf gebiedstypen die we als structuur hanteren. Voor elk gebiedstype is in de bijlage beschreven:

- Het profiel van het betreffende gebied;
- de omgevingsanalyse (situatie, ontwikkelingen, kansen en risico's) met prioriteiten.

In onderstaande paragrafen zijn de prioriteiten en bijbehorende doelstellingen benoemd. In aanvulling op de gebiedstypen formuleren we doelstellingen voor onze algemene dienstverlening voor de VTH-taken. Deze doelen zijn van toepassing op alle gebiedstypen.

3.4 Prioriteitstelling omgevingsanalyse

De prioriteitstelling is meetbaar gemaakt door het uitvoeren van een omgevingsanalyse. Voor elke risicovolle activiteit of ongewenst gedrag is het effect beoordeeld op zes aspecten, namelijk:

- *Veiligheid*: Risico op schade in de vorm van persoonlijk en lichamelijk letsel (bijvoorbeeld instortingsgevaar bij slopen, explosiegevaar, verstoring van de openbare orde en veiligheid);
- *Duurzaamheid*: risico op aantasting van het milieu, de natuur en verspilling van grondstoffen (bijvoorbeeld energieverpilling, stikstofproblematiek, verdwijnen natuur);
- *Gezondheid*: Risico op aantasting van de persoonlijke gezondheid en gezondheidsproblemen (bijvoorbeeld verontreiniging van bodem, water en lucht, asbest);
- *Leefbaarheid*: Risico op overlast of vermindering van de kwaliteit van de omgeving (bijvoorbeeld geluids- en geuroverlast, zwerfafval);
- *Natuur*: Risico op schade aan natuurwaarden (bijvoorbeeld verstoren van broedgebieden van vogels, illegaal kappen van bomen);
- *Economisch/imago*: Risico op financiële of economische schade en op schade aan het imago en het vertrouwen in het openbaar bestuur (bijvoorbeeld: kosten voor saneren van verontreiniging, concurrentievervalsing, negatieve media-aandacht).

Bij de omgevingsanalyse zijn we nagegaan in welke mate zich effecten voordoen en wat de kans is dat dit effect optreedt (risico = kans x effect). De uitkomst daarvan (lage, gemiddelde of hoge prioriteit) is steeds weergegeven. Hierbij kan wel de situatie ontstaan dat een bepaald onderwerp op basis van de vastgestelde omgevingsvisie als heel belangrijk wordt bestempeld, maar toch een lage prioriteitsscore kent vanwege het feit dat de kans dat de activiteit / het onderwerp voorkomt erg laag is.

Risicoanalyse	Effect op....						Kans op ...	
	Veiligheid	Duurzaamheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Financieel en Bestuurlijk	GEMIDDELD EFFECT	Totaal	Ris.cat.
Activiteit of ongewenst gedrag	Score	Score	Score	Score	Score	Score	Score	
Burgers								
activiteit	5	1	2	4	3	3,0	3	18 gemiddeld

Dit zijn 5 effecttypen met de risicoscore van 1 (geen risico) tot 5 (hoog risico)

Totaalscore voor het effect op een schaal van 1-5

Kans van 1 (komt niet voor/zeer goed naleefgedrag) tot 5 (komt heel vaak voor/zeer slecht naleefgedrag)

Hier staan alle activiteiten of ongewenst gedrag

Totaalscore is Effect x Kans met een weging van 2:1. Anders krijgt de 'Kans' te grote invloed

De eindscore en risico-categorie

3.5 Bebouwd gebied (stads- en dorpskernen)

Risicoanalyse	Effect						Kans		
	Veiligheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Cultuur en Natuur	Financieel en Bestuurlijk	Gemiddeld effect	Score	Totaal	Ris.cat.
Activiteiten of ongewenst gedrag	Score	Score	Score	Score	Score	Score	Score		
Stads- en dorpskernen									
1 Productie van synthetische drugs of hennep	5	5	5	3	5	4,6	3	28	hoog
2 Opslag en afsteken van (illegaal) vuurwerk	4	2	5	0	5	3,2	4	26	hoog
3 Evenementen (incl evenementenborden)	3	1	4	1	4	2,6	4	21	gemiddeld
4 (Ver)bouw zonder of in afwijking van vergunning	5	1	3	1	5	3,0	3	18	gemiddeld
5 Slopen zonder of in afwijking van een melding (incl. asbest)	4	5	2	1	3	3,0	3	18	gemiddeld
6 Bedrijfsactiviteiten op een woonbestemming	3	3	3	1	3	2,6	3	16	gemiddeld

Doelstellingen T&H-taken voor bebouwd gebied (stads- en dorpskernen):

1. Tegengaan van produceren en opslaan van drugs door het bevorderen van meldingen door inwoners en door het opsporen van productielocaties in samenwerking met ketenpartners.
2. Optreden tegen het illegaal afsteken van vuurwerk rondom de jaarwisseling en in periodes daarbuiten en het opsporen van locaties waar vuurwerk illegaal wordt opgeslagen in samenwerking met ketenpartners.
3. Plaats laten vinden van evenementen die voldoen aan de gestelde regels en bepalingen om de veiligheid (o.a. verkeerscirculatie) en gezondheid (o.a. middelengebruik) te garanderen, buitensporig gedrag te voorkomen en om hinder en overlast te reduceren.
4. De bouwactiviteiten worden uitgevoerd zonder een vergunning of in afwijking van de verleende vergunning. Dit kan worden beperkt door duidelijke voorlichting over de regels die van toepassing zijn op het realiseren en aanpassen van bouwwerken en het houden van adequaat toezicht op de realisatie van (ver)bouw.
5. De sloopactiviteiten worden uitgevoerd zonder een melding te doen of in afwijking van de voorschriften uit de melding. Dit kan worden beperkt door duidelijke voorlichting over de regels die van toepassing zijn op sloopactiviteiten, het verwijderen van aanwezig asbesthoudend materiaal en samen met de FUMO realiseren van adequaat toezicht op sloopwerkzaamheden en asbestverwijdering.

6. Zicht houden op hinder als gevolg van nieuwe en groeiende bedrijfsactiviteiten in woningen en beoordelen of deze activiteiten op de betreffende locatie zijn toegestaan.

3.6 Buitengebied

Risicoanalyse	Effect					Kans			Ris.cat.
	Veiligheid Score	Gezondheid Score	Leefbaarheid Score	Cultuur en Natuur Score	Financieel en Bestuurlijk Score	Gemiddeld effect Score	Score	Totaal	
Activiteiten of ongewenst gedrag Buitengebied									
1 Ondernijnde activiteiten	5	5	5	2	5	4,4	4	35	hoog
2 (Ver)bouw zonder of in afwijking van vergunning	5	1	3	1	5	3,0	4	24	hoog
3 Dumpen van (drugs)afval	2	5	2	4	5	3,6	3	22	gemiddeld
4 Slopen zonder of in afwijking van een melding (inclusief asbest)	3	5	1	1	3	2,6	4	21	gemiddeld
5 Evenementen	3	1	4	1	4	2,6	4	21	gemiddeld
6 Onvoldoende realiseren landschappelijke inpassing (bijv. in strijd met een beplantingsplan)	0	1	4	5	2	2,4	4	19	gemiddeld
7 Strijdig gebruik ruimtelijke regels	1	1	3	1	5	2,2	4	18	gemiddeld
8 Strijdig gebruik milieuregels	1	3	3	3	1	2,2	4	18	gemiddeld

Doelstellingen VTH-taken voor het buitengebied (inclusief natuurgebied en recreatie):

1. Opsporen, aanpakken en terugdringen van ondernijnde activiteiten (productie en opslag drugs, heling, illegale activiteiten) door het bevorderen van meldingen door inwoners en door actief toezicht in het buitengebied in samenwerking met ketenpartners.
2. De bouwactiviteiten worden uitgevoerd zonder een vergunning of in afwijking van de verleende vergunning. Dit kan worden beperkt door duidelijke voorlichting over de regels die van toepassing zijn op het realiseren en aanpassen van bouwwerken en het houden van adequaat toezicht op de realisatie van (ver)bouw.
3. Opsporen en waar mogelijk traceren van dumpingen van (drugs)afval en ambulante lozingen in het buitengebied.
4. De sloopactiviteiten worden uitgevoerd zonder een melding te doen of in afwijking van de voorschriften uit de melding. Dit kan worden beperkt door duidelijke voorlichting over de regels die van toepassing zijn op sloopwerkzaamheden het houden van adequaat toezicht op de sloopwerkzaamheden.
5. Plaats laten vinden van evenementen die voldoen aan alle gestelde regels en bepalingen om de veiligheid en gezondheid te garanderen, buitensporig gedrag te voorkomen en om hinder en overlast te reduceren.
6. Actief toezicht op het uitvoeren van inpassingsplannen zowel in de aanlegfase (wordt het daadwerkelijk gerealiseerd) als de instandhouding ervan (controle na langere periode).
7. Actief toezicht op strijdig gebruik met de ruimtelijke regels (bestemmingsplannen/ omgevingsplannen).
8. Actief toezicht op milieubelastende activiteiten en het actueel houden van meldingen door ondernemers over hun bedrijfsactiviteiten.

3.7 Natuurgebied

Risicoanalyse	Effect						Kans		
	Veiligheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Cultuur en Natuur	Financieel en Bestuurlijk	Gemiddeld effect	Score	Totaal	Ris.cat.
Activiteiten of ongewenst gedrag									
Natuurgebied									
1 Dumpen van (drugs)afval	2	5	2	5	5	3,8	3	23	hoog

Doelstellingen VTH-taken voor het natuurgebied:

1. Opsporen en waar mogelijk traceren van dumpingen van (drugs)afval en ambulante lozingen in het natuurgebied.

3.8 Recreatiegebied

Risicoanalyse	Effect						Kans		
	Veiligheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Cultuur en Natuur	Financieel en Bestuurlijk	Gemiddeld effect	Score	Totaal	Ris.cat.
Activiteiten of ongewenst gedrag	Score	Score	Score	Score	Score	Score			
Recreatiegebied									
1 (Ver)bouw zonder of in afwijking van vergunning (bijv. op recreatierreinen)	5	1	4	1	3	2,8	4	22	hoog
2 Evenementen	3	1	4	1	4	2,6	4	21	gemiddeld
3 Onvoldoende realiseren landschappelijke inpassing (bijv. in strijd met een beplantingsplan)	0	1	4	5	2	2,4	4	19	gemiddeld
4 Dumpen van afval in de openbare ruimte (o.a. zwef- en drugsafval)	0	1	4	3	3	2,2	4	18	gemiddeld
5 Strijdig gebruik reguliere woningen	0	0	5	0	5	2,0	4	16	gemiddeld

Doelstellingen VTH-taken voor Recreatie:

1. De bouwactiviteiten worden uitgevoerd zonder een vergunning of in afwijking van de verleende vergunning. Dit kan worden beperkt door duidelijke voorlichting over de regels die van toepassing zijn op het realiseren en aanpassen van bouwwerken en het houden van adequaat toezicht op de realisatie van (ver)bouw.
2. Plaats laten vinden van evenementen die voldoen aan alle gestelde regels en bepalingen om de veiligheid en gezondheid te garanderen, buitensporig gedrag te voorkomen en om hinder en overlast te reduceren.
3. Actief toezicht op het uitvoeren van inpassingsplannen zowel in de aanlegfase (wordt het daadwerkelijk gerealiseerd) als de instandhouding ervan (controle na langere periode).
4. Opsporen en waar mogelijk traceren van dumpingen van (drugs)afval en ambulante lozingen in het natuurgebied.
5. Actief toezicht op het onrechtmatig gebruik van reguliere woningen.

3.9 Bedrijventerreinen

Risicoanalyse	Effect						Kans		
	Veiligheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Cultuur en Natuur	Financieel en Bestuurlijk	Gemiddeld effect	Score	Totaal	Ris.cat.
Activiteiten of ongewenst gedrag	Score	Score	Score	Score	Score	Score	Score	Totaal	Ris.cat.
Bedrijventerreinen									
1 Illegale bewoning van bedrijfspanden (incl arbeidsmigranten)	5	3	3	0	5	3,2	4	26	hoog
2 Ondernijvende activiteiten in bedrijfspanden	5	5	3	1	5	3,8	3	23	hoog
3 Strijdig gebruik bouwwerken	5	3	0	5	5	3,6	3	22	gemiddeld
4 Verrommeling door leegstand en opslag (voor)erf / buitenruimte	3	2	5	1	5	3,2	3	19	gemiddeld
5 Strijdig gebruik milieuregels	3	5	3	2	1	2,8	3	17	gemiddeld

Doelstellingen VTH-taken voor bedrijventerreinen:

1. Tegengaan van illegale bewoning op bedrijventerreinen en in bedrijfspanden door actief toezicht en door signalen van de ketenpartners.
2. Opsporen, aanpakken en terugdringen van ondernijvende activiteiten (productie en opslag drugs, heling, illegale activiteiten) door het bevorderen van meldingen door ondernemers, signalen als gevolg van de schouw vanuit KVO, actief toezicht op bedrijventerreinen in samenwerking met onze partners en door specifieke aandacht te geven aan leegstaande bouwwerken.
3. Het gebruik van bedrijfsgebouwen dat in strijd is met het bestemmingsplan/omgevingsplan. Het tegengaan hiervan door actieve controle en toezicht.
4. Tegengaan van verrommeling van bedrijfsterreinen (o.a. voorde voorgevel) door actief toezicht.
5. Actief toezicht op milieubelastende activiteiten en het actueel houden van meldingen door ondernemers over hun bedrijfsactiviteiten.

4 Uitvoeringskader VTH: de naleefstrategie voor de gemeente

4.1 Inleiding

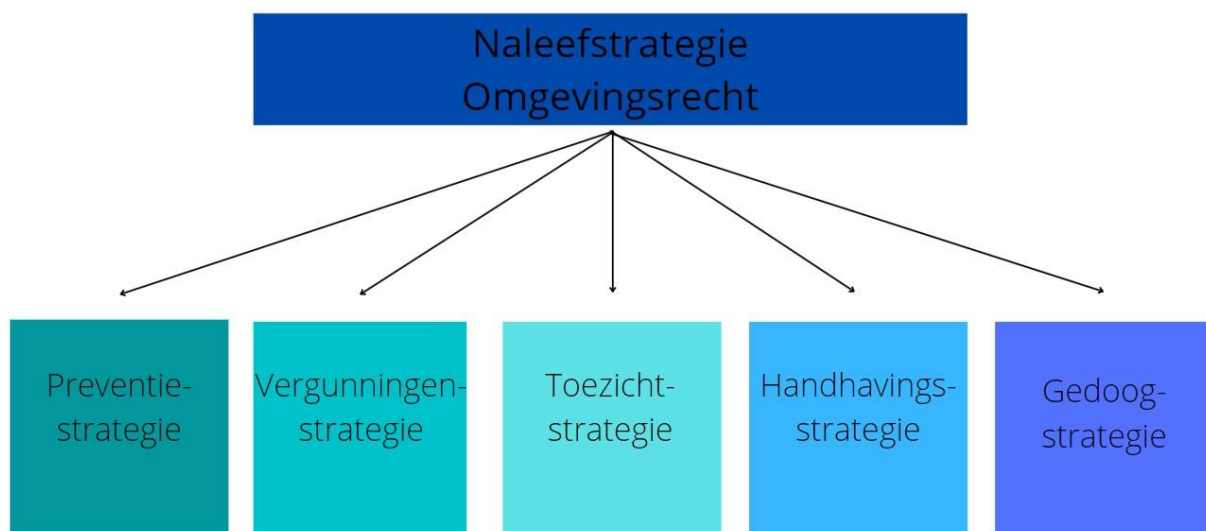
In de hoofdstukken 2 en 3 van dit beleid hebben we de doelen en de omgevingsanalyse vastgelegd. In de hoofdstukken 4, 5, 6, 7, 8 en 9 gaan we in op de 'hoe-vraag'. Dus op welke wijze gaan we de VTH-taken inzetten op de prioriteiten om de gestelde doelen te bereiken. Hierbij hebben we afwegings-ruimte in de wijze waarop VTH-taken worden ingezet om aan de slag te gaan met de prioriteiten en vervolgens de doelen te bereiken. Het gaat dan met name om:

- Het vormgeven van preventieve instrumenten, gericht op het voorkomen van naleeftekorten (bijvoorbeeld door gerichte communicatie met doelgroepen);
- Het vormgeven van de vergunningverlenings- en meldingsprocessen;
- De wijze waarop toezicht wordt gehouden;
- De wijze waarop wordt overgegaan tot handhaven;
- De wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen worden gehanteerd, en;
- Wanneer eventueel in uitzonderlijke gevallen (als dat maatschappelijk gewenst is) wordt overgegaan tot gedogen.

De naleefstrategie heeft twee functies. Ten eerste kan deze als motivering dienen voor besluiten. Ten tweede wordt vastgelegd hoe er met bevoegdheden wordt omgegaan. Met deze strategie legt de gemeente zichzelf verplichtingen op. De gemeente dwingt haar zelf te handelen volgens haar eigen werkafspraken.

De VTH-taken worden zo effectief (doeltreffend) en efficiënt (verantwoorde inzet van budget en personeel) mogelijk ingezet om ervoor te zorgen dat de omgevingsrisico's beheersbaar zijn en de beleidsdoelen worden gerealiseerd. Dit gebeurt in de VTH-uitvoeringsprogramma's. Hierin leggen we vast welke instrumenten we inzetten, in welke intensiteit en welke gevolgen dit heeft voor de personele inzet.

De naleefstrategie bestaat uit vijf onderdelen. In het onderstaande schema zijn deze onderdelen gevisualiseerd. Samen vormen ze het kader voor de uitvoering van de VTH-taken in de fysieke omgeving.



4.2 Inzet van de VTH-taken

De wijze van inzet van de VTH-taken is gericht op het bereiken van de doelen en de monitoring daarvan. Bij de inzet gelden de volgende uitgangspunten:

- De uitvoering vindt plaats binnen de wet- en regelgeving en de landelijke en regionale bestuurlijke afspraken (conform de vergunningenstrategie, de Landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet en de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen);
- Proportionele inzet: ruimte geven waar het kan, strikt handhaven waar het moet;
- Preventie vóór interventie; meedenken met initiatiefnemers;
- Bevorderen van bewustzijn over naleefgedrag en zelfregulering;
- In de uitvoering ruimte laten voor innovatie en experimenteren met de inzet van VTH-taken, met name in de wijze van toezicht;
- Transparantie i.v.m. de democratische controle.

Voor een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame gemeente is het belangrijk dat inwoners, bedrijven en instellingen regels naleven. Daarom willen we overtredingen voorkomen en naleving bevorderen. Het doel van preventie is de spontane naleving van regels vergroten. Door de inzet van communicatiemiddelen, zoals voorlichting en ondersteunend optreden binnen initiatieven en aanvragen omgevingsvergunningen. Door middel van vooroverleg beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier.

We vinden het belangrijk om duidelijk te maken wat de regels zijn, waarom ze er zijn en hoe we erop toe zien. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag aanzienlijk verbeteren. Pas als regels bekend zijn kunnen inwoners, bedrijven of instellingen deze bewust naleven. Meestal is onbekendheid van de voorschriften de hoofdoorzaak van niet-naleven. Natuurlijk blijft het wel de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels.

Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers (VTH-ers) zijn een belangrijke schakel tussen overheid, inwoners en ondernemers en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met inwoners en ondernemers en kunnen regels uitleggen en toelichten.

4.3 Samenhang in preventie, toezicht en handhaven

Preventie, toezicht en handhaven kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om het naleefgedrag te bevorderen. Het is aannemelijk dat preventieve instrumenten meer (kunnen) domineren bij welwillend gedrag en toezicht en handhaven meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Dat laat onverlet dat preventieve instrumenten ook bij calculerend gedrag kunnen bijdragen aan een beter naleefgedrag. Handhaving is nodig als slecht naleefgedrag onaanvaardbare omgevingsrisico's met zich meebrengt en de inzet van andere instrumenten geen effect heeft.

De samenhang tussen de preventie-, toezicht- en handhavingsstrategieën komt tot uitdrukking in de VTH-uitvoeringsprogramma's. Hierin wordt per programmaonderdeel het volgende benoemd:

- Het gewenste en geconstateerde naleefgedrag in meetbare doelen;
- de factoren die het geconstateerde naleefgedrag (en de tekortkomingen) bepalen;
- de selectie van instrumenten om het naleefgedrag indien nodig te verbeteren, rekening houdend met de factoren die overtredingen veroorzaken;

- de vertaling naar organisatorische condities en werkafspraken over rolverdeling, samenwerking, informatie-uitwisseling, communicatie en afstemming.

Daarnaast wordt op basis van de bevindingen uit de inspecties, per programmaonderdeel bekeken of de inzet van preventieve instrumenten effectief en efficiënt is.

Inwoners en bedrijven zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun naleefgedrag en eventuele schade die dit veroorzaakt voor de omgeving. Een deel van de overtredingen gebeurt echter door gebrek aan kennis of onvoldoende bewustzijn van gedragsrisico's. Daar komt bij dat het omgevingsrecht een domein is dat de laatste jaren vaak aan wetswijzigingen onderhevig is geweest en nog steeds is. De gemeente investeert om deze redenen in het vergroten van bewustzijn, kennis en informatie. Dat kan op het moment dat inwoners en/of ondernemers een vergunning of ontheffing aanvragen, een melding doen of 'in het veld' op locaties waar overtredingen plaatsvinden. Daarnaast kan branchegericht voorlichting worden gegeven.

5 Preventiestrategie

5.1 Wat is preventie?

In de preventiestrategie wordt de aanpak en werkwijze bij de inzet van andere instrumenten dan toezicht en handhaving beschreven. Het doel hierbij is om inwoners en ondernemers van juiste informatie en kennis te voorzien, zodat zij bij hun activiteiten op de hoogte zijn van de regels die gelden en hierdoor wordt voorkomen dat overtredingen ontstaan. Preventie is gericht op het verbeteren van het spontane naleefgedrag. Door in te zetten op onderstaande instrumenten hopen we dit te bewerkstelligen.

5.2 Instrumenten voor spontane naleving

- Communicatie, kennis- en informatieoverdracht. Dit is van belang bij nieuwe wetgeving;
- Ondersteunend optreden zoals vooroverleg bij aanvragen en initiatieven of hulp bij het invullen van formulieren;
- Samenwerking, bijvoorbeeld met ondernemers en branchevertegenwoordiging;
- Zichtbaarheid van het toezichts- en handhavingsactiviteiten. We laten zien dat we toezicht houden en handhaven als dat nodig is. We communiceren over toezichts- en handhavingsprioriteiten en over grotere handhavingsprojecten. We zijn daarnaast regelmatig zichtbaar aanwezig in het gebied;
- Mediation, vooral ter oplossing óf voorkoming van conflicten en daarmee mogelijk juridische procedures. Het levert vooral een bijdrage aan een verbetering van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen;
- Participatie (Participatiewijzer / Wikkelswurk).

6 Vergunningenstrategie

Tot de wettelijke taken van de gemeente behoort het verlenen van vergunningen en het behandelen van meldingen. Dit voeren we uit volgens de wettelijke kaders in samenhang met onze uitgangspunten zoals deze staan beschreven in hoofdstuk 2. Deze combinatie vormt onze vergunningenstrategie.

6.1 Wat is vergunningverlening

Onder vergunningverlening valt het verlenen, weigeren of wijzigen van een vergunning waarbij we aan een bedrijf, inwoner of (bestuurlijke) organisatie toestemming verlenen (of weigeren) om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd) uit te voeren. Daarbij bestaat de mogelijkheid om ontheffing van met name gemeentelijke regels te verlenen, dit gebeurt op basis van een gedegen motivering en na een belangenafweging. Daarnaast behandelen we diverse meldingen, leggen we maatwerkbesluiten of nadere voorwaarden op (na invoering Omgevingswet maatwerkbesluit of maatwerkregel) en worden waar nodig verklaringen van geen bedenkingen afgegeven (na invoering van de Omgevingswet heet dit een “bindend advies”). Tot slot behoort het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning ook tot vergunningverlening.

6.2 Doel vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie stelt ons in staat om heldere, transparante en handhaafbare vergunningen op te stellen en ze te verlenen binnen de gestelde termijn. Dit alles moet leiden tot een goede ruimtelijke ordening c.q. goede ruimtelijke kwaliteit.

6.3 Wettelijk kader vergunningenstrategie

Het wettelijk kader welke binnen de vergunningverlening een rol speelt is divers. Allereerst hebben we te maken met algemene wetgeving. Dit zijn de Gemeentewet (Gw) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Meer specifiek hebben we het onder andere over de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor), de Regeling omgevingsrecht (Mor), het Bouwbesluit 2012, Wet natuurbescherming (Wnb), Wet ruimtelijke ordening (Wro), Wet milieubeheer (Wm), Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Alcoholwet en Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb).

Nieuwe wetgeving: Omgevingswet (Ow)

De komst van de Omgevingswet (per 1 januari 2024) betekent dat er veel verandert. De wet bundelt 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. In de Omgevingswet staat de decentrale besluitvorming door de gemeente centraal. Gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid en meer mogelijkheden om lokale afwegingen te maken en rekening te houden met gezondheid en wensen van inwoners. Ook maakt de wet het mogelijk om beter in te spelen op actuele ontwikkelingen. De gemeenten krijgen hiervoor nieuwe (kern)instrumenten, die zij kunnen inzetten om hun doelen en ambities t.a.v. de fysieke leefomgeving te verwezenlijken, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.

Een *omgevingsvisie* is een strategische visie, met ambities en beleidsdoelen, voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. De gemeente stelt voor het gehele grondgebied 1 omgevingsvisie vast. Het *programma* bevat de uitwerking van beleid en bevat maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving

(omgevingswaarde). Er zijn verplichte (geluid en dreigende overschrijding van omgevingswaarden) en onverplichte programma's. Het *omgevingsplan* neemt binnen de Omgevingswet een prominente rol in. De gemeente kan de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals beschreven in de omgevingsvisie, concreter maken door die ook stevig juridisch vast te leggen. Het omgevingsplan bevat juridisch bindende regels voor de gemeente en haar inwoners en ondernemers. De regels kunnen betrekking hebben op de gehele gemeente of op slechts delen daarvan.

Met de komst van de Omgevingswet wordt een groot aantal rijksregels decentraal (in het omgevingsplan) geregeld, zoals verschillende milieuregels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze specifieke rijksregels zijn opgenomen in de bruidsschat om te voorkomen dat er een juridisch gat ontstaat voor onderwerpen c.q. specifieke regels die tot het moment van inwerkingtreding landelijk geregeld werden, maar na inwerkingtreding van de Omgevingswet gedecentraliseerd zijn. Het Rijk verwacht namelijk niet van gemeenten om een omgevingsplan (waar deze onderwerpen voortaan in geregeld gaan worden) direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet vast te stellen. De gemeente krijgt wel de verantwoordelijkheid voor deze regels. Tijdens een overgangsfase kunnen gemeenten keuzes maken over hoe én of deze tijdelijke regels worden opgezet.

Onder de Omgevingswet zullen de algemene rijksregels minder vergunningplichten voor activiteiten bevatten. Voor de meest voorkomende activiteiten, zoals milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten, geldt nog steeds een plicht om een omgevingsvergunning aan te vragen. De wetgever heeft op rijksniveau voor zoveel mogelijk activiteiten algemene regels gemaakt. Daardoor heeft de initiatiefnemer van een activiteit niet meer altijd toestemming nodig. Ten aanzien van de omgevingsvergunning wijzigt het volgende:

1. De reguliere procedure wordt standaard.
2. De vergunning van rechtswege vervalt.
3. Eén loket, gemeenten bij meervoudige aanvragen bevoegd gezag.
4. Meldingen en aanvragen komen binnen via DSO, per mail of analoog.
5. Nieuwe definities, begrippen en terminologie.
6. Nieuwe aanvraagvereiste m.b.t. participatie.
7. De 'knip' (en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Wkb).
8. Omgevingsvergunning geen omgevingsdocument, wel verplichting na 5 jaar verwerken in het omgevingsplan.
9. Nieuw toetsingskader inhoudelijke beoordeling en toezicht en handhaving.

6.4 Uitgangspunten vergunningenstrategie

In hoofdstuk 2 is al een groot aantal uitgangspunten benoemd die mede bepalend zijn voor onze vergunningenstrategie. Daar kunnen de volgende uitgangspunten, ook met het oog op de aanstaande Omgevingswet, nog aan worden toegevoegd:

Sturen aan de voorkant: het vooroverleg

Hierbij wordt ingestoken op het doorlopen van een vooroverleg voordat de formele aanvraag wordt ingediend. Elke initiatiefnemer wordt gestimuleerd om, ook daar waar dit wettelijk niet verplicht is, eerst een verkennende/ voorbereidende fase te doorlopen om zo de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en eventueel noodzakelijk maatwerk van het voorgestelde plan inzichtelijk te maken. Dit noemen we het vooroverleg en werkt door een aanvraag via

het Omgevingsloket (onder de omgevingswet is dat het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet)) in te dienen.

Door in te zetten op een vooroverleg wordt voorkomen dat er een vergunning wordt aangevraagd voor een plan dat niet haalbaar is, dat verkeerde activiteiten worden aangevraagd of activiteiten niet worden aangevraagd. Dat zou namelijk kunnen leiden tot een plan dat ondanks een verkregen toestemming (bijv. vergunning) toch niet uitvoerbaar blijkt. Kansrijke vooroverleggen worden zodanig voorbereid dat ze daarna vlot de formele vergunningprocedure kunnen doorlopen. Kansarme initiatieven stranden vroegtijdig zonder dat de aanvrager hier in het algemeen een grote investering heeft gedaan.

Bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen zijn over het algemeen vrij gedetailleerd geformuleerd, waardoor bepaalde activiteiten soms niet zijn toegestaan terwijl er feitelijk niks op tegen is c.q. vrijwel risicoloos zijn. Als de aanvraag niet past binnen het van toepassing zijnde bestemmingsplan, wordt de aanvraag getoetst. Hierbij hanteren wij de 'Ja-mits-houding'.

Vergunningverlening binnen gestelde (wettelijke) termijnen

De gemeente wil vergunningaanvragen en meldingen altijd binnen de wettelijke termijn afhandelen. Bij de behandeling van vergunningen wordt binnen de geldende wettelijke kaders meegedacht met de aanvrager, maar wordt ook gekeken naar de belangen van derden/andere belanghebbenden. Voor een vooroverlegtraject geldt in de basis een (interne) termijn van 8 weken. Al naar gelang de zwaarte van het verzoek kan hiervan worden afgeweken. Goed contact hierover met de aanvrager is hier van belang.

Participatie op basis van de participatiewijzer

Onder de Wabo, maar helemaal onder de Omgevingswet, wordt er steeds meer belang gehecht aan een goed participatietraject. Binnen vergunningprocedures is het aan de aanvrager om een goed participatietraject te doorlopen om eventuele bezwaren zoveel mogelijk te voorkomen. Een gedragen plan is dan ook het streven. Om aanvragers hierin te ondersteunen hebben we de participatiewijzer voor ruimtelijke initiatieven vastgesteld. Deze fungeert als leidraad voor aanvragers en gaat uit van het credo hoe groter het plan en aantal belanghebbenden, hoe intensiever het participatietraject moet worden ingezet. Aanvragers dienen inzichtelijk te maken op welke wijze zij participatie hebben toegepast en wat de uitkomst hiervan is, helemaal wanneer het een plan betreft waarover de raad heeft besloten dat hiervoor verplichte participatie van toepassing is.

6.5 Instrumenten vergunningenstrategie

Vergunningverlening is voor gemeente De Fryske Marren een instrument om activiteiten in de fysieke leefomgeving te reguleren en om de openbare orde en veiligheid te borgen. Vergunningen (en afwijkingen/ontheffingen) verschaffen zekerheid en duidelijkheid voor alle betrokken partijen, zodat helder is welke eisen er aan het uitvoeren van vergunde activiteiten zijn gesteld. Vergunningverlening, in samenspel met toezicht en handhaving, bevordert consistent gemeentelijk optreden en vertaalt regelgeving naar de praktijk.

Voor het uitoefenen van onze vergunningenstrategie hebben we verschillende instrumenten tot onze beschikking. Naast het feit dat een vergunning an sich een instrument is, hebben we ook instrumenten die gebruikt worden voor het toetsen van een aanvraag omgevings-

vergunning (toetsingskader). Dit zijn namelijk het bouwbesluit, het bestemmingsplan (onder de Omgevingswet wordt dit het Omgevingsplan), de bouwverordening en de toets aan redelijke eisen van welstand. Dit laatste vindt plaats op basis van door de gemeenteraad vastgesteld welstandsbeleid.

Bestemmingsplan

Aan de toets aan het bestemmingsplan hechten we groot belang, aangezien dat het kader is waarbinnen een goede ruimtelijke ordening wordt gerealiseerd. Het bestemmingsplan/omgevingsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Iedere aanvraag wordt aan dit kader getoetst. Het biedt voor de gemeenschap kaders, rechten en bescherming. Wanneer een aanvraag voorziet in een strijdigheid met het bestemmingsplan/omgevingsplan wordt er enkel medewerking verleend aan een afwijking ervan, wanneer er sprake blijft van een goede ruimtelijke ordening ofwel, onder de Omgevingswet, een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. We kennen tot op heden nog geen afwijkingenbeleid. Dit betekent dat iedere aanvraag op zijn eigen merites wordt beoordeeld.

Milieumeldingen/vergunningen

Landelijk zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) milieubelastende activiteiten aangewezen en is bepaald aan welke milieuregels – inclusief regels over vergunningen en meldingen – daarbij moet worden voldaan. In het omgevingsplan is via de systematiek van werkingsgebieden aangegeven welke van deze milieubelastende activiteiten waar zijn toegestaan. Daarbij kunnen in het omgevingsplan tevens nog aanvullende milieuregels zijn/worden opgenomen waaraan deze milieubelastende activiteiten moeten voldoen. De VTH-milieutaken bij deze milieubelastende activiteiten – inclusief de milieuregels die daarover in het omgevingsplan staan – vallen onder de basistaken van de FUMO en vallen daarmee buiten de reikwijdte van dit VTH-beleid.

Naast de milieubelastende activiteiten die in het Bal zijn aangewezen, kan de raad in het omgevingsplan eveneens milieubelastende activiteiten aanwijzen. Via het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden in ieder geval een aantal milieubelastende activiteiten die niet in het Bal staan, als zogenoemde bruidsschat in het omgevingsplan opgenomen. Via de systematiek van werkingsgebieden is in het omgevingsplan aangegeven waar deze milieubelastende activiteiten zijn toegestaan. Daarbij geeft het omgevingsplan tevens aan welke inhoudelijke (milieu)voorschriften daarbij gelden. Tevens kan daarbij worden bepaald dat voor deze milieubelastende activiteiten een vergunningplicht, meldingsplicht of informatieplicht geldt.

De milieumeldingen/vergunningen van onderhavig VTH-beleid is gekoppeld aan de milieubelastende activiteiten die in het omgevingsplan zijn aangewezen en niet als zodanig zijn aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De overwegingen om in het omgevingsplan – in aanvulling op de aanwijzing van milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving – eveneens milieubelastende activiteiten aan te wijzen met daarbij horende vergunningplicht, meldingsplicht of informatieplicht, staan in het omgevingsplan. Die overwegingen zijn geen onderdeel van dit VTH beleid.

Indien in het omgevingsplan een vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten is opgenomen, wordt bij een aanvraag voor een dergelijke vergunning volledig getoetst aan de (indienings)eisen die in het omgevingsplan staan. Indien daarbij is bepaald dat 'de

omgevingsvergunning wordt verleend als' dan wordt de vergunning verleend als aan de daarbij genoemde voorwaarden wordt voldaan. Indien daarbij is bepaald dat 'de omgevingsvergunning kan worden verleend als' dan wordt het voldoen aan de daarbij genoemde voorwaarden beschouwd als een voorwaarde om de vergunning te kunnen verlenen, maar niet als een verplichting de vergunning te moeten verlenen. In die situatie wordt een belangenafweging gemaakt.

Indien in het omgevingsplan een meldingsplicht voor milieubelastende activiteiten is opgenomen, wordt bij een melding volledig getoetst aan de (indienings)eisen die in het omgevingsplan staan. Indien daaraan is voldaan, geldt dat aan de meldingsplicht is voldaan en volgt een 'acceptatiebrief'. Deze acceptatie van de melding staat los van het voldoen aan de inhoudelijke milieuregels bij het uitvoeren van de activiteit.

Indien in het omgevingsplan een informatieplicht voor milieubelastende activiteiten is opgenomen, wordt bij het indienen van gegevens volledig getoetst aan de (indienings)eisen die in het omgevingsplan staan. Indien daaraan is voldaan, geldt dat aan de informatieplicht is voldaan. Het voldoen aan de informatieplicht staat los van het voldoen aan de inhoudelijke milieuregels bij het uitvoeren van de activiteit.

Naast de vergunningplicht, meldingsplicht en informatieplicht hebben wij de bevoegdheid om middels een besluit maatwerkvoorschriften te verbinden aan milieubelastende activiteiten. Van deze bevoegdheid maken wij alleen gebruik bij voorkomende of dreigende overschrijding van doelvoorschriften. Door middelvoorschriften als maatwerkvoorschrift aan de activiteit te verbinden, kan dan duidelijkheid worden gegeven welke voorzieningen getroffen moeten worden om aan de doelvoorschriften te voldoen.

Voor een milieubelastende activiteit die op basis van het omgevingsplan niet is toegestaan in een bepaald werkingsgebied – oftewel in strijd is met het omgevingsplan – geldt dat deze als omgevingsplanactiviteit wordt beschouwd, inhoudende een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan of een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. Voor deze milieubelastende activiteiten is een omgevingsvergunning nodig voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij de vergunningenstrategie voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt gevolgd.

Toets bouwbesluit / Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL)

In paragraaf 3.2. is te zien dat we prioriteiten stellen aan de toets van het bouwbesluit / Besluit Bouwwerken Leefomgeving en op welke wijze we hier invulling aan geven.

Intrekken vergunningen

We vinden het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen om meerdere redenen ongewenst. Ten eerste moeten we voorkomen dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd, (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten doorkruisen. Ten tweede moeten we voorkomen dat nieuwe bouwwerken c.q. activiteiten worden gebouwd/uitgevoerd naar verouderde (bouw)technische inzichten. Daarnaast is het vanuit administratief oogpunt gewenst dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten. Ook voor omwonenden is het onplezierig dat zij geconfronteerd worden met oude, ongebruikte rechten, waar ze geen rechtsmiddelen meer tegen kunnen aanwenden.

We beogen in de hiervoor genoemde situaties, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, de vergunning na verloop van een bepaalde periode in te trekken. We kunnen vergunningen intrekken als de aanvrager erom verzoekt, als de aanvrager overleden is (bijvoorbeeld in APV-vergunningen (persoonsgebonden)), wanneer er in strijd met de voorschriften van de beschikking wordt gehandeld, het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten (zie hiervoor ook de paragraaf 2.5.15 over de inzet van de Wet Bibob), gedurende een half jaar of een in de vergunning, verordening, of AMvB bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het intrekken van vergunningen geen plicht is. De wet bepaalt deels wanneer je een vergunning mag intrekken (bijvoorbeeld in de Ow of APV) en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen milieu)¹. Een melding vallend onder de Wkb komt automatisch te vervallen na een door de AMvB gestelde termijn. Na deze termijn moet een nieuwe melding gedaan worden.

Erfgoed

Binnen onze aantrekkelijke gemeente gaat erfgoed een steeds belangrijkere functie innemen. In 2019 heeft de gemeenteraad het 'Gemeentelijk monumentenbeleid De Fryske Marren' vastgesteld, rekening houdend met de rechten en plichten die voortkomen uit het beleid van de voormalige gemeenten Skarsterlân, Lemsterland, Gaasterlân-Sleat en Boarnsterhim (deels), die zijn opgegaan in gemeente De Fryske Marren. Aan de hand van deze beleidsnotitie wordt hier verder handen en voeten aangegeven. Het kunnen aanwijzen van panden en objecten als gemeentelijk monument is hierin een instrument. Binnen de vergunningplicht die hieruit voortvloeit, kan sturing worden gegeven aan de uitvoer van werkzaamheden aan deze monumenten. Dit met als doel om tot behoud en herstel van erfgoed binnen onze gemeente te komen. Ook vanuit recreatief-toeristisch oogpunt van groot belang voor de aantrekkelijkheid van onze gemeente.

¹ Zie ook artikel 5.40 lid 2 Omgevingswet

7 Toezichtstrategie

7.1 Wat is toezicht?

De term 'toezicht' wordt vaak zowel in brede als in enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor alle inspecties in combinatie met 'handhaving'. In engere zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht: het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen medewerkers (toezichthouders) voeren het toezicht uit. Een toezichthouder is een persoon, die op grond van de Algemene wet bestuursrecht namens het bevoegd gezag belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht voeren we een controle uit, ook zonder dat we een overtreding vermoeden of daarvan weten. We kunnen een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen. Samengevat verstaan we onder toezicht het controleren of en in hoeverre inwoners, ondernemers en instellingen de van toepassing zijnde regels naleven.

Het habitat / werkgebied van de toezichthouders is vanzelfsprekend de gemeente buiten het gemeentehuis. Hierin voeren de toezichthouders de taken uit. In beginsel is de werkwijze van de toezichthouders dat zij bij het constateren van een overtreding direct corrigerend optreden. Wanneer hierop meteen afspraken worden gemaakt, actie wordt ondernomen en de overtreding wordt beëindigd, is verdere actie niet nodig en wordt er geen handavingsprocedure opgestart. Wel wordt de situatie en daarbij de overtreding vastgelegd in een controlerapport. Wanneer niet meteen actie wordt ondernomen en de overtreding niet wordt beëindigd, wordt dit vastgelegd in een controlerapport en wordt een handavingszaak aangemaakt en wordt een procedure gestart.

Voor ons betekent de toezichtstrategie het verkrijgen van inzicht in het naleefgedrag en de motieven voor naleving. Daarnaast wordt met de strategie specifieke gegevens samengebracht, waardoor bijvoorbeeld de effectiviteit van het optreden kan worden bepaald of om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken, die mogelijk vragen om een bijstelling van het toezicht.

7.2 Doel toezicht en handhaving

Doel van toezicht en handhaving is:

“Een veilig, gezond, duurzaam gebruik van gebouwen en bouwwerken, een schoon/schoner milieu, een mooie en leefbare leefomgeving en het voorkomen en tegengaan van strijdig gebruik van ruimte, gronden en activiteiten”

In gemeente De Fryske Marren vindt toezicht in een vorm en intensiteit plaats die leidt tot een adequate naleving van wet- en regelgeving. We richten het toezicht (prioriteiten en frequentie) op de meest risicovolle situaties, waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot grote(re) negatieve effecten voor de veiligheid, volksgezondheid,

leefomgeving en natuur. Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare formatie, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol. Gelijktijdig zijn we ons ervan bewust dat door de (landelijke) verruiming van vergunningsvrije activiteiten en de verschuiving van vergunningsplichtige naar meldingsplichtige activiteiten een verandering plaatsvindt van de beoordeling en toetsing van het vergunningenproces voorafgaand aan de realisatie naar het toezicht tijdens of na realisatie. Dit vraagt meer van het toezicht.

7.3 Aanleiding voor toezicht

Toezicht vindt plaats op basis van:

- Het beleidskader en de periodieke uitvoeringsprogramma's;
- Verleende vergunningen en ontvangen meldingen;
- Thema's of projecten;
- Ontvangen klachten, meldingen handhavingsverzoeken en calamiteiten;
- Afspraken met handhavingspartners (provincie, Wetterskip, omgevingsdienst, brandweer Fryslân, politie);
- Waarnemingen tijdens de (vrije) surveillance.

7.4 Uitgangspunten voor het uitvoeren van toezicht

Binnen gemeente De Fryske Marren hanteren we voor het toezicht de volgende uitgangspunten:

- *Integraal toezicht.*

We willen voorkomen dat inwoners en ondernemers onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom stemmen we de controles op elkaar af, zodat wordt voorkomen dat inwoners en ondernemers meerdere keren worden bezocht. Het gaat hierbij om gezamenlijk toezicht, signaaltoezicht of integraal toezicht. De integrale coördinatie en planning geven we vorm in de uitvoeringsprogramma's.

- *Toezicht op basis van besluiten*

We houden toezicht naar aanleiding van verleende vergunningen, maatwerkbesluiten en maatwerkregels, ingediende meldingen en op basis van algemene regels. Bij overtredingen starten we een handhavingstraject met als doel de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop de handhavingsmiddelen worden ingezet, is beschreven in de handhavingsstrategie (hoofdstuk 9).

- *Uitoefenen van toezicht*

Voor het uitoefenen van toezicht bepalen we de voor de doelgroep meest effectieve en efficiënte methode. Factoren die hierbij een rol spelen zijn:

- Kennis van regelgeving;
- Kosten en baten;
- Mate van acceptatie;
- Gezagsgetrouwheid doelgroep.

7.5 Soorten toezicht

We onderscheiden preventieve en repressieve controles. Preventieve controles zijn controles die op basis van de risicomethodiek in de diverse planningen worden opgenomen. Het kenmerk van een preventieve controle is het planmatige en terugkerende karakter. Repressieve controles kenmerken zich door een specifieke aanleiding zoals klachten, meldingen, verzoeken, maar ook de bevindingen van eerdere controles en de daarop gegeven hersteltermijnen (hercontroles). Bij zowel preventieve

als repressieve controles kunnen diverse toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten worden ingezet.

7.6 Vormen van toezicht

Binnen gemeente De Fryske Marren kennen we verschillende vormen van toezicht. De effectiviteit van de methode hangt af van het beleidsterrein, de aanleiding en de aspecten waarop het toezicht zich richt.

- Administratief toezicht bij een registratieverplichting of bij gegevens die worden overlegd;
- Structurele (routinematige) controles (aangekondigd of onaangekondigd). Periodiek toezicht op basis van vergunningen en meldingen;
- Ad hoc toezicht vanwege bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld meldingen, klachten of verzoeken;
- Steekproeven (bijvoorbeeld als sprake is van een goed naleefbeeld in een branche);
- Thematische controles. Deze zijn gericht op bepaalde onderwerpen;
- Gebiedsgerichte controles, bijvoorbeeld op bedrijfsterreinen;
- Hercontroles. De hercontrole bevat toezicht op één of enkele aspecten en vindt plaats naar aanleiding van een geconstateerde overtreding.

7.7 Toezicht en gedoogsituaties

Wanneer sprake is van gedogen, houden we frequent actief toezicht op de betreffende gedoogsituatie. Regelmatig controleren we of de overwegingen van de beslissing om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. We gaan na of de voorwaarden van het gedoogbesluit worden naleeft. Is dit niet het geval, dan gaan we over tot handhavend optreden.

7.8 Samenwerking bij het toezicht

Externe afstemming is er zowel ambtelijk als bestuurlijk met instanties als de Veiligheidsregio (brandweer Fryslân), Omgevingsdienst (Fumo), politie, OM (Openbaar Ministerie), Rijkswaterstaat, provincie, Wetterskip, Belastingdienst, AID (Algemene Inspectiedienst) en nVWA,. Operationeel proberen we zoveel mogelijk informatie te delen tussen alle partners. Gelet op het grote aantal betrokken partijen en medewerkers, de verdeling van bevoegdheden en het enorm aantal uiteenlopende onderwerpen en type constatering heeft het delen van informatie ook zijn beperkingen. Een onderdeel van het samenwerken is het toepassen van de oog- en oorfunctie door de toezichthouders. Dit betekent dat wanneer een toezichthouder een overtreding constateert waarvan een andere instantie het bevoegd gezag is, dit wordt doorgegeven aan het betreffende bevoegd gezag.

8 Handhavingsstrategie

8.1 Wat is handhaving?

In de handhavingsstrategie is het vertrekpunt de geconstateerde overtreding/strijdigheid. We geven actief invulling aan onze (wettelijke) beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat, wanneer een wettelijk voorschrift wordt overtreden, we hiertegen in beginsel handhavend optreden. Onder handhaving verstaan we het afdwingen van het naleven van regels door het inzetten van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen. Bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang, het intrekken van de vergunning en/of het opleggen van bestuurlijke boetes en (bestuurlijke) strafbeschikkingen.

Wanneer handhaving uitblijft, gaat dit ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid, rechtszekerheid en onafhankelijkheid van de gemeente. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder, gaan we over tot bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Hierbij maken we optimaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden, zoals vastgelegd in deze handhavingsstrategie. Alvorens daadwerkelijk wordt overgegaan tot handhavend optreden en deze handhavingsstrategie wordt toegepast, gaan we eerst na of legalisatie mogelijk en wenselijk is.

8.2 Uitgangspunten van handhaving

Als toezicht niet zorgt voor het stoppen van een overtreding, treden we in beginsel op tegen de overtreding. Deze verantwoordelijkheid en beginselplicht tot handhaving staat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), specifieke wetgeving en vloeit voort uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State².

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat slechts onder bijzondere omstandigheden van het bestuursorgaan mag worden gevergd, van handhaving af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Uitvoering van de handhaving kent de volgende uitgangspunten:

- Op iedere bevinding wordt op een passende wijze gereageerd (interventie);
- Proces en besluitvorming zijn eenduidig en reproduceerbaar;
- Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling (gelijke monniken gelijke kappen);
- Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen;

² In de uitspraak van ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242

- Gebruik maken van standaardbrieven voor alle fases in het proces;
- Wettelijke eisen worden in acht genomen;
- Op basis van gebleken naleefgedrag schrijft de handhavingsstrategie voor welk instrument het beste ingezet kan worden;
- Voor handhavingzaken wordt per geval bepaald of publicatie vereist is. Daarbij houden we onder andere rekening met het feit dat de overtreder al dan niet veroordeeld is door een rechter en of dat sprake is van een recidive.

8.3 Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken

Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken zijn signalen uit de samenleving over mogelijke omgevingsrisico's en/of overtredingen van wettelijke voorschriften. Deze signalen hebben voor ons hoge prioriteit en hierop wordt altijd geacteerd en gereageerd. Waar nodig en mogelijk wordt actie ondernomen en volgt er altijd een terugkoppeling naar de klager, melder of verzoeker.

8.4 (Landelijke) Handhavingsstrategie (LHS)

In juni 2014 is de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie aangeboden aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het doel van deze strategie is dat de handhavende instanties, zoals de overheden, omgevingsdiensten, politie en het OM op eenzelfde optreden tegen vastgestelde overtredingen van wettelijke voorschriften, waardoor een gelijk speelveld ontstaat, het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en een veilige, gezonde en schone leefomgeving wordt gewaarborgd. In navolging op de introductie van de LHS in 2014 hebben we deze in november 2016 binnen gemeente De Fryske Marren vastgesteld en is deze gepubliceerd.

In 2022 is de LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet) als opvolger van de LHS geïntroduceerd. In de kern en op basis van de inhoud is de LHSO niet anders dan de LHS. Met de LHSO wordt goed aangesloten op de Omgevingswet, is de terminologie hierop aangepast en is de bestuurlijke boete in de strategie opgenomen. Daarnaast is de relatie tussen het bestuursrecht en het strafrecht beter beschreven en geborgd. De LHSO wordt door ons één op één overgenomen en als handhavingsstrategie toegepast. Met het vaststellen van het VTH-beleid wordt dan ook de LHSO vastgesteld en wordt er overeenkomstig naar gehandeld. De LHSO wordt toegepast binnen het omgevingsrecht (inclusief bijbehorende besluiten en AMvB's), de Algemene plaatselijke verordening en Bijzondere Wetten (o.a. Alcoholwet, Wet op de kansspelen, Winkeltijdenwet). De LHSO is als bijlage B gevoegd.

Als we tijdens het toezicht of naar aanleiding van een klacht, melding of verzoek een overtreding / strijdigheid constateren, gaan we eerst het gesprek aan waarbij we onder andere aangeven dat we conform de LHSO handelen. De sanctiestrategie bepaalt hoe het proces verloopt en welke sanctie we inzetten. De LHSO wordt toegepast nadat het voornemen tot handhaving is verstuurd, dus wanneer we een handhavingsbesluit nemen. Wanneer sprake is van een spoedeisende situatie, waarbij het voornemen tot handhaving wordt overgeslagen, wordt direct de LHSO toegepast.

De strategie zorgt voor een passende afstemming en inzet van bestuurs-rechtelijke- en/of strafrechtelijke instrumenten. Dit komt doordat:

- we elke overtreding beantwoorden met een **passende reactie**. De keuze voor het instrument hangt af van het gedrag van de overtreder (waarom leeft de overtreder niet na?) en de soort en ernst van de overtreding;

- we rekening houden met **verzachtende of verzwarende omstandigheden**, zoals een rechtvaardigingsgrond (situatie waarin de overtreding was toegestaan) en voor hoeveel schade de overtreding (mogelijk) zorgt;
- de interventies strenger worden als **overtredingen voortduren of zich herhalen**. In beginsel handhaven we in drie stappen, waarbij bij het constateren van een overtreding in eerste instantie wordt gewaarschuwd, vervolgens een voornemen wordt gestuurd en uiteindelijk een besluit wordt genomen. Dit is afhankelijk van de ernst en omstandigheden van de overtreding. Wanneer bijvoorbeeld de veiligheid en/of gezondheid in het geding is en/of sprake is van een recidive, handhaven we in twee stappen. Namelijk het sturen van een voornemen en vervolgens nemen we een besluit. In spoedeisende gevallen wordt direct (onverwijld) een handhavingsbesluit benomen (één stap);
- we kijken welke manier van handhaven of mix daarvan voor welke situatie het **meest effectief** is;
- de methodiek een goede basis is voor het maken **van (werk)afspraken over afbakening en werkwijze** tussen toezichthouders, buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's), de politie en het Openbaar Ministerie.

8.4 Stappenplan handhaving

In deze paragraaf geven we in hoofdlijnen aan welke stappen tijdens een handhavingprocedure worden gezet en welke acties in welke stappen worden ondernomen. In bijlage B is de volledige LHSO opgenomen en maakt daarmee integraal onderdeel uit van het VTH-beleid.

8.4.1 “Stap 0” - Casemanagement handhaving

Bij overtredingen gaan we na of er een belang is of raakvlakken zijn met andere overheidspartijen of ketenpartners. Als dit het geval is, informeren we elkaar. We werken samen bij overtredingen waar meerdere teams of instanties bij betrokken zijn. We passen de LHSO toe en wisselen informatie uit over de aanpak en afhandeling. Als dat efficiënt en/of effectief is, voeren we gezamenlijk (her)controles uit.

Overeenkomstig de LHSO worden de onderstaande 5 stappen toegepast

8.4.2 Stap 1 – Positionering van de bevinding (overtreding) in de basisinterventiematrix

Een toezichthouder bepaalt in eerste instantie in welk segment van de basisinterventiematrix (figuur 1) een bevinding (overtreding) wordt gepositioneerd. De beoordeling vindt plaats aan de hand van de negatieve gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving (veiligheid, gezondheid, milieu, natuur, water, fysieke inrichting, erfgoed e.d. en het gedrag van de (vermeende) overtreder. Deze beoordeling en de conclusie ervan wordt afgestemd met een collega-toezichthouder en/of een handhavingsjurist.

4. Aanzienlijk en/ of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑/ overtreder →]	A. Goedwillend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir / crimineel

Figuur 1: Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

Legalisatietoets

Wanneer we een overtreding constateren, wordt in eerste instantie getoetst of legalisatie mogelijk is. Dit betekent dat we nagaan of alsnog (achteraf) voor de strijdige situatie toestemming kan worden gegeven. Is dit daadwerkelijk het geval, dan stellen we de overtreder in de gelegenheid om toestemming voor de strijdige situatie te vragen (aanvraag omgevingsvergunning of het doen van een melding). Er is pas daadwerkelijk concreet zicht op legalisatie wanneer wordt voldaan aan de criteria over ‘concreet zicht op legalisatie’, zoals aangegeven in de vaste jurisprudentie. Is hiervan sprake, dan kan van (verdere) handhaving worden afgezien. Wanneer daadwerkelijk sprake is van concreet zicht op legalisatie en wij hieraan meewerken, wordt de opgestarte handhavings-procedure gedurende de legalisatieprocedure opgeschort. Als de overtreder niet wil meewerken aan de legalisatietoets, wordt de handhavingsprocedure voortgezet. Dit doen we ook wanneer uit het legalisatieonderzoek blijkt dat de overtreding niet kan worden toegestaan.

8.4.3 Stap 2 – Bepalen van verzwarende of verzachtende aspecten, die aanleiding geven voor ingrijpendere of lichtere herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

In deze stap bepaalt de toezichthouder of er sprake is van verzwarende- of verzachtende aspecten die we moeten betrekken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hierbij vindt afstemming plaats met een collega-toezichthouder en/of een handhavingsjurist.

Voorbeelden van verzwarende aspecten zijn wanneer sprake is van een recidive, calculerend en welbewust gedrag, financieel gewin, bedreiging van een toezichthouder of plegen van overtredingen (criminele activiteiten) in georganiseerd verband. Bij verzachtende aspecten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan overmacht, minderjarigheid overtreder, waarbij bestuursrechtelijke handhaving voor herstel wel doorgezet moet worden en niet strafrechtelijk wordt opgetreden dan wel dat dit geen toegevoegde waarde heeft.

8.4.4 Stap 3 – Optreden aan de hand van de interventiematrix

Bij handhaving is het uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dit betekent dat we het minst zware instrument inzetten, dat is gericht op herstel van de overtreding. Brengt de situatie met zich mee dat we zwaardere instrumenten (interventies) moeten inzetten omdat een lichte interventie ontoereikend is, bijvoorbeeld wanneer een overtreding voortduurt, laten we dit zeker niet na. Per situatie wordt deze ‘interventieladder’ toegepast, waarbij we telkens de vraag

stellen wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. hierbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol.

De toezichthouder, eventueel in samenspraak met een collega-toezichthouder en/of een handhavingsjurist, gebruikt de interventiematrix (figuur2) voor het bepalen van de meest passende interventie. Dit werkt als volgt:

1. De toezichthouder kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 8.4.2) in de basisinterventiematrix (figuur 1) heeft gepositioneerd;
2. De toezichthouder kiest vervolgens voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (paragraaf 8.4.3);
3. De handhavingsjurist, eventueel gezamenlijk met een Boa, zet(ten) de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhavingsjurist bepaalde termijn uitblijft, pakt deze direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

De (mogelijke) gevolgen:		Interventiematrix			
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafv. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafv. onderzoek	
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)		
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat		
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafv. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafv. onderzoek	
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
2. Beperkt		↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV	
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
1. Vrijwel nihil			↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV	
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel	

Figuur 2: Interventiematrix

8.4.5 Stap 4 – Bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Deze stap faciliteert in een goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavings-instrumentarium. Hierbij is sprake van tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van een loyale samenwerking.

Wanneer aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er, naast bestuursrechtelijke handhaving, aanleiding is voor het toepassen van strafrecht, gaat de handhavingsjurist na of afstemming met andere handhavende instanties, opsporingsdiensten, politie en het OM nodig is. Indien er is afgesproken dat een bestraffende interventie nodig is, wordt deze toegepast. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu, vindt overleg met het OM plaats. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Daarnaast wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, in beginsel aangifte gedaan wanneer toezichthouders de volgende bevindingen doen:

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping;
- De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie;

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

8.4.6 Stap 5 – Vastlegging stappen en beslissingen

De doorgelopen stappen en genomen beslissingen leggen we gestructureerd, herleidbaar en transparant vast. Op deze wijze wordt voldaan aan de motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze van welke interventie wordt toegepast. De registraties worden gedaan in de applicaties Centric Leefomgeving (CLO), Decos Join en Boa Registratiesysteem (BRS).

8.5 Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen

Leidraad handhavingsacties en termijnen

Om ervoor te zorgen dat overtredingen en de daarbij behorende negatieve effecten zo snel mogelijk worden beëindigd, maken we in beginsel gebruik van standaard hersteltermijnen en standaard sanctiebedragen. Hierbij sluiten we aan op de “Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen”, die is ontwikkeld door het kenniscentrum InfoMil, onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Deze leidraad is in dit VTH-beleid opgenomen als bijlage C. Wanneer het gaat om een specifieke of uitzonderlijke situatie, kunnen we gemotiveerd afwijken van de termijnen en bedragen die zijn benoemd in de Leidraad.

Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen

Het bestuursrecht kent 3 bestuursrechtelijke sanctiemiddelen, namelijk last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en het intrekken of schorsen van een beschikking/vergunning. Het staat het bevoegd gezag vrij om zelf een keuze te maken welk sanctiemiddel wordt ingezet. Binnen gemeente De Fryske Marren wordt het merendeel de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom als sanctiemiddel toegepast. Het intrekken of schorsen van een beschikking/ vergunning is tot nu toe nog niet als sanctiemiddel gebruikt. Dit neemt niet weg dat dit sanctiemiddel in de toekomst in voorkomende gevallen wél kan worden ingezet. Hieronder wordt kort ingegaan op de sanctiemiddelen.

Last onder bestuursdwang

Bij het uitvoeren van een bestuursdwangactie gaan wij over of wordt in opdracht van ons overgegaan tot het beëindigen van de strijdige situatie. Dit sanctiemiddel zetten wij in wanneer sprake is van spoedeisendheid, een (dreigende) onomkeerbare schade, grote verstoring van de openbare orde, gevaar voor (verkeers)veiligheid, volksgezondheid, en/of leefomgeving. Het doel van het inzetten van dit middel is om de overtreding zo snel mogelijk te beëindigen, waardoor onherstelbare schade zo veel mogelijk wordt voorkomen. De kosten die het toepassen van bestuursdwang met zich meebrengt, worden verhaald op de overtreder.

Last onder dwangsom

Wanneer wij een handhavingprocedure opstarten, wordt in de meeste gevallen gebruik gemaakt van het sanctiemiddel last onder dwangsom. Bij dit middel wordt een geldbedrag (dwangsom) ineens, per tijdseenheid of per overtreding opgelegd. Het doel hierbij is dat het verschuldigde geldbedrag de overtreder prikkelt om de overtreding zo snel mogelijk op te heffen. Het toepassen van een dwangsom heeft als voordelen dat de financiële risico's voor het bevoegd gezag beperkt zijn. Daarnaast worden de lasten en de verantwoordelijkheid bij de overtreder neergelegd. Tevens hoeven we niet fysiek in te grijpen, wat de kans op schadeclaims verkleint. Het sanctiemiddel last onder dwangsom passen we in die gevallen toe wanneer niet sprake is van urgente, spoedeisende situaties, waarbij de gezondheid en/of veiligheid direct in het geding zijn. Het gaat om situaties die omkeerbaar zijn.

Het intrekken of schorsen van een beschikking/vergunning

In het geval dat niet geheel of gedeeltelijk overeenkomstig een beschikking/vergunning of de bijbehorende voorschriften wordt gehandeld, kunnen wij de beschikking/vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken. Hierbij gaan wij pas over tot intrekking nadat de betrokkene in de gelegenheid is gesteld om binnen de aangegeven termijn alsnog de situatie in overeenstemming te brengen met de beschikking/vergunning. Dit sanctiemiddel is minder effectief dan de last onder bestuursdwang en dwangsom en wordt dan ook minder vaak toegepast. Met dit middel wordt namelijk alleen bepaalde rechten ontnomen en dwing je hiermee nog niet de houder van de beschikking/vergunning om iets te doen of na te laten. Het feit dat je degene een recht ontnemt geeft daarentegen wel aan dat het een zware sanctie is.

Samenloop sanctiemiddelen

Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogen we in beginsel niet tegelijkertijd toepassen. De uitzondering hierop is wanneer de twee sanctiemiddelen een verschillend doel hebben en/of het om verschillende overtredingen gaat. We leggen een bepaald sanctiemiddel niet op wanneer het belang dat het betrokken voorschrift beschermt zich daartegen verzet. Een voorbeeld hiervan is wanneer bij voortdurend van de overtreding gevaar bestaat of de gevolgen van

de overtreding erger/groter worden. In een dergelijk geval wordt niet gebruik gemaakt van een last onder dwangsom, maar wordt een last onder bestuursdwang toegepast.

Voorts moet de keuze van het sanctiemiddel evenredig zijn. Dit betekent dat we waar mogelijk kiezen voor een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang omdat de dwangsom vaak minder belastend is dan bestuursdwang. Als de overtreding is gestopt en geen risico op herhaling bestaat, mogen we niet meer bestuursrechtelijk handhaven. In dergelijke gevallen kunnen we overgaan tot strafrechtelijk optreden.

Begunstigingstermijnen

Wanneer we een handhavingsbesluit nemen, wordt in dit besluit een begunstigingstermijn opgenomen. Met de begunstigingstermijn wordt degene die wordt aangeschreven in de gelegenheid gesteld om de overtreding te beëindigen alvorens de last ten uitvoering wordt gelegd. De begunstigingstermijn moet op het moment dat deze wordt gegeven lang genoeg zijn om aan de overtreding een einde te kunnen maken. De begunstigingstermijn mag niet afhangen van de lengte van een eventueel voortraject. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn houden we rekening met de tijd die het kost om handelingen te verrichten of voorzieningen te treffen om de overtreding ongedaan te kunnen maken. Er wordt een zeer korte of geen begunstigingstermijn vastgesteld wanneer sprake is van een urgentie situatie en de overtreding zo snel mogelijk of per direct moet worden beëindigd.

Modaliteit dwangsom

We stellen een dwangsom vast op een bedrag ineens, per tijdseenheid (dag, week, maand) waarin de last niet is uitgevoerd of een bedrag per overtreding van de last. We kiezen voor een bedrag ineens als we een eenmalige activiteit willen tegengaan. Een dwangsom per tijdseenheid wordt ingezet wanneer sprake is van een continue overtreding van voorschriften. Deze vorm wordt toegepast, wanneer het overtreeders zijn die we niet afzonderlijk kunnen constateren omdat de overtreder de voorschriften voortdurend niet nakomt. Als voorschriften van een vergunning of ontheffing regelmatig worden overtreden, ligt het meer voor de hand om de dwangsom te bepalen per overtreding. Worden meerdere voorschriften van een vergunning overtreden, dan kunnen we per overtreden voorschrift een dwangsom opleggen. In alle gevallen bepalen we een maximum waarboven geen dwangsommen meer kunnen verbeuren. De dwangsombeschikking is bij het bereiken van dat maximum 'volgelopen' en is daarmee uitgewerkt.

Hoogte dwangsommen

De hoogte van de dwangsom en het maximaal te verbeuren bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde effectieve werking. Het moet een prikkel zijn om de overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Het is namelijk de bedoeling dat degene die wordt aangeschreven in actie komt en niet niets doet omdat het verschuldigd zijn van de dwangsommen lucratiever is dan het nakomen van de voorschriften. Om deze reden wegen we onder andere het financieel voordeel bij het niet nakomen van de voorschriften mee bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval kunnen we, zoals hierboven al is aangegeven, afwijken van de standaard hoogte van een dwangsom. Bij overtredingen die niet in de tabel van de "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen" zijn opgenomen, stellen we aan de hand van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval vast wat in een redelijke hoogte van de dwangsom moet zijn.

Effectueren sanctiemiddel

Om ervoor te zorgen dat sprake is van adequate handhaving is het vereist dat de opgelegde sanctiemiddelen daadwerkelijk worden geëffectueerd en daarmee de verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Alleen onder bijzondere omstandigheden kunnen we geheel of gedeeltelijk gemotiveerd afzien van het effectueren van de sanctiemiddelen.

8.6 Inzet Buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's)

Naast het toepassen van de bestuursrechtelijke sanctiemiddelen uit de Awb kunnen de Boa's (domein 1 en 2) van de gemeente gebruik maken van het strafrechtelijke sanctiemiddelen (boetes) om de norm af te dwingen. Hiervoor zijn afspraken met het Openbaar Ministerie gemaakt. Het Openbaar Ministerie heeft de zelfstandige bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden naast of in plaats van bestuursrechtelijke handhaven. Bij het uitoefenen van de strafrechtelijke taken vallen de Boa's onder het gezag van de Officier van Justitie. Hierbij merken we op dat hiërarchisch de Boa's vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente als werkgever.

8.7 Overtredingen van eigen organisatie of een andere overheid

Wanneer toezichthouders overtredingen constateren, die worden veroorzaakt door of namens de eigen organisatie of een andere overheid, worden de portefeuillehouder handhaving en de directie hierover schriftelijk geïnformeerd. Naar aanleiding en op basis van de betreffende constatering hanteren we in beginsel dezelfde sanctiestrategie als bij overtredingen van inwoners, ondernemers of instellingen.

8.8 Handhaven bij gedoogsituaties

Zoals aangegeven hanteren we de beginselplicht tot handhaven en wordt eventueel in uitzonderlijke en/of spoedeisende situatie overgegaan tot gedogen (zie hoofdstuk 9). Wanneer daadwerkelijk is overgegaan tot gedogen, kunnen we het niet naleven van gedoogvoorwaarden niet zien als een overtreding van een wettelijk voorschrift. Het is dan ook niet mogelijk om tegen het niet-naleven van gedoogvoorwaarden handhavend op te treden. We kunnen namelijk alleen een bestuurlijke sanctie opleggen als reactie op het overtreden van een wettelijke voorschrift. In dat geval moeten we het gedoogbesluit intrekken en handhavend optreden tegen de overtreding, die door het intrekken van het gedoogbesluit ontstaat.

9 Gedoogstrategie

9.1 Wat is gedogen?

Gedogen houdt in dat het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden tegen een overtreding, bewust en actief hiervan (tijdelijk) afziet. In beginsel hebben we de plicht om handhavend op te treden. Dit betekent dat we op iedere overtreding die we zien, reageren met een passende interventie volgens de handhavingstrategie. We zijn zeer terughoudend in het gedogen van geconstateerde overtredingen. In uitzonderlijke gevallen gedogen we actief. Hierbij onderschrijven we het landelijk beleidskader 'Grenzen aan Gedogen'³ aangevuld met eigen overwegingen. Dit staat los van eventueel strafrechtelijk optreden. In deze gedoogstrategie staat in welke gevallen en onder welke condities we (tijdelijk) niet handhaven.

We kijken bij het toepassen van de gedoogstrategie in eerste instantie altijd of er samenhang is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met deze regelgeving. We letten hierbij op eigen regels maar ook op die van andere overheden. Dit sluit aan bij integraal werken, zoals dit eerder in dit beleid beschreven is.

We volgen de vaste jurisprudentie over gedogen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

'Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien'.⁴

9.2 Uitgangspunten voor het gedogen

Zoals hierboven aangegeven wordt alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties gedoogd. We doen dit actief en er wordt door het bestuursorgaan dan ook een besluit over genomen.

De uitgangspunten voor gedogen zijn:

- We handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn;
- Gedogen blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;
- We gedogen expliciet en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
- Het gedogen tast belangen van derden niet aanmerkelijk aan;
- De activiteit is na de periode van gedogen vergund of gestopt;
- We houden actief toezicht op gedoogsituaties. We kijken of het gedogen nog actueel is en of de houder van het gedoogbesluit de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft.

³ Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

⁴ ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

9.3 Gedogen bij overgangssituaties

Wanneer de volgende overgangssituaties zich voordoen, kunnen we overgaan tot gedogen:

- Overtredingen met concreet zicht op legalisatie;
- Bedrijfsverplaatsingen;
- Experimenten en andere tijdelijke overtredingen;
- Situaties met overtredingen door omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen of een nieuwe vergunning niet direct aansluitend op de oude vergunning;
- Gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt;
- Als de overtreder voorschriften om technische redenen niet kan naleven en die voorschriften binnenkort worden aangepast;
- Situaties waarbij de overtreding binnen afzienbare termijn ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.

9.4 Gedogen bij overmachtssituaties

Wanneer de volgende overmachtssituaties zich voordoen, kunnen we overgaan tot gedogen:

- Situaties waarin de overtreding was toegestaan. Artikel 5:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie oplegt voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond;
- Situaties waarin het belang waar de regel voor is gemaakt beter af is als we gedogen;
- Gevallen waarin handhaven onevenredig zwaar is in verhouding tot het belang dat we met handhaving beschermen.

9.5 Niet gedogen

Wanneer de volgende situaties zich voordoen, gaan we niet over tot gedogen:

- Wanneer het gedrag van de overtreder recidiverend of calculerend is;
- Wanneer de te gedogen situatie in strijd is met een andere regel en het bevoegde gezag voor de handhaving van die regel laat weten dat het bestuursrechtelijk handhaaft of gaat handhaven.

Bijlage A Omgevingsanalyse per gebiedstype

Bebouwd gebied (Stads- en Dorpskernen)

Risicoanalyse	Effect						Kans			Ris. cat.
	Veiligheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Cultuur en Natuur	Leven Bestuurlijk	Gemiddeld effect	Score	Totaal		
Activiteiten of ongewenst gedrag	Score	Score	Score	Score	Score	Score	Score	Score	Score	
Stads- en dorpskernen										
1 Productie van synthetische drugs of hennep	5	5	5	3	5	4,6	3	28	hoog	
2 Opslag en afsteken van (illegaal) vuurwerk	4	2	5	0	5	3,2	4	26	hoog	
3 Evenementen (incl evenementenborden)	3	1	4	1	4	2,6	4	21	gemiddeld	
4 (Ver)bouw zonder of in afwijking van vergunning	5	1	3	1	5	3,0	3	18	gemiddeld	
5 Slopen zonder of in afwijking van een melding (incl. asbest)	4	5	2	1	3	3,0	3	18	gemiddeld	
6 Bedrijfsactiviteiten op een woonbestemming	3	3	3	1	3	2,6	3	16	gemiddeld	
7 Illegale huisvesting arbeidsmigranten	5	3	5	1	4	3,6	2	14	laag	
8 Jeugdoverlast	4	1	3	0	4	2,4	3	14	laag	
9 Drugsoverlast	4	1	3	0	4	2,4	3	14	laag	
10 Samenscholing en ongeregelheden	3	2	3	0	3	2,2	3	13	laag	
11 Veranderen erfgoed zonder of in strijd met een vergunning	1	0	4	5	5	3,0	2	12	laag	
12 Strijdig gebruik ruimtelijke regels	3	1	3	0	3	2,0	3	12	laag	
13 Strijdig gebruik milieuregels (geen basistaak - Fumo)	1	1	5	2	1	2,0	3	12	laag	
14 Verstoring van de openbare orde	3	0	4	0	3	2,0	3	12	laag	
15 Honden (loslopend, verontreiniging, agressief)	3	2	4	2	3	2,8	2	11	laag	
16 Kappen monumentale bomen of houtopstand zonder vergunning/melding	0	1	5	4	3	2,6	2	10	laag	
17 Graven of plaatsen ruitering in gebied met archeologische waarde	0	0	1	4	3	1,6	3	10	laag	
18 Stoken van kachels	1	5	4	1	1	2,4	2	10	laag	
19 Parkeeroverlast en verkeersdrukte	5	1	1	0	5	2,4	2	10	laag	
20 Luchtgasgebruik	3	4	2	0	3	2,4	2	10	laag	
21 Helling	3	0	3	1	4	2,2	2	9	laag	
22 Uitvoeren van activiteiten/werken zonder in in strijd met een aanlegvergunning (uitritten, dempen of graven van sloten e. d.)	1	0	1	3	1	1,2	3	7	laag	
23 Maken / veranderen van een uitrit	2	0	2	1	1	1,2	3	7	laag	
24 Aanbieden van afval in strijd met de regels	0	2	3	2	1	1,6	2	6	laag	
25 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerreinen	0	0	1	4	3	1,6	2	6	laag	
26 Para-commerciële horeca-inrichtingen	0	2	3	0	2	1,4	2	6	laag	
27 Voorwerpen op of aan de weg	2	0	1	1	1	1,0	3	6	laag	
28 Hinderlijke beplanting of gevaarlijke voorwerp	3	1	2	0	1	1,4	2	6	laag	
29 Leegstaande en verw aarloosde bouwwerken	5	0	4	0	4	2,6	1	5	laag	
30 Hinderlijke of gevaarlijke reclame	1	0	2	0	1	0,8	3	5	laag	
31 Leegstand of woningsplitsing	1	1	5	0	5	2,4	1	5	laag	
32 Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg	2	0	1	0	1	0,8	2	3	laag	
33 Kansspel- en speelautomaten	0	2	2	1	2	1,4	1	3	laag	
34 Innemen van standplaatsen	3	0	2	0	0	1,0	1	2	laag	

Buitengebied

Risicoanalyse	Effect						Kans			Ris.cat.
	Veiligheid Score	Gezondheid Score	Leefbaarheid Score	Cultuur en Natuur Score	Financieel en Bestuurlijk Score	Gemiddeld effect Score	Score	Totaal		
Buitengebied										
1 Ondernijnde activiteiten	5	5	5	2	5	4,4	4	35	hoog	
2 (Ver)bouw zonder of in afwijking van vergunning	5	1	3	1	5	3,0	4	24	hoog	
3 Dumpen van (drugs)afval	2	5	2	4	5	3,6	3	22	gemiddeld	
4 Slopen zonder of in afwijking van een melding (inclusief asbest)	3	5	1	1	3	2,6	4	21	gemiddeld	
5 Evenementen	3	1	4	1	4	2,6	4	21	gemiddeld	
6 Onvoldoende realiseren landschappelijke inpassing (bijv. in strijd met een beplantingsplan)	0	1	4	5	2	2,4	4	19	gemiddeld	
7 Strijdig gebruik ruimtelijke regels	1	1	3	1	5	2,2	4	18	gemiddeld	
8 Strijdig gebruik milieuregels	1	3	3	3	1	2,2	4	18	gemiddeld	
9 Terrassen en uitstallingen	3	0	3	0	3	1,8	4	14	laag	
10 Verbranden van (groen)afval	1	3	3	3	2	2,4	3	14	laag	
11 Veranderen erfgoed zonder of in strijd met een vergunning	1	0	1	5	5	2,4	3	14	laag	
12 Hinderlijke of gevaarlijke reclame	1	1	4	3	3	2,2	3	13	laag	
13 Geluidshinder (bijvoorbeeld knalapparaten)	0	0	3	4	1	1,6	3	10	laag	
14 Uitvoeren van activiteiten/werken zonder in in strijd met een aanlegvergunning (uitritten, dempen of graven van sloten, kappen of planten van bomen e.d.)	1	0	1	3	1	1,2	4	10	laag	
15 Dagrecreatie	4	1	3	2	2	2,4	2	10	laag	
16 Crossterreinen in weilanden of bossen	1	1	4	4	1	2,2	2	9	laag	
17 Agrarische activiteiten en transportbewegingen (bijv. modder op de weg)	2	2	3	1	1	1,8	2	7	laag	
18 Leegstaande of verwaarloosde bouwwerken	4	0	2	0	3	1,8	2	7	laag	
19 Recreatief nachtverblijf buiten kampeertreinen	0	0	1	4	3	1,6	2	6	laag	
20 Duurzame opwekking energie	1	2	1	1	1	1,2	2	5	laag	
21 hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp	4	1	2	3	1	2,4	1	5	laag	
22 Veiligheid op het ijs	4	2	1	3	1	2,2	1	4	laag	
23 Rookverbod in bossen en natuurterreinen	3	2	1	2	1	1,8	1	4	laag	

Natuurgebied

Risicoanalyse	Effect						Kans			Ris.cat.
	Veiligheid Score	Gezondheid Score	Leefbaarheid Score	Cultuur en Natuur Score	Financieel en Bestuurlijk Score	Gemiddeld effect Score	Score	Totaal		
Natuurgebied										
1 Dumpen van (drugs)afval	2	5	2	5	5	3,8	3	23	hoog	
2 Uitvoeren van activiteiten/werken zonder in in strijd met een aanlegvergunning (uitritten, dempen of graven van sloten, kappen of planten van bomen e.d.)	1	1	3	4	1	2,0	3	12	laag	
3 Crossterreinen in weilanden of bossen	1	1	3	5	1	2,2	2	9	laag	
4 Strijdig gebruik ruimtelijke regels	1	1	3	1	5	2,2	2	9	laag	
5 Verbranden van (groen)afval	1	3	2	3	2	2,2	2	9	laag	
6 Dagrecreatie	2	1	3	2	2	2,0	2	8	laag	
7 Recreatief nachtverblijf buiten kampeertreinen	0	0	2	4	3	1,8	2	7	laag	
8 Rookverbod in bossen en natuurterreinen	3	2	1	2	1	1,8	2	7	laag	
9 Kitesurfen IJsselmeer buiten het begrenste gebied	1	0	1	4	1	1,4	2	6	laag	
10 Geluidshinder (bijvoorbeeld knalapparaten)	0	0	3	4	1	1,6	2	6	laag	
11 Overtreden regels in grondwaterbeschermingsgebied	0	5	1	4	3	2,6	1	5	laag	
12 Activiteiten binnen afpalingzone eendenkooien	0	0	1	3	2	1,2	1	2	laag	

Recreatiegebied

Risicoanalyse	Effect						Kans			Ris.cat.
	Veiligheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Cultuur en Natuur	Financieel en Bestuurlijk	Gemiddeld effect	Score	Totaal		
	Score	Score	Score	Score	Score	Score	Score	Score		
Activiteiten of ongewenst gedrag										
Recreatiegebied										
1	(Ver)bouw zonder of in afwijking van vergunning (bijv. op recreatieterreinen)	5	1	4	1	3	2,8	4	22	hoog
2	Evenementen	3	1	4	1	4	2,6	4	21	gemiddeld
3	Onvoldoende realiseren landschappelijke inpassing (bijv. in strijd met een beplantingsplan)	0	1	4	5	2	2,4	4	19	gemiddeld
4	Dumpen van afval in de openbare ruimte (o.a. zwef- en drugsafval)	0	1	4	3	3	2,2	4	18	gemiddeld
5	Strijdig gebruik reguliere woningen	0	0	5	0	5	2,0	4	16	gemiddeld
6	Strijdig gebruik recreatieobjecten (woningen, chalets, stacaravans e.d.)	0	0	5	0	4	1,8	4	14	laag
7	Terrassen en uitstallingen	3	0	3	0	3	1,8	4	14	laag
8	Strijdig gebruik recreatieve voorzieningen	1	0	3	1	4	1,8	4	14	laag
9	Horeca activiteiten / Alcoholwet	2	4	3	0	3	2,4	3	14	laag
10	Aanleggen van boten en overnachten op boten waar dat verboden is	1	0	4	3	4	2,4	3	14	laag
11	Ondermijnende activiteiten (bijv. (onbedoeld) huisvesten van criminele netwerken)	1	0	5	0	5	2,2	3	13	laag
12	Hinderlijke of gevaarlijke reclame	1	1	3	3	3	2,2	3	13	laag
13	Dagrecreatie	3	0	3	0	1	1,4	4	11	laag
14	Uitvoeren van activiteiten/werken zonder in in strijd met een aanlegvergunning (uitritten, dempen of graven van sloten, kappen of planten van bomen e.d.)	1	0	1	3	1	1,2	3	7	laag
15	Seksinrichtingen	1	2	3	0	3	1,8	2	7	laag
16	Rookverbod in bossen en natuurterreinen	3	2	1	2	1	1,8	2	7	laag
17	Recreatief nachtverblijf buiten kampeertreinen	0	0	1	4	3	1,6	2	6	laag

Bedrijventerreinen

Activiteiten of ongewenst gedrag										
Bedrijventerreinen										
1	Illegale bewoning van bedrijfspanden (incl arbeidsmigranten)	5	3	3	0	5	3,2	4	26	hoog
2	Ondermijnende activiteiten in bedrijfspanden	5	5	3	1	5	3,8	3	23	hoog
3	Strijdig gebruik bouwwerken	5	3	0	5	5	3,6	3	22	gemiddeld
4	Verrommeling door leegstand en opslag (voor)erf / buitenruimte	3	2	5	1	5	3,2	3	19	gemiddeld
5	Strijdig gebruik milieuregels	3	5	3	2	1	2,8	3	17	gemiddeld
6	Strijdig gebruik ruimtelijke regels	1	1	3	1	5	2,2	3	13	laag
7	Reguliere (particulieren) bewoning van bedrijfswoningen	1	3	3	0	4	2,2	3	13	laag
8	(Ver)bouw zonder of in afwijking van vergunning	5	1	3	1	5	3,0	2	12	laag
9	Slopen zonder of in afwijking van een melding (incl. asbest)	4	5	2	1	3	3,0	2	12	laag
10	Parkeren in de openbare ruimte en op de openbare weg	2	1	2	2	3	2,0	3	12	laag
11	Kappen monumentale bomen of houtopstand zonder vergunning/melding	0	1	3	4	3	2,2	2	9	laag
12	Uitvoeren van activiteiten/werken zonder in in strijd met een aanlegvergunning (uitritten, dempen of graven van sloten, kappen of planten van bomen e.d.)	1	0	1	3	1	1,2	3	7	laag
13	Reclame-uitingen (op gebouwen, percelen en openbaar gebied)	0	0	3	1	1	1,0	3	6	laag
14	Stallen van voorwerpen in de openbare ruimte of op de openbare weg	2	0	1	1	1	1,0	2	4	laag



Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LSHO)

12 oktober 2022

Bijgevoegd als losse bijlage.

Bijlage C Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven (Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242). Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). (art. 5:32 Awb).

Het bestuursorgaan stelt op grond van artikel 5.32b Awb een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, waarbij de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Deze leidraad biedt medewerkers enig houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag. Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld maar bevat enkel voorbeelden. Het bestuursorgaan dient altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op te nemen. De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken, zodanig dat de overtreder de overtreding zal beëindigen. Bovendien mag de dwangsom niet zodanig hoog zijn dat deze als straf kan worden gezien.

Verlagende en verhogende factoren

Bij de *hoogte van de dwangsommen* in deze leidraad, moet rekening gehouden worden met de gevolgen van overtredingen, Dat kan in een gradatie als:

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

(bron: LHSO)

Ook de omvang van de onderneming en diens activiteiten, omvang en ernst van de (milieu)schade, mate van overlast en de vereiste investeringen maken hiervan onderdeel uit. Gekeken kan worden o.a. naar de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming. Voor de kleinere bedrijven kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote inrichtingen verhoogd. De hoogte van de gekozen bedragen en het maximum te verbeuren bedrag dienen tot doel te hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen, preparatoir te zijn.

Een maximum te verbeuren bedrag van bijvoorbeeld 10x (mag ook 25x) is gekozen omdat de overtreding waarvoor de dwangsom wordt verbeurd wel telkens geconstateerd moet worden. De dwangsom mag niet het karakter van een straf krijgen, mag dus niet punitief zijn. Ook de begunstigingstermijn kan verlengd of verkort worden. Uitgangspunt is hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen (ABRvS 200904625/1). Daarbij geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen (ECLI:NL:RBMNE:2013:3750) en niet zo (onredelijk) lang het op gedogen gaat lijken (ABRvS 200405659/1 en ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ9264). Een en ander kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van derden (beschikbaarheid of levertijd van leveranciers e.d.).

Wanneer het niet mogelijk is de overtreding onmiddellijk te beëindigen schrijft de Raad van State een 'redelijke' termijn voor. In een uitspraak van de ABRvS 4 september 2002, nr. 200101199/1 werd een begunstigingstermijn van 17 uur redelijk geacht omdat de ondernemer in een vergelijkbare situatie al eerder binnen korte termijn een situatie had aangepast (Korte begunstigingstermijn zie ook: 201111981/1/A4 en ECLI:NL:RBSGR:2012:BX8539).

Na het verlopen van de begunstigingstermijn wordt de beschikking effectief werkend. Als niet is voldaan aan het gestelde in de dwangsombeschikking verbeurt de overtreder rechtens de opgelegde dwangsom. Betaling van de dwangsom dient binnen 6 weken nadat deze van rechtswege is verbeurd (de overtreding is geconstateerd) plaats te vinden (art. 5.33 Awb). Alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom. (art 5.37 Awb). De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (art. 5.35 Awb). Invordering zou de norm moeten zijn. Verbeurde dwangsommen komen toe aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan dat de dwangsom heeft opgelegd, behoort.

Mocht de overtreding niet ongedaan zijn gemaakt of verdere overtreding dan wel herhaling niet kunnen worden voorkomen, dan is de prikkel mogelijk onvoldoende geweest en mogelijk de hoogte van de dwangsom te laag gekozen. Er is dan een mogelijkheid na het bereiken van het maximum een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen. Ook de hoogte van deze hogere dwangsom dient door het bestuursorgaan te worden gemotiveerd. Dat kan vaak al vrij simpel door aan te geven dat *'uit omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van genoemde'*. De eerder verbeurde dwangsommen blijven natuurlijk wel verschuldigd (als binnen een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd, de invordering is aangevangen).

Kernbepalingen

Kernbepalingen zijn die bepalingen die binnen het besluit, de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. Het Openbaar Ministerie (OM) meende (voor de totstandkoming van de LHS) dat het strafrecht in hoofdzaak dient te worden ingezet bij overtredingen van met name kernbepalingen binnen het milieurecht. Dat hield in dat vaak naast het bestuursrecht ook strafrecht ingezet kon worden door een pv op te maken. Inmiddels volgend betrokken organisaties bij de milieurecht-handhaving de LHS(O) als landelijk geldend afwegingsinstrument om van bevinding naar interventie te komen.

De LHS(O) zorgt inmiddels voor de vervlechting van het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Want milieuhandhaving kan alleen dan effectief zijn als bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving in samenhang worden toegepast, op voet van gelijkwaardigheid, maar met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid en wederzijds respect daarvoor.

(Milieu)- comparti- ment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings- termijn
Bodem	Keuring tank niet (op tijd) uitgevoerd	Vrijwel nihil	Dwangsom	€350 p.w. max. 10X	2 weken
	Geen vloeistofdichte vloer of (lek)bak aanwezig	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X (evt. bedrag per m ²)	1-3 maanden
	Vloer of (lek)bak niet bestand tegen chemische inwerking van stof	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w.. max. 10X	1-3 maanden
	Vloer niet gekeurd	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w.. max. 10X	1-3 maanden
	Stoffen in bodem brengen vervuilend en spoed vereist	Aanzienlijk	PV + Bestuurs- dwang	NVT	1 week
	Vloer aangelegd door een niet erkende instelling, voldoet wel	Vrijwel nihil	Dwangsom	€1000 p.w.. max. 10X	1-3 maanden
	Keuring vloer door een niet erkende instelling	Vrijwel nihil	Dwangsom	€1000 p.w.. max. 10X	1-3 maanden
	Geen hemelwater bescherming of gecontroleerde afvoer aanwezig	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w.. max. 10X	1-3 maanden
	Lekbak onvoldoende gedimensioneerd in relatie op opslag	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w.. max. 10X	1-3 maanden
	Stoffen in bodem brengen niet of nauwelijks vervuilend, niet spoedeisend	Beperkt	Zelf laten verwijderen + Dwangsom	€500 p.o. max 10X	1-3 maanden
	Lekke leidingen veroorzaken flinke bodemvervuiling, spoedeisend	Aanzienlijk	PV+ Bestuurs- dwang	NVT	1 week
	Geen vloeistofdichte vloer rondom afleverzuil	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10X	1 maand
	Geen certificaat vloer	Vrijwel nihil	Dwangsom	€500 p.w. max. 10X	1 maand
	Vaatwerk / Accu's niet in lekbakken	Beperkt	Dwangsom	€500 p.o. max 10X	1 maand
	Tank niet tegen aanrijden beschermd	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.w. max 10X	1 maand
	Ondergrondse tank niet gesaneerd	Beperkt	Dwangsom	€2500 p.w. max 10X	3 maanden
	Tank niet boven lekbak	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.w.	2 maanden

(Milieu)- comparti- ment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings- termijn
				max 10X	
	Opslag beetje vaste mest niet op mestdichte plaat	Vrijwel nihil	Dwangsom	€500 p.w. max 10X	3 maanden
	Opslag veel vaste mest niet op mestdichte plaat en/of er naast	Van belang	Dwangsom	€1000 p.w. max 10X	1 maand
	Water/sludge controle niet uitgevoerd	Beperkt	Dwangsom	€500 p.o. max. 10X	1 maand
	PGS 30 overtreden	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1 maand
	Geen Grondwatermonitoring	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1 maand
	Maatwerkvoorschrift niet naleven	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	Situationeel
	Verkennend bodemonderzoek niet uitgevoerd	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10X	1 maand
	Nul- en eindsituatie niet uitgevoerd	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	3 maanden
	Onvoldoende toezicht en instructies	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1 week
	Het niet of onvoldoende uitvoeren van beheermaatregelen in de bedrijfsvoering	Van belang - aanzienlijk	PV +Dwangsom (evt. Bestuurs-Dwang)	€1750 p.w. max. 10X	1 week
	Financiële zekerheid	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1 maand
	nieuw geval van bodemverontreiniging ikv zorgplicht Wbb niet gemeld	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1 maand
	Lucht	Overschrijding emissie Eisen (afhankelijk van stof)	Van belang	Dwangsom	€2500 p.d. max. €50.000
Metingen niet correct Uitgevoerd		Beperkt	Dwangsom	€250 p.d. max. 10X	1 maand
Gasafvoer niet conform BEES		Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1 maand
Schoorsteen niet op hoogte		Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1-3 maanden
Onderzoek emissiebeperkingen niet uitgevoerd		Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1-3 maanden
Voorschriften stankhinder niet naleven / geuroverlast veroorzaken		Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1 maand
Stofoverlast Veroorzaken (o.a. door ontbreken stoffilter)		Beperkt	Dwangsom	€500 p.o. max. €25000	1-3 maanden

(Milieu)- comparti- ment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings- termijn
	Ontbreken filter installatie	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X €17500	1-3 maanden
	Ontbreken dampretour stage II	Van belang	Dwangsom	€1000 p.w. max 10X	2 maanden
	Ontbreken ontgeuringsinstallatie	Van belang	Dwangsom	€1000 p.w. max 10X	2 maanden
	Maatwerkvoorschrift	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	Situationeel
	Ontbreken CFK logboek	Beperkt	Dwangsom	€250 p.w. max 10X	1 maand
	Grote stookinstallatie niet gekeurd	Beperkt	Dwangsom	€750 p.w. max. 10X	1 maand
	Middelgrote stookinstallatie niet gekeurd	Beperkt	Dwangsom	€500 p.w. max. 10X	1 maand
	Kleine stookinstallatie niet gekeurd	Beperkt	Dwangsom	€350 p.w. max. 10X	1 maand
Water	Lozen afvalwater zonder of i.s.m. vergunning (vervuilingsgraad meewegen)	Aanzienlijk	PV Bestuurs- dwang	NVT	1 dag
	Lozen afvalwater zonder of i.s.m. vergunning (vervuilingsgraad meewegen)	Beperkt – van belang	PV+ Bestuurs- dwang	NVT	1 week
	Olie/water/ vetscheider niet (tijdig) legen	Van belang	Dwangsom	€500 p.w. max. 10X	1 week
	Niet meten of niet aanleveren van de analyses	Beperkt	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	1 maand
	Monstervoorziening niet aanwezig	Van belang	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1 maand
	Overschrijding eisen emissie (parameter afhankelijk)	Van belang	Dwangsom	€500 p.o. max. €5000	2 weken
	Overschrijding metaalgehalte per metaal: Tot 25 mg/liter afvalwater >25-50 >50-100 >100-200 >200	Vrijwel nihil Beperkt Van belang Aanzienlijk Aanzienlijk	Dwangsom	€750 €1500 €2000 €2500 €3000 p.o. max. 10X	situationeel
	Overtreding administratief voorschrift	Beperkt	Dwangsom	€250 p.d. max. 10X	2 weken
	Niet melden calamiteiten / ongewone voorvallen	Van belang	Dwangsom	€2500 p.o. max. 10X	1 dag na plaatsvinden calamiteit/onge val

(Milieu)- comparti- ment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings- termijn
	Geen melding Bbk en Lozingenbesluit	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.d. max. 10X	1 dag na start werkzaamheden
	Overtreding maatwerkvoorschrift	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	situationeel
	Illegale grondwateronttrekking (vergunbaar)	Beperkt	PV	NVT	1 dag
	Grondwateronttrekking	Vrijwel nihil	Dwangsom	€2,50 p. m ³	1 week
	Grondwateronttrekking	Beperkt	Dwangsom	€2,50 p. m ³	1 week
	Grondwateronttrekking	Aanzienlijk	PV Bestuurs- Dwang	NVT	1 dag
	Lozing Agrarisch middel	Beperkt	Dwangsom	€250 p.w. max. 10X	1 maand
	Lozing Agrarisch groot	Beperkt	Dwangsom	€500 p.w. max. 10X	1 maand
	Lozing Agrarisch matig	Beperkt	Dwangsom	€250-500 p.w. max. 10X	1 maand
Geluid en trillingen	Overschrijding Geluidsniveau (incidenteel)	Beperkt	Dwangsom	€500 p.o. max. 10X	1 week
	Overschrijding Geluidsniveau (structureel)	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.d. max. 10X	1 week
	Overlast, in werking buiten vergunde uren	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.o. max. 10X	1 dag
	Niet meten	Beperkt	Dwangsom	€150 p.d. max. 10X	1 maand
	Voorzieningen Niet aangebracht	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1-3 maanden
	Voorschriften m.b.t. gedrag niet naleven	Beperkt	Dwangsom	€500 p.o. max. 10X	1 dag
	Niet voldoen Aan voorschriften m.b.t. trilling	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1-3 maanden
	Maatwerkvoorschrift	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	situationeel
Afval	Huishoudelijk afval inzamelen zonder verg.	Van belang	Dwangsom	€2500 p.o. max. 10X	1 week
	Bedrijfsafval inzamelen zonder vergunning	Van belang	Dwangsom	€5000 p.o. max. 10 X	1 week
	Gevaarlijk afval inzamelen zonder vergunning	Van belang	Dwangsom	€10.000 p.o. max. 10X	1 week
	Opslag niet	Beperkt	Dwangsom	€500 p.o.	1-3

(Milieu)- comparti- ment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigs- termijn
	overeenkomstig voorschriften			max. 10X	maanden
	BA niet regelmatig afvoeren	Beperkt	Dwangsom	€500 p.o. max. 10X	1-3 maanden
	GA afval niet correct afvoeren	Van belang	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	1 maand
	Niet registreren verwijdering GA	Beperkt/van belang	Dwangsom	€1750 p.o. max. 10X	1 maand
	Niet vergunde opslag BA	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	1 maand
	Niet vergunde opslag GA	Beperkt	Sluiting / Dwangsom	€5000 p.w. max. 10X	2 weken
	Verbranden afval	Beperkt	Pv/dwangsom	€500 – 2500 p.o. max. 10X	2 weken
	Niet scheiden	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.o.	1 maand
	Zwerfafval (graderen naar hoeveelheid)	Beperkt	Dwangsom	250 p.o.	1 dag
	Maatwerkvoorschrift	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	situationeel
(Externe) veiligheid	Geen blusmiddelen of onjuist / niet aangesloten	Aanzienlijk	Dwangsom	€100 p.d. per overtreding max. 10X	2 weken
	Keuring blusmiddelen Niet juist	Beperkt	Dwangsom	€50 p.d. per overtreding max. 10X	2 weken
	Opslag gev. stoffen niet Conform voorschriften Geen direct gevaar	Beperkt	Dwangsom	€1500 p.w. max 10X	1 maand
	Opslag gev. stoffen niet Conform voorschriften wel direct gevaar	Van belang	Dwangsom	€2500 p.d. max 10X	1 dag
	Constructie onvoldoende Brandwerend	Van belang	Dwangsom	€2500 p.w. max 10X	1-3 maanden
	Maatwerkvoorschrift niet naleven	Van belang	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	situationeel
Ruimtelijke inrichting en bouw	Illegale steiger aangebracht (geen overlast/gevaar)	Beperkt	Dwangsom	€50 p.w. per meter steiger max. 10X	1 maand
	Illegale bebouwing kwalificatie licht	Vrijwel nihil	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10X	Min. 6 weken
	Illegale bebouwing kwalificatie matig	Van belang	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10X	Min. 6 weken
	Illegale bebouwing kwalificatie ernstig	aanzienlijk	Dwangsom	€2000 p.w. max. 10X	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie licht	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10X	Min. 6 weken

(Milieu)- comparti- ment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings- termijn
	Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie matig	Beperkt	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10X	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie ernstig	Van Belang	Dwangsom	€2000 p.w. max. 10X	Min. 6 weken
	Illegaal terras	Beperkt	Dwangsom	€50 p.d. per m ² overtreding max. 10X	1 week
	Illegale standplaats	Beperkt	Dwangsom	€50 p.d. per m ² per overtreding max. 10X	1 week
	Reclamebord (klein) < 1m ²	Vrijwel nihil	Dwangsom	€250 p.d. per m ² bord per overtreding max. 10X	1 week
	Reclamebord (groot) >2m ² ontsierend	Beperkt	Dwangsom	€500 p.d. per m ² bord per overtreding max. 10X	1 week
	Uitstalling bij winkel (gering)	Vrijwel nihil	Dwangsom	€50 p.d. per m ² per overtreding max. 10X	1 week
	Uitstalling bij winkel (Flink-veel)	Beperkt	Dwangsom	€100 p.d. per m ² per overtreding max. 10X	1 week
	Gebruik gemeentegrond	Vrijwel nihil	Dwangsom	€50 p.w. per m ² per overtreding max. 10X	1 maand
	Maatwerkvoorschrift, niet directe milieugevolgen	Beperkt	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X	situationeel
Monumen- ten	Monumentaal gebouw aantasten (grotendeels herstelbaar)	beperkt	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10X	6 maanden
	Monumentaal gebouw behoorlijk aantasten (deels herstelbaar)	Van belang	Dwangsom	€2500 p.w. max. 15X	6 maanden
	Monument ernstig aantasten (nagenoeg onherstelbaar)	Ernstig	Dwangsom	€5000 p.w. max. 20X	6 maanden
	Archeologisch of groen monument verstoren	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10X	6 maanden
	Archeologisch of groen monument. behoorlijk	Van belang	Dwangsom	€1500 p.w. max. 15X	6 maanden

(Milieu)- comparti- ment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings- termijn
	verstoren (deels herstelbaar)				
	Archeologisch of groen monument ernstig verstoren (nagenoeg onherstelbaar)	Ernstig	Dwangsom	€2500 p.w. max. 20X	6 maanden
	Beschermde stads- of dorpsgezicht aantasten (grotendeels herstelbaar)	Beperkt	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10X	6 maanden
	Beschermde stads- of dorpsgezicht behoorlijk aantasten (grotendeels herstelbaar)	Van belang	Dwangsom	€1500 p.w. max. 15X	6 maanden
	Beschermde stads- of dorpsgezicht aantasten (nagenoeg onherstelbaar)	Ernstig	Dwangsom	€2500 p.w. max. 20X	6 maanden
Illegaal gebruik	Illegale bewoning (bij)gebouwen	Beperkt	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10X	Min. 6 weken
	Overig Illegaal gebruik	Beperkt	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10X	Min. 6 weken
	Permanente bewoning recreatiewoningen	Beperkt	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10X	Min. 6 weken
Algemeen	Onveilige opstelling gasflessen	Beperkt	Dwangsom	€50 per fles p.d. max. 10X	1 week
	Keuringstermijn gasfles verlopen (geen gevaar)	Vrijwel nihil	Dwangsom	€100 per fles. p.w. max 10X	
	Niet melden van calamiteiten/ meldingen ongewone voorvallen (H17 Wm)	Van belang	Dwangsom/pv	€2500 p.o. max 10X	1 dag
	Parkeervoorschriften niet naleven	Vrijwel nihil	Dwangsom	€250 p.o. max 10X	1 dag
	Niet indienen of tijdig indienen van rapporten (geluids-, mjbv en dergelijke)	Beperkt	Dwangsom	€500 p.d. max. € 12500	1 week
	Wijzigingen t.a.v. vergunning niet gemeld	Beperkt	Dwangsom	€250 p.d. max. €1250	1 maand
	Inrichting niet schoon	Beperkt	Dwangsom	€500 p.w. max 10X	1 week tot max. 1 maand
	Losplaats onvoldoende gemarkeerd	Beperkt	Dwangsom	€250 p.k. max. 10X	1 maand
	Verbranden (schoon) afval binnen de inrichting	Beperkt	Dwangsom	€500- 2500 p.o. max 10X	1 dag
	Verbranden (vuil) afval binnen de inrichting (Van belang	Dwangsom	€2500+ p.o.	1 dag

(Milieu)- comparti- ment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings- termijn
				max 10X	
	Niet voldoen aan onderhoud/controle stookinstallatie Klein >20 kW en < 20 MW	Beperkt	Dwangsom	500 p.w. max. 10X	1 maand
	Niet voldoen aan onderhoud/controle stookinstallatie Middelgroot 20 - <50 MW	Beperkt	Dwangsom	1000 p.w. max. 10X	1 maand
	Niet voldoen aan onderhoud/controle stookinstallatie Groot (50 MW of meer)	Beperkt	Dwangsom	1500 p.w. max. 10X	1 maand
	Geen doeltreffende maatregelen tegen ongedierte	Beperkt	Dwangsom	€250 p.o. max 10X	1 week
	Afleveren vuurwerk aan personen jonger dan 16 jr.	Van belang	Dwangsom	€500 p.o. max 10X	1 dag
	In werking zonder vergunning, geen aanvraag maar geen opzet	Beperkt	Dwangsom (aangeven aanvraag doen)	€1.000 p.d. max €50.000	2 maanden
	In werking zonder vergunning, geen aanvraag en ook geen aanvraag willen doen	Aanzienlijk	Sluiting of reparatoir optreden OM	NVT	
	Mestbassin niet overeenkomstig de bouwtechnische richtlijnen	Beperkt	Dwangsom	€2500 p.w. max 10X	1-3 maanden
	In werking zonder vergunning met aanvraag nog niet van kracht	Beperkt	Evt. gedoog- beschikking ⁵	NVT	
Algemeen					
	Geen inzage in gevraagde documenten	Van belang	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10X	1 week
	Geen inzage gevraagde documenten	Aanzienlijk	Dwangsom	€1000 p.d. max. 10X	1 dag
Energie (bespar- ing)	Niet voldoen aan informatieplicht	Van belang	Dwangsom	1000 p.m. Max. 3X	1 maand
	Totaal geen medewerking (pure opzet)	Van belang	Dwangsom	€2500 p.w. max. 10X	1 maand
	Vertragingstactieken >6 mnd. Per maatregel benoemen Zo min mogelijk verschillende termijnen	Van belang / beperkt	Dwangsom	€1000 p.w per maatregel. max. 10X	1 maand
	Niet afronden binnen afgesproken termijnen	Beperkt	Dwangsom	€500 p.w.per maatregel	1 maand

(Milieu)- comparti- ment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings- termijn
	Per maatregel benoemen Zoveel min mogelijk verschillende termijnen			max. 10X	
	Verplicht onderzoek energiebesparing 2.15.3 niet (laten) uitvoeren	Van belang	Dwangsom	10% jaarlijkse energiereken- ing p.m. max. 3X	1 maand
Cumulatie	Cumulatie van meerdere overtredingen in aantal van 4-6	Van belang	Dwangsom	€ 10.000 p.w. max. 10X	n.v.t.
Groene wetgeving	Na illegaal kappen niet herplanten	Beperkt	Dwangsom	€750 p.w. max. 10X	1 week
	Na illegaal kappen niet herplanten (veel bomen)	Van belang	Dwangsom	1500 p.w. Max 10X	1 week

N.B.

Let er op dat u het aantal malen dat de dwangsom wordt verbeurd niet te groot neemt. Het bestuur heeft gemotiveerd voor een bepaalde termijn en een maximum te verbeuren totaalbedrag gekozen. Als dat 50 of meer maal wordt verbeurd, wordt daarmee impliciet aangegeven dat kennelijk óf niet voor de juiste termijn is gekozen óf dat het bestuur het niet ernstig genoeg heeft gevonden om handhavend op te treden. (het lijkt daarmee bijna op gedogen). Het is een mogelijkheid om het bestuur bij het nemen van het besluit tot het opleggen van bestuursdwang, te adviseren meteen ook het besluit tot het starten van de incasso van de te verbeuren dwangsommen voor te leggen.

Afkortingen	betekenissen
BA	Bedrijfsafval
GA	Gevaarlijk afval
LoA	Lozingen agrarisch
p.d.	per dag (niet per werkdag)
p.o.	per overschrijding / per overtreding
p.w.	per week
p.m.	per maand
Wm / Activbesl	Wet milieubeheer / Activiteitenbesluit milieubeheer