



VTH-beleidsplan 2017-2020 Gemeente Heumen

Inhoud

1. Algemene uitgangspunten	3
1.1. Beleidskader.....	3
1.2. Ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht.....	3
1.3. Uitvoeringsondersteunende voorzieningen	5
1.4. Afstemming en samenwerking	5
1.5. Handhaving in de gemeentelijke organisatie	5
1.6. Vergunning-, toezicht- en handhavingstaakvelden	5
1.7. Communicatieplan VTH	6
2. Probleemanalyse	7
2.1. Inleiding	7
2.2. Probleemanalyse bouwen en ruimtelijke ordening.....	7
2.3. Probleemanalyse brandveilig gebruik bouwwerken	7
2.4. Probleemanalyse milieu.....	8
2.5. Probleemanalyse APV	8
2.6. Probleemanalyse Drink- en Horeca	9
2.7. Probleemanalyse overige taakvelden.....	9
3. Vergunningenbeleid	11
3.1. Uitgangspunten, achtergronden en visie.....	11
3.2. Vergunningverlening.....	11
3.3. Deelactiviteit APV en bijzondere wetgeving.....	12
3.4. Deelactiviteit milieu	13
4. Toezicht- & Handhavingbeleid	14
4.1. Algemeen	14
5.1. Algemeen	17
5.2. Monitoring proces VTH.....	17
5.3. Doelstellingen	17
5.4. Methodiek om te bepalen of de gestelde doelen worden gehaald	18
6. Nalevingstrategie	19
6.1. Algemeen	19
6.2. Preventiestrategie.....	19
6.3. Toezichtstrategie	19
6.4. Landelijke Handhavingstrategie.....	20
6.5. Gedoogstrategie	25
6.6. Benchmarking	26
BIJLAGE 1 Risicomatrix	27
BIJLAGE 2 Toetsingsniveaus	28

1. Algemene uitgangspunten

1.1. Beleidskader

Het wettelijk kader van dit integrale Vergunningverlening, Toezicht & Handhavingsbeleidplan (hierna: VTH-beleidsplan) is gelegen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en hoofdstuk 10 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). De Heumense Handhavingsvisie is uitgewerkt in de Nota Integrale Handhaving 2017 – 2020. Verder wordt een probleemanalyse, nalevingstrategie, borging van een beleids- en uitvoeringscyclus, protocollen en standaarddocumenten vereist.

VTH-beleid is het geheel van regels, voorwaarden en processen waarbinnen de behandeling van aanvragen om vergunning, het houden van toezicht erop en de handhaving ervan, plaatsvindt. Het doel van het beleid is om te bereiken dat vergunde activiteiten in de gemeente veilig, gezond, gebruiksvriendelijk en inpasbaar in de ruimtelijke omgeving zijn.

Onder handhaven verstaan wij het geheel van activiteiten gericht op het doen naleven van regels. Door aandacht te besteden aan handhaving op het gebied van Wabo en bijzondere wetgeving, probeert de gemeente te bewerkstelligen dat haar inwoners weten dat tegen overtredingen en illegale praktijken wordt opgetreden.

Het doel van dit VTH-beleidsplan is om de besluitvorming, de motivering van de besluiten en de voorbereiding van besluiten te vergemakkelijken en transparant te maken. Aangezien het aannemelijk is dat samenwerking wordt gezocht met regiogemeenten, dan wel dat taken aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen worden uitbesteed, is dit beleid in samenwerking met de gemeenten Wijchen, Beuningen, Druten en Heumen opgesteld en beschikbaar gesteld aan andere regiogemeenten met als doel zoveel mogelijk afstemming te vinden in de regio en zoveel mogelijk met hetzelfde beleid te werken.

De jaarlijkse beleids- en uitvoeringscyclus verloopt volgens het hiernaast afgebeelde schema. De bovenste kring ziet toe op het beleid en de onderste op de uitvoering. Het programma wordt jaarlijks opgesteld, uitgevoerd en gemonitord. Jaarlijks worden de resultaten van de uitvoering naast de gestelde doelen en prioriteiten gelegd, wat leidt tot een evaluatie met aanbevelingen om prioriteiten bij te stellen. Ook worden interne audits gehouden op de procedures en producten. Dit leidt tot een bijgesteld programma, afgestemd op de uitvoerende organisatie. Het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag / de evaluatie worden jaarlijks door het college vastgesteld en ter informatie aan de raad gezonden.



1.2. Ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht

Landelijke Handhavingstrategie

De 'Landelijke Handhavingstrategie' geeft kaders aan de aanpak bij overtredingen en de afwegingen bij het gebruik van handhavingsinstrumenten en moet door gemeenten en provincies vastgesteld worden om in heel Nederland eenduidig te handhaven. In hoofdstuk 6 gaan we uitgebreid in op de Landelijke Handhavingstrategie.

Kwaliteitscriteria VTH-taken

De Wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden. De wet stelt het vaststellen van kwaliteitscriteria verplicht voor de zgn. basistaken. Onder basistaken vallen vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu, inclusief asbesttaken. Onder niet-basistaken vallen vergunningverlening, toezicht en handhaving van de taakvelden bouwen, RO, inritten, kappen en sloop zonder asbest.

De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten, omgevingsdiensten en andere overheden (zoals provincies) in het omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan over zowel proces, inhoud, als kritieke massa (capaciteit, kennis, ervaring en frequentie waaraan organisatie moet voldoen om VTH taken goed uit te voeren).

De criteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is om taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (inclusief de hiervoor benodigde activiteiten) tijdig, met de juiste procedurele en inhoudelijke kwaliteit en in continuïteit te kunnen uitvoeren. Het voldoen aan de criteria zorgt er dus voor dat het bevoegd gezag in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren.

De proceseisen uit Hoofdstuk 7 van het Bor blijven gelden voor basis en niet-basistaken, waardoor het onderhavige beleid (incl. sanctiestrategie), het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag Wabo verplicht blijft.

De basistaken van de gemeente Heumen worden per 1 april 2013 door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) uitgevoerd. Zij zorgen er zelf voor dat aan de criteria van de door hen uitgevoerde taken wordt voldaan.

Voor de niet-basistaken gelden geen verplichte kwaliteitscriteria, maar is in de Wet VTH een zorgplicht opgenomen waaraan het bevoegd gezag zelf invulling mag geven. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om een verordening op te stellen. De zorgplicht kan ook in beleid nader uitgewerkt worden. Mocht het zo zijn dat het bevoegd gezag deze zorgplicht niet voldoende invult, dan kan de staatssecretaris een AmvB opleggen waardoor de criteria voor de kritieke massa alsnog in de wet verankerd worden. Ook kan het zijn dat in een AmvB VTH via de Omgevingswet nadere eisen gesteld gaan worden.

Wet "kwaliteitsborging voor het bouwen"

De toets van de bouwaanvraag aan het Bouwbesluit is van oudsher een verantwoordelijkheid van het college. Het ministerie heeft onderzocht of het mogelijk is private partijen deze toets te laten uitvoeren. Dat zou kunnen door private partijen te certificeren.

De wetgever wil met een systeem van kwaliteitsborging bereiken dat de markt meer verantwoordelijk wordt voor zijn eigen kwaliteit. Dit systeem wordt een waarborg dat aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. In dit nieuwe stelsel toetst de gemeente aanvragen om omgevingsvergunning en het toezicht op de naleving van de bouwvoorschriften niet meer aan de bouwtechnische voorschriften. In plaats daarvan toetsen zij of toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging worden toegepast die geschikt zijn voor de risicoklasse van het bouwwerk en of de gekozen kwaliteitsborger gerechtigd is om het instrument toe te passen. Gemeenten houden bij vergunningverlening hun taken in het kader van de toetsing aan bestemmingplannen, bouwverordening, welstand en omgevingsveiligheid. Een groot deel van de werkzaamheden in het kader van de vergunningverlening voor het bouwen zal dus blijven bestaan, maar de bouwtechnische werkzaamheden nemen er door af. Gemeenten houden ook het toezicht en de handhaving voor de bestaande gebouwenvoorraad. Verwacht wordt dat deze wet in 2018 in werking zal treden.

Omgevingswet

De Omgevingswet gaat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht met bijbehorende AMvB's vervangen. De Wet VTH, Wet kwaliteitsborging en Landelijke Handhavingstrategie, gaan er naar verwachting in op. Gaandeweg de looptijd van dit beleidsstuk zal duidelijk worden wat de impact van de nieuwe wet wordt. Naar de huidige inzichten treedt de Omgevingswet op zijn vroegst in 2019 in werking.

1.3. Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

Financiële middelen

In de begroting worden structureel middelen uitgetrokken voor vergunningen, toezicht en handhaving, onder meer voor personele lasten en ondersteunende voorzieningen.

Registratiesysteem

Voor omgevingsvergunningen en voor handhavingzaken wordt het registratieprogramma Squit XO gebruikt. Dit integrale systeem werkt volgens wettelijke procedures. Daarnaast wordt het taakveld Apv in het registratieprogramma Corsa geregistreerd.

1.4. Afstemming en samenwerking

Driehoeksoverleg

Het Driehoeksoverleg is een overleg tussen de burgemeester, de korpsleiding van de politie en de officier van justitie. Het zwaartepunt van dit overleg is openbare orde en veiligheid. Specifieke handhavingproblemen kunnen worden ingebracht, met name wanneer een strafrechtelijke aanpak gewenst is.

Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen voert inrichtinggebonden milieutaken uit voor onze gemeente. De gemeente stemt vergunningverlening en handhaving met de ODRN af. De ODRN onderhoudt i.r.t. hun taakuitvoering contacten met het Waterschap en Rijkswaterstaat en andere bij handhaving betrokken partijen.

Afstemmingsoverleg

Er vindt regelmatige afstemming plaats met de bij handhaving betrokken partijen: gemeente Heumen, gemeente Mook en Middelaar, politie, brandweer, ODRN. Daarbij wordt het lopende werk besproken en worden ontwikkelingen gedeeld.

1.5. Handhaving in de gemeentelijke organisatie

Formatie

Het beleid wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit waardoor prioritering plaats zal moeten vinden. De verantwoording voor de prioritering en de bewaking van voldoende (adequaat) toezicht is terug te vinden in het jaarlijks op te stellen VTH-Uitvoeringsprogramma.

Kennis

Voor het uitvoeren van VTH-taken is deskundigheid nodig. Op technisch gebied wijzigt de regelgeving de laatste jaren voortdurend en dit zal de komende jaren naar verwachting zo blijven. Bij de voortgangsgesprekken met medewerkers wordt besproken welke opleidingsbehoefte er is om deze taken goed uit te voeren. Als hulp wordt gebruik gemaakt van vastgestelde protocollen en standaarddocumenten. Indien binnen het omgevingsrecht expertise wordt uitbesteed voor VTH-taken, dan dient de leverancier aan te tonen dat deze voldoet aan de door ons vast te stellen 'Kwaliteitscriteria'.

Functiescheiding

Vergunningverlening en toezicht/handhaving dienen door verschillende personen uitgevoerd te worden. De functiescheiding is voor de Wabo-taakvelden, Apv en bijzondere wetten grotendeels gerealiseerd. Daar waar dit door de beperkte bezetting tot knelpunten leidt, voornamelijk bij taakveld bouwen, moet in de beleidsperiode 2017-2020 gezocht worden naar een volledige functiescheiding.

Bereikbaarheid

Bereikbaarheid buiten kantooruren is voor het taakveld milieu gerealiseerd via de ODRN, voor andere taakvelden nog niet. In de beleidsperiode 2017-2020 moet gezocht worden naar een Wabo-brede invulling van de bereikbaarheid.

1.6. Vergunning-, toezicht- en handhavingstaakvelden

Dit beleidsplan omvat de VTH-taken voor de volgende taakvelden:

1. Beleidsveld 'omgevingsvergunningen'. Hier valt de omgevingsvergunning (Wabo) onder met onder meer de deelactiviteiten:
 - het bouwen en slopen van een bouwwerk;
 - aanleggen;
 - binnenplanse ontheffing van het bestemmingsplan;
 - milieu (inrichtinggebonden en niet-inrichtinggebonden);
 - aanleggen of veranderen van een weg;
 - monumenten;
 - uitweg;
 - vellen van een houtopstand;
 - handelsreclame;
 - brandveilig gebruik.

2. Beleidsveld 'Bijzondere wet- en regelgeving en Verordeningen'. Hier vallen de vergunningen van de volgende wet- en regelgeving onder:
 - Drank- en Horecawet;
 - Apv
 - Wet op de Kansspelen;
 - Wegenverkeerswet 1994;
 - Winkeltijdenwet en Winkeltijdenverordening;
 - Marktverordening;
 - Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens en Besluit administratieve bepalingen in zake het wegverkeer;
 - Regeling Verkeersregelaars;
 - Speelautomaten;
 - Wet Bibob;
 - Opiumwet;
 - Afvalstoffenverordening.

1.7. Communicatieplan VTH

Onze gemeente werkt transparant en geeft haar inwoners op verzoek inzicht in onze werkzaamheden.

1.7.1 Uitvoering

Er worden verschillende vergunningen verleend. Voor de beantwoording van de volgende vragen zijn de volgende gegevens raadpleegbaar:

- a. Hoeveel aanvragen zijn er behandeld;
- b. Welke activiteiten zijn er aangevraagd;
- c. Wat is de doorlooptijd van verschillende aanvragen;
- d. Hoeveel vergunningen zijn er verleend;
- e. Hoeveel aanvragen zijn er geweigerd;
- f. Hoeveel rechtsprocedures zijn er opgestart;
- g. In hoeveel rechtsprocedures heeft de gemeente het besluit in stand kunnen laten;
- h. Informatie van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten.

1.7.2 Beleid / verslagen

VTH werkt volgens landelijke wetgeving, provinciaal en gemeentelijke beleid. In het jaarverslag is er een evaluatie van het voorgaande jaar te lezen. Tot en met 2017 ging dit alleen over toezicht en handhaving, maar vanaf 2018 zal dit worden uitgebreid met vergunningen. Hierin staat hoe de medewerkers die VTH-taken uitvoeren het afgelopen jaar deze taken heeft uitgevoerd en of dit overeenkomt met het opgestelde beleid en programma.

In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma is te lezen hoe voor dat komende jaar de taken worden uitgevoerd. Het uitvoeringsprogramma wordt gepubliceerd.

2. Probleemanalyse

2.1. Inleiding

Artikel 7.2 van het Bor stelt een probleemanalyse verplicht, waarbij artikel 10.3 Mor voorschrijft dat de analyse inzicht geeft in de gevolgen voor de fysieke leefomgeving bij overtreding van voorschriften en in de kansen dat deze overtredingen zullen plaatsvinden. Met de fysieke leefomgeving als uitgangspunt worden de taakvelden ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, brandveiligheid, Apv/bijzondere wetgeving geanalyseerd. Als resultaat komen we te weten wat er gebeurt als we niet handhaven en weten we hoe vaak dat voorkomt. Dat leidt tot een gekwantificeerd risico, dat is afgestemd op de situatie van de gemeente en waarmee verantwoorde keuzes gemaakt kunnen worden in de prioritering. Het vormt een basis voor een integraal uitvoeringsprogramma. De probleemanalyses gelden VTH-breed.

2.2. Probleemanalyse bouwen en ruimtelijke ordening

Binnen de gemeente doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwen. De meest relevante overtredingen zijn:

- gebruik van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan;
- gebouwen in strijd met het Bouwbesluit, vooral constructieve veiligheid, brandveiligheid, isolatie, ventilatie en slopen van asbest;
- bouwen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen;
- slopen zonder omgevingsvergunning/melding;
- aanleggen van werken zonder omgevingsvergunning.

Als er niet gehandhaafd zou worden, zouden de onderstaande algemene overtredingen en effecten kunnen optreden:

- niet voldoen aan onze wettelijke taken;
- de preventieve werking van de controles zal verloren gaan;
- slecht voorbeeld doet slecht volgen;
- rechtsongelijkheid tussen burgers en bedrijven die zich wel aan de wet- en regelgeving houden en burgers en bedrijven die de wet- en regelgeving niet nakomen;
- ongelooftwaardigheid van de overheid als de opgestelde regels niet gehandhaafd worden.

Daarnaast zouden er specifiek voor het taakveld ruimtelijke ordening en bouwen nog de volgende effecten kunnen optreden:

- precedentwerking;
- dichtslippen van het buitengebied;
- onveilige gebouwen en situaties zoals bv. brandgevaar, instortingsgevaar;
- voor de gezondheid nadelige situaties;
- een onplezierige woon- en leefomgeving.

Aanbevelingen voor de beleidsperiode 2017-2020

- Bepaal het toetsingsprotocol voor minimaal adequaat toezicht, eventueel naar voorbeeld van Regionaal Managementoverleg Regio Noord-Brabant.

2.3. Probleemanalyse brandveilig gebruik bouwwerken

Bij de controles van de reguliere en tijdelijke gebruiksvergunningen komen regelmatig overtredingen voor. Hieronder staat een opsomming van de meest voorkomende overtredingen:

- het geheel of gedeeltelijk blokkeren van vluchtwegen/verkeersroutes;
- het niet duidelijk aangeven van vluchtwegen;
- het niet of niet voldoende beheren van de brandmeld- of ontruimingsinstallatie;
- het niet tijdig keuren van kleine blusmiddelen;
- gasslangen waarvan de geldigheidsdatum is verlopen;
- versiering die niet voldoet aan de juiste brandklasse.

Als er niet gehandhaafd zou worden dan zouden er door het niet naleven van voorschriften brandgevaarlijke situaties kunnen ontstaan waarbij sprake kan zijn van levensgevaar. Incidenten die daardoor ontstaan geven grote schade.

Aanbevelingen voor de beleidsperiode 2017-2020

- Stel een risico-inventarisatie op voor het gehele gebouwenbestand brandveilig gebruik en stem het programma daar op af.

2.4. Probleemanalyse milieu

Milieutaken worden opgesplitst in inrichtinggebonden, zoals toezicht op bedrijven, en niet-inrichtinggebonden, zoals toezicht in de openbare ruimte of bij particulieren. Handhaving van de milieuregels bij deze categorie is lastiger dan bij inrichtingen, omdat inrichtingen professionele partijen zijn. Overtredingen komen meestal aan het licht bij klachten van omwonenden of door een constatering van een toezichthouder.

De milieuproblemen die worden aangetroffen zijn als volgt:

- bodemverontreiniging door grond en bouwstoffen op en in de bodem;
- het ontbreken van vloeistofdichte vloeren of voorzieningen, foutieve opslag van olie, brandstoffen en chemicaliën, het niet correct opslaan van mest, het lozen van verontreiniging op of in de bodem, het uitloggen van verontreinigde bouwstoffen;
- verontreiniging van oppervlaktewater, doordat mest niet correct wordt opgeslagen of doordat huishoudelijk afvalwater niet goed wordt gezuiverd voordat het wordt geloosd;
- luchtverontreinigingen door verbranding van afval, emissies van bedrijven en onjuist verwerken van afvalstoffen;
- geluidsoverlast door bedrijven, knalapparaten, technische apparatuur zoals airco's en afzuigingen, laden en lossen, evenementen en tuinfeesten;
- lichthinder voor omwonenden door lichtinstallaties bij sportcomplexen;
- overlast als gevolg van hondenpoep en blaffende honden;
- risico's op brand- en ontploffingsgevaar door onjuiste opslag/ omgaan met gevaarlijke stoffen;
- veiligheidsrisico's als gevolg van milieu-incidenten.

Als er niet gehandhaafd zou worden dan zouden, naast de algemene effecten zoals onder taakveld 'Bouwen en RO' omschreven, op het taakveld milieu de volgende effecten kunnen optreden:

- vergroting van het risico van het ontstaan van bodem- en waterverontreiniging door verkeerde opslag van bodem- en waterbedreigende stoffen;
- vergroting van het risico dat gevaarlijk afval verkeerd wordt afgevoerd;
- meer geuroverlast/luchtverontreiniging, geluidsoverlast en lichtoverlast;
- het verkeerd opslaan van gevaarlijke stoffen waardoor gevaarlijke situaties ontstaan;
- ten aanzien van installaties en opslag van gevaarlijke stoffen zullen onveilige situaties kunnen ontstaan, met daardoor een verhoogde kans op brand en explosies;
- een minder prettige en veilige gemeente door vervuiling en verrommeling van de woon- en leefomgeving;
- meer overlast als gevolg van honden.

Aanbevelingen voor de beleidsperiode 2017-2020

- Versterk juridische ondersteuning voor niet-inrichtinggebonden taken.
- Versterk de eigen verantwoordelijkheid van burgers bij niet-inrichtinggebonden taken.

2.5. Probleemanalyse APV

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is door de gemeente vastgestelde lagere wetgeving opgenomen. Een APV is een regeling die geldt voor iedereen binnen de gemeente en die tot doel heeft de gemeente prettig en leefbaar te houden voor iedereen. Enkele onderwerpen uit de APV vallen onder de werkingssfeer van de Wabo; het gaat om het kappen van bomen, het aanleggen van een uitweg en het aanbrengen van reclame.

De APV kent diverse onderwerpen. Veel aangetroffen overtredingen betreffen:

- hinderlijke voorwerpen op, aan of boven de weg plaatsen in strijd met publieke functie / gebruik gemeentegrond;
- overtredingen bij evenement;
- hinderlijk gedrag op openbare plaatsen;
- loslopende honden;
- bezigen vuurwerk;
- opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afval;
- parkeerexcessen en parkeerhinder Blauwe Zone;
- kampeerwagens, aanhangers en wrakken;
- stoken van vuur.

Bij het niet naleven van de gestelde regels kunnen zich op het taakveld APV de volgende effecten voordoen:

- het ontstaan van verkeersonveilige situaties en ergernissen bij foutparkeren
- het verrommelen van de openbare ruimte;
- onveilige en ongezonde situaties bij evenementen;
- licht-, geluid- en verkeersoverlast door evenementen;
- overlast door hinderlijke gedrag in de openbare ruimte;
- een gevoel van sociale onveiligheid;
- onveilige situaties door gevaarlijke dieren;
- ongevallen door verkeerd gebruik van vuurwerk;
- schade aan groenvoorzieningen, natuur en gebouwen.

Aanbevelingen voor de beleidsperiode 2017-2020

- Versterk de eigen verantwoordelijkheid van burgers.

2.6. Probleemanalyse Drank- en Horeca

De Drank- en Horecawet (DHW) focust op alcoholgebruik bij de jeugd onder 18 jaar. De wet kent een vergunningplicht voor de verkoop van alcohol. Jongeren met alcohol op straat vallen ook onder de reikwijdte van deze wet.

Er doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van drank en horeca. De relevante overtredingen zijn:

- DHW-inrichtingen hebben geen of geen actuele vergunning en voldoen niet aan de inrichtingseisen van de vergunning;
- alcohol wordt verkocht zonder vergunning;
- leeftijdsgrenzen voor alcoholverkoop worden niet nageleefd;
- jongeren op straat hebben alcohol bij zich;
- schijnbeheer.

Als er niet gehandhaafd zou worden, zouden de onderstaande overtredingen en effecten kunnen optreden:

- alcoholgebruik onder jongeren neemt niet verder af;
- de gezondheid van de bevolking, met name van jongeren, wordt geschaad;
- alcohol gerelateerde problemen van openbare orde kunnen ontstaan.

Aanbevelingen voor de beleidsperiode 2017-2020

- Wees alert op het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers en van verenigingen; het naleefgedrag kan met handhavingpreventie het meest effectief worden vergroot.

2.7. Probleemanalyse overige taakvelden

Voor de fysieke leefomgeving zijn enkele restcategorieën aan te wijzen die in een hoofdstuk zijn samengenomen. Het betreft diverse zaken op het gebied van civieltechniek, de Afvalstoffenverordening, Opiumwet en de Winkeltijdenwet.

Het aanleggen van een rioolaansluiting is privaatrechtelijke geregeld. Voor uitritten geldt een vergunningensysteem. Het reguleren van rioolaansluitingen en uitritten heeft tot doel geen wildgroei en daardoor oncontroleerbaarheid van te lozen stoffen te hebben in rioolaansluitingen, en het openbare gebied netjes te houden voor iedereen. De Winkeltijdenwet heeft tot doel perioden van rust te creëren in de openbare ruimte en overlast te voorkomen op tijdstippen dat burgers behoefte hebben aan rust. De Opiumwet heeft tot doel drugsoverlast tegen te gaan.

Bij de handhaving kunnen zich de volgende problemen voordoen:

- onveilige situaties door illegale uitritten;
- ongezonde situaties bij niet of verkeerd aangesloten riool;
- openbare orde problemen door drugsgebruik in de openbare ruimte.

Bij het niet naleven van de gestelde regels kunnen zich de volgende effecten voordoen:

- onveilige verkeerssituaties;
- kosten voor schade aan rioolstelsels en wegen;
- overlast voor omwonenden van winkels;
- toename van drugsoverlast.

Aanbevelingen voor de beleidsperiode 2017-2020

- Monitor de effecten die met toezicht worden bereikt en herverdeel capaciteit indien andere taakvelden meer prioriteit vereisen.

3. Vergunningenbeleid

3.1. Uitgangspunten, achtergronden en visie

Het vergunningenbeleid geeft aan hoe de binnen wet- en regelgeving aanwezige beleidsruimten worden gebruikt, rekening houdend met bestuurlijke prioriteiten, de hiervoor omschreven visie op de relatie tussen marktpartijen en overheid, risicobeheersing alsook beschikbare capaciteit en middelen. Er bestaat uiteraard een spanningsveld tussen beschikbare capaciteit en middelen aan de ene kant en het noodzakelijke adequate toetsniveau aan de andere kant. Dit spanningsveld noodzaakt tot het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten.

Bij de behandeling van vergunningaanvragen dienen, in het licht van de verhouding tussen de overheidsverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van marktpartijen, keuzes te worden gemaakt ten aanzien van diepgang van toetsing e.d. De overheid kan niet alles toetsen en behoort dat ook niet te doen omdat het primaat bij de aanvrager zelf ligt. Marktpartijen hebben de primaire verantwoordelijkheid om zich aan de regels te houden. De overheid kan zich daarom, mits gemotiveerd, beperken tot het toetsen van zaken die zij het risicovolst vindt en dus prioriteit wenst te geven. Hierbij dient wel een bepaald adequaat niveau te worden gewaarborgd en verwijtbare taakverwaarlozing te worden voorkomen. Met andere woorden; er dient wel voor te worden gezorgd dat de echte risico's ook daadwerkelijk worden aangepakt.

Op basis van het voorgaande en anticiperend op wat nog volgt, kan een korte en heldere bestuurlijke visie worden geschetst ten aanzien van invulling en uitvoering van het vergunningenbeleid:

- Eerst en vooral dient het vergunningenbeleid te zijn gericht op de bewerkstelling van een veilig, gezond en leefbaar woonklimaat binnen onze gemeente alsook eenzelfde leef- en werkklimaat.
- Ten tweede dient, mede met het oog op een voortschrijdende verbetering en verhoging van het serviceniveau, efficiënter met beschikbare capaciteit en middelen te worden omgegaan.
- Ten derde dient te worden geïnvesteerd in meer voorlichting en communicatie in het voortraject (vooroverleg) om vooraf al het gewenste kwaliteitsniveau in de markt te kunnen realiseren en de primaire aansprakelijkheden neer te leggen waar ze thuishoren.

3.2. Vergunningverlening

3.2.1 Inleiding

De formele juridische basis voor het verlenen van vergunningen is vastgelegd in de wetgeving. In deze wetgeving is veelal een bepaalde procedure vastgelegd. Om snel inzicht te krijgen in de haalbaarheid van een plan, bestaat een zogenaamd vooroverleg (waarin het plan schriftelijk of mondeling wordt toegelicht).

De vergunningverlening is gebonden aan wettelijke termijnen. Als er niet binnen deze termijnen wordt beslist op een reguliere aanvraag, ontstaat een vergunning van rechtswege. Alle inspanningen zijn er natuurlijk op gericht om dit te voorkomen. De wettelijke behandelingstermijn bedraagt 8 weken (verdaging mogelijk met 6 weken).

Een aanvraag wordt op grond van de Wabo getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de bouwverordening, de redelijke eisen van welstand zoals die door de gemeenteraad zijn vastgesteld in de welstandsnota, het exploitatieplan (indien aanwezig), de Monumentenwet (indien van toepassing) en/of een provinciale verordening.

Indien een aanvraag niet past binnen de regels van een bestemmingsplan, houdt een aanvraag tevens in een verzoek om af te wijken van die regels.

Een aanvraag kan pas in behandeling worden genomen als deze volledig is; de ingediende bescheiden moeten compleet zijn en van voldoende niveau om de aanvraag te kunnen beoordelen. In de Mor wordt dit verder aangegeven. Worden de gegevens niet tijdig ingediend of zijn deze nog steeds onvolledig, dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.

3.2.2 Toetsing Bouwbesluit

Bouwplannen lopen zeer uiteen. Het Bouwbesluit telt veel regels. Elke ontwerper, adviseur, bouwer, plantoetsers en toezichthouder gaat daar op z'n eigen manier mee om. Al rond het jaar 2000 nam het

toenmalige platform 'BWT grote gemeenten' het initiatief om hierin meer lijn te brengen door de opstelling van een landelijk toetsprogramma. Verder is het belang van het werken aan de hand van een toetsprotocol met de introductie van kwaliteitscriteria alleen maar toegenomen. Met het door ons gebruikte toetsingsprogramma 'BRIStoets' kan eenduidig beleid vastgelegd worden en daarmee de kwaliteit van het toetsen worden geoptimaliseerd. Bovendien maakt de methode het toetsingsproces transparant en kan ermee worden aangetoond wat er is getoetst en met welke intensiteit.

Alle eisen uit het Bouwbesluit toetsen is theoretisch mogelijk, maar onwenselijk gelet op de kosten en vanuit het oogpunt van efficiëntie. Om tot een uniforme toetsing van de eisen uit het Bouwbesluit te komen zijn de toetsingsniveaus zorgvuldig beoordeeld. We stellen de niveaus per gebruiksfunctie vast. Hierdoor kunnen vergunningverleners op grond van dit kader de technische toets van aanvragen uitvoeren waardoor de veiligheid zoveel mogelijk wordt gewaarborgd zonder dat een algemene basiskwaliteit uit het oog wordt verloren. Overigens is het met het vaststellen van de niveaus niet gezegd, dat van deze norm niet kan worden afgeweken. Indien een vergunningverlener meer gegevens wil zien en dus strenger wil toetsen, kan dat altijd. Ook kan er steekproefsgewijs bij een omvangrijk project zwaarder getoetst worden indien daartoe aanleiding bestaat. De veiligheid staat immers voorop. Hier zal echter wel sporadisch gebruik van worden gemaakt. Met het besluiten tot toepassing en vaststellen van de toetsingsniveaus zal er een eenduidige toetsing plaatsvinden op de punten uit het Bouwbesluit waaraan wij grote waarde hechten.

Voor het toetsen is gekozen voor 3 toetsingsniveaus (zie bijlage 2 voor uitwerking):

Niveau 1: sneltoetsen

Niveau 2: visueel toetsen

Niveau 3: representatief toetsen

Aan de hand van deze niveaus zijn er checklists opgesteld met een overzicht per bouwwerk wat er minimaal ingediend moet worden om een aanvraag in behandeling te kunnen nemen. Indien een aanvraag conform deze checklists wordt ingediend, kan een aanvraag veel sneller afgehandeld worden.

3.3. Deelactiviteit APV en bijzondere wetgeving

Elke gemeente heeft haar eigen Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In deze verordening staan regels voor het doen en laten van burgers in de zogenaamde "openbare ruimte". De APV bevat regels ter bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en ter bescherming van het milieu voor inwoners, bezoekers en ondernemers. Sommige regels zijn een verbod, omdat overtreding van deze regels overlast, gevaar of hinder veroorzaakt.

De APV kent diverse onderwerpen. Veel aangetroffen overtredingen betreffen:

- hinderlijke voorwerpen op, aan of boven de weg plaatsen in strijd met publieke functie / gebruik gemeentegrond;
- overtredingen bij evenementen;
- hinderlijk gedrag op openbare plaatsen;
- loslopende honden;
- bezigen vuurwerk;
- opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afval;
- handelsreclame;
- parkeerexcessen en parkeerhinder Blauwe Zone;
- kampeerwagens, aanhangers en wrakken;
- stoken van vuur.

Deregulering

Gemeenten zijn al geruime tijd bezig met vermindering van regelgeving. Er wordt voortdurend onderzocht of er geen onnodige regels in gemeentelijke verordeningen staan en of bepaalde vergunningstelsels omgezet kunnen worden in een meldingstelsel. De belangrijkste wijzigingen zijn onder andere het afschaffen van diverse kleine ontheffingen en het invoeren van een meldingsplicht voor kleine evenementen tot 250 bezoekers (in plaats van een vergunningsplicht). Dit betekent dat er

minder vergunningen aangevraagd hoeven te worden. Ook in de komende periode zal afgewogen worden of deregulering mogelijk is.

Bij de totstandkoming van regelgeving moet de handhaafbaarheid van de regels getoetst worden. Dit houdt een toets in op eenduidigheid, leesbaarheid en noodzaak van de regelgeving. Als blijkt dat geen duidelijk doel gediend wordt met regelgeving, of als bepaalde aspecten aan de eigen verantwoordelijkheid kunnen worden overgelaten, moet gedereguleerd worden zover dit binnen de invloed van de gemeente valt. De regeldruk neemt dan af, wat het makkelijker maakt de regelgeving na te leven.

3.4. Deelactiviteit milieu

De uitvoering van de basis-milieutaken is overgedragen aan de ODRN. Slechts wanneer er sprake is van een meervoudige Wabo-activiteit inclusief milieu, ligt de regie bij de gemeente.

4. Toezicht- & Handhavingbeleid

4.1. Algemeen

De gemeente kan niet op alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is, toezien. Daarom worden per taakveld objectief prioriteiten vastgesteld aan de hand van een analyse van de risico's die zich voordoen bij het overtreden van voorschriften. Handhaving van de grootste risico's krijgt de meeste prioriteit, aangevuld met de bestuurlijke accenten. Ze worden verwerkt in een jaarlijks op te stellen en te evalueren uitvoeringsprogramma.

4.2 Risicoanalyse en rangorde van taken

Om die keuzes weloverwogen te kunnen maken, zijn de risico's die bij de taken op het gebied van de betreffende beleidsvelden spelen in beeld gebracht en gewaardeerd door middel van een uitgevoerde risicoanalyse op ambtelijk niveau.

Bij het vaststellen van de prioriteiten nemen de risico's voor de burgers een belangrijke plaats in. De gedachte daarbij is dat ook de interne en externe risico's die de gemeente loopt in belangrijke mate de bestuurlijke aandacht van een onderwerp zullen bepalen. Het benoemen van risico's en het afwegen hiervan is dan ook een belangrijke stap naar een organisatie waarin de intensiteit van toezicht en handhaving een directe relatie heeft met de kans dat een probleem zich voordoet en de ernst van de mogelijke gevolgen.

Daarbij moet worden onderkend dat ondergeschikte risico's hoog op de politieke agenda kunnen staan omdat maatschappelijke en/of politieke opvattingen daartoe dwingen. Ook kunnen ondergeschikte taken met zo'n grote frequentie tot problemen leiden, dat een gestructureerde aanpak om die reden nodig is. Het doel van de risicoanalyse is om prioriteiten vast te stellen, op basis waarvan beleid geformuleerd kan worden. Aan de hand van dat beleid zal vervolgens in het jaarlijks uitvoeringsprogramma een capaciteitsplanning worden bepaald, alsmede in hoeverre die capaciteit ingezet zal worden.

Benadrukt wordt dat de risicoanalyse geen wetenschappelijk onderzoek is. De analyse heeft tot doel om de terreinen van gemeentelijk handelen op een aantal risicoaspecten te inventariseren, om zo koers te zetten voor de ontwikkeling van de beleidsnota.

4.2.1 Risicoanalyse beleidsveld bouwen / wonen / ruimtelijke ordening

Voor de handhaving van de activiteiten bouwen en slopen van een bouwwerk, het uitvoeren van een werk, het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan en het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een monument, is een risicoanalyse gemaakt. Deze risicoanalyse is als bijlage (bijlage 1) toegevoegd.

4.2.2 Risicoanalyse beleidsveld milieu

Voor de activiteit oprichten en exploiteren van een inrichting (milieu) is gekozen voor een andere systematiek in plaats van een risicoanalyse om prioritering aan te brengen. In het Activiteitenbesluit zijn alle activiteiten (taken) opgesomd die inrichtingen kunnen hebben. De toegepaste formule / prioritering is gebaseerd op 'risico = kans x effect'. De effectfactor bestaat uit vijf aspecten die bij niet-naleven van de regels een rol spelen te weten: fysieke veiligheid, leefomgevingkwaliteit, volksgezondheid, financiële gevolgen en natuur. Deze score wordt vermenigvuldigd met een score voor naleefgedrag en de omvang van de activiteit op dat bedrijf (het kans-effect). Het kans-effect komt tot uitdrukking in de prioritering bij de planning voor het bedrijfsbezoek. Bedrijven met een slecht naleefgedrag uit het verleden of heden zullen vaker bezocht worden en goed naleefgedrag wordt beloond met minder milieucontroles.

Door middel van deze formule / prioritering hebben alle inrichtingen in de gemeente Heumen een risicoscore gekregen. Deze score bepaalt uiteindelijk de frequentie waarmee het bedrijf bezocht wordt. De bedrijven met een hoge score zijn dus de bedrijven met de grootste risico's, waardoor deze het meest bezocht worden.

Ook alle gemeentelijke inrichtingen zijn meegenomen bij het opstellen van de risicoanalyse. Deze inrichtingen worden met dezelfde intensiteit gecontroleerd als de overige inrichtingen.

4.2.3 Risicoanalyse beleidsveld bijzondere wet- en regelgeving en verordeningen

Voor de handhaving van de APV is een risicoanalyse gemaakt. Deze risicoanalyse is als bijlage 1 toegevoegd.

Vanwege het beperkt aantal zaken en benodigde capaciteit is besloten dat de handhavingzaken die zich op deze gebieden voordoen, allemaal opgepakt gaan worden. In de capaciteitsraming en het uitvoeringsprogramma is hier rekening mee gehouden.

Voor de handhaving van de Marktverordening is een toezichthouder (BOA) wekelijks 4 uur belast. Er is geen risicoanalyse gemaakt van de verschillende taken op grond van de Marktverordening. Besloten is 4 uur per week te blijven besteden aan de handhaving van de Marktverordening, zodat op alle taken uit de verordening gehandhaafd wordt.

Op basis van de toegekende prioriteiten in combinatie met de gewenste toezichtstrategie kan nu per taak worden bepaald welke inzet wenselijk is en tot welke benodigde capaciteit die inzet leidt.

4.2.4 Risicoanalyse beleidsveld brandveilig gebruik

Voor de activiteit gebruik en brandveiligheid is een aparte risicoanalyse gemaakt (bijlage 2). De wet- en regelgeving voor brandveiligheid is geregeld in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit). Aan de hand van de paragrafen / artikelen van het Gebruiksbesluit zijn de taken in het kader van brandveiligheid bepaald.

4.3. Prioriteringsbeleid

Aan de hand van de resultaten van de uitgevoerde risicoanalyses, is een rangorde van taken aan te brengen. Deze rangorde geeft de prioritering van de uit te voeren toezicht- en handhavingstaken aan. In (een bijlage van) het uitvoeringsprogramma is deze rangorde schematisch weergegeven. De genoemde taken zijn onderverdeeld in 'prioriteit hoog', 'prioriteit gemiddeld' en 'prioriteit laag'.

In hoofdstuk 5 wordt een vertaalslag gemaakt van de vastgestelde taken en prioriteiten naar de (benodigde) capaciteitsinzet die op grond van de toezichtstrategie nodig is om die op een adequate wijze uit te kunnen voeren.

4.4 Cumulatie en herhaling van overtredingen

Tijdens een controle kunnen ook meerdere overtredingen tegelijkertijd worden geconstateerd die op grond van het Beleidsplan een lage of een gemiddelde prioriteit hebben. Er is dan sprake van een cumulatie van overtredingen. In paragraaf 6.3 van het Beleidsplan is aangegeven dat indien er sprake is van een cumulatie van lage of gemiddelde overtredingen, we per concreet geval beoordelen of we tegen deze overtredingen toch handhavend gaan optreden.

Wat ook regelmatig voorkomt is dat een overtreding voor de tweede keer voorkomt. Indien deze overtreding een lage of gemiddelde prioriteit heeft, kan het zijn dat deze overtreding (op basis van het Uitvoeringsprogramma van dat jaar) niet opgepakt gaat worden. Bij herhaling van een overtreding kan het echter wenselijk zijn dat we hiertegen toch handhavend gaan optreden, ook al heeft deze overtreding een lage of gemiddelde prioriteit. Daarom zal ook bij herhaling van een overtreding per concreet geval beoordeeld worden of we tegen de herhaalde overtreding toch handhavend optreden.

4.5 Belangenafweging

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat we bij het beoordelen van een verzoek om handhaving altijd een afzonderlijke belangenafweging moeten maken. Dit houdt in dat als in dit beleid is aangegeven dat we taken met een lage en gemiddelde prioriteit niet op gaan pakken, we (bij bijvoorbeeld een verzoek om handhaving) altijd nog zullen beoordelen of er geen omstandigheden aanwezig zijn om hiervan af te wijken. Hierdoor kan het dus voorkomen dat taken met een lage of gemiddelde prioriteit toch opgepakt worden. Kortom: Op basis van een dergelijk verzoek kan de gemeente besluiten handhavend op te treden, daarvan af te zien of te gedogen.

Bij verzoeken om handhaving, klachten en meldingen, is communicatie erg belangrijk. Met name voor het vervolg van het traject. Van belang hierbij is dat transparant en duidelijk naar de verschillende partijen toe wordt gecommuniceerd, zoals in de Heumense Handhavingsvisie is vastgelegd.

5. Doelstellingen en indicatoren

5.1. Algemeen

Dit hoofdstuk is een vertaling van de bestuurlijke visie naar meetbare doelstellingen. Ook wordt uitgewerkt hoe de VTH-doelen in meetbare indicatoren kunnen worden gevat, waarbij wordt aangegeven hoe deze indicatoren gemonitord kunnen worden. Voor doelen die zich niet lenen voor het kwantitatief meten ervan, kan de stand van zaken in een omschrijving uitgedrukt worden.

5.2. Monitoring proces VTH

Wij willen het proces van vergunningverlening en handhaving, de resultaten en voor zover mogelijk de effecten hiervan, monitoren.

5.2.1 Vergunningverlening

De monitoring van onze vergunningverlening bevat de volgende onderdelen:

- a. Aantal en aard ingediende aanvragen;
- b. Aantal besluiten op basis van de ingediende aanvragen;
- c. Aantal afgehandelde meldingen onder verdeeld in relevante categorieën;
- d. Aantal besluiten onderverdeeld naar relevante categorieën;
- e. Aantal ingediende bezwaren/ beroep door initiatiefnemers en percentage gehonoreerd;
- f. Tijdigheid van de geleverde producten;
- g. De effecten van afgegeven vergunningen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- h. De inhoudelijke kwaliteit van de producten.

5.3. Doelstellingen

Kwaliteitsdoelstellingen en –indicatoren.

Hogere doelen die met handhaving worden nagestreefd, zijn:

1. een prettige gemeente om te wonen, werken en recreëren
2. een veilige gemeente zonder overlast en met veilige bouwwerken
3. een gemeente met een aantrekkelijke openbare ruimte
4. een gedragsverandering van burgers ten gunste van de samenleving
5. sociale verbanden ondersteunen waar mogelijk
6. ieders eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid stimuleren

Aanvullend kunnen de volgende kwaliteitsdoelstellingen worden onderscheiden:

Het geven van vertrouwen en het versterken van eigen verantwoordelijkheid

We willen aanspraak maken op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven. Goed naleefgedrag willen we verdisconteren in de prioriteiten. We willen alternatieve manieren van toezicht zoals geprivatiseerd toezicht versterken. Dit kan gemeten worden door het aantal versoepelde of verzwaarde controles, door een vermindering van het aantal controles op lage risico's en een toename van het aantal controles op hoge risico's.

Het uitvoeren van wettelijke taken

We willen voldoen aan wettelijke kwaliteitsverplichtingen, zoals vastgelegd in het Bor en het Mor en we willen een minimaal benodigd adequaat niveau van toezicht leveren. Dit kan gemeten worden door het niveau van het uitgevoerde toezicht te vergelijken met het minimum adequate niveau.

Het in de hand houden van kosten en vergroten van efficiency

Het geambieerde kwaliteitsniveau moet liggen binnen de bestaande formatieruimte. Preventie en vertrouwen moeten leiden tot minder controles. Nieuwe werkwijzen, zoals mobiel digitaal toezicht, worden ingevoerd als dit efficiënt is. Uit de jaarlijkse begrotingen moet blijken dat de kosten voor handhaving niet toenemen. Efficiency kan gemeten worden indien meer zaken in dezelfde tijd kunnen worden behandeld.

Communicatie als preventief handhavinginstrument

Door goede communicatie worden vervelende en kostbare juridisch handhavingstrajecten voorkomen. Deze communicatie gaat over de inhoud van wet- en regelgeving, verwachtingen naar elkaar en de noodzaak om de regelgeving na te leven. De werking van de preventie kan gemeten worden door het aantal zaken bij te houden dat is opgelost zonder gebruikmaking van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang of boete.

Prestatiedoelstellingen

De hogere doelen kunnen vertaald worden in de volgende prestatiedoelstellingen:

Vergroten veiligheid

De fysieke veiligheid neemt toe doordat gebouwen veiliger worden gebouwd en gebruikt. Het gevoel van veiligheid neemt toe doordat minder overtredingen in de openbare ruimte voorkomen en daardoor minder verrommeling en overlast optreedt.

Vergroten duurzaamheid

Duurzaamheid neemt toe door toezicht op gebouwen, die daardoor bruikbaar worden en langer meegaan. Illegale bouw en bouwfouten worden voorkomen waardoor kosten en verspilling van materialen worden voorkomen.

Verbeteren milieu en gezondheid

Gezondheidsrisico's en milieubelasting nemen af door toezicht op bouwwerken. De energiezuinigheid van gebouwen neemt toe. Afvalstromen worden beter gescheiden en zorgvuldiger verwerkt. Schade aan de natuur wordt voorkomen door vermindering van afvalstort en lozingen. De gezondheid van jongeren neemt toe door minder alcoholgebruik.

Naleefdoelstellingen

De doelen die wij stellen worden voor een groot deel bereikt door het naleefgedrag te verbeteren. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de doelstellingen die met achterliggende wet- en regelgevingen worden beoogd.

De volgende naleefdoelstellingen worden geformuleerd:

Het verbeteren van het spontane naleefgedrag

Spontaan naleefgedrag is het naleven van regelgeving zonder dat handhavingsacties nodig zijn. De kwaliteitsdoelstelling 'Communicatie als preventief handhavingsinstrument' draagt hieraan bij. Spontane naleving wordt beloond met verminderd toezicht, wat weer bijdraagt aan het hogere doel dat wij stellen om te streven naar tevreden burgers. Spontaan naleefgedrag is meetbaar door een afname van het aantal overtredingen in verhouding tot het aantal controles of het aantal uren besteed aan toezicht.

Voorschriften die een hoog risico beschermen, moeten zorgvuldig nageleefd worden. Door bewustwording van deze risico's door goede communicatie en voorlichting kan het spontane naleefgedrag worden vergroot. Daar waar het spontane naleefgedrag niet op orde is, moet adequaat toezicht en handhaving alsnog leiden tot nagenoeg 100% naleving.

5.4. Methodiek om te bepalen of de gestelde doelen worden gehaald

Jaarlijks vindt een evaluatie plaats van de handhaving. Dit leidt tot bijstellingen en beleidswijzigingen. Om daarbij te kunnen beoordelen of de kwaliteits-, prestatie-, en naleefdoelstellingen worden gehaald, wordt hierbij indien mogelijk gebruik gemaakt van indicatoren zoals het aantal gecontroleerde vergunningen, het aantal uitgevoerde controles en hercontroles, het aantal en percentage spontane naleving, het aantal en de aard van de overtredingen, het aantal ingediende handhavingverzoeken, het aantal bestuursrechtelijke trajecten, het aantal in stand gebleven handhavingbesluiten, het aantal uren besteed aan voorlichting en communicatie. Niet elk doel kan gemeten worden met indicatoren. In die gevallen zal de beoordeling een beschrijvende weergave zijn van de feitelijke situatie of de stand van zaken.

6. Nalevingstrategie

6.1. Algemeen

De gemeente dient te beschikken over een nalevingstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving (van de Wabo) wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt. De nalevingstrategie bestaat uit:

- a. een preventiestrategie
- b. een handhavingstrategie, onderverdeeld in:
 - een toezichtstrategie;
 - een sanctiestrategie;
 - een gedoogstrategie.

6.2. Preventiestrategie

De handhavingvisie legt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en ondernemers. Preventie past hierbij als voorkeursstrategie, want deze wijst burgers op hun eigen verantwoordelijkheid.

Voorlichting en communicatie

Voorlichting en communicatie zijn de belangrijkste instrumenten om een goed naleefgedrag te bereiken en draagvlak te creëren bij inwoners en bedrijven. Met communicatie wordt voorzien in kennis over de regelgeving, maar ook over motivaties om regels na te leven en gevolgen van het overtreden van de regels. Hierdoor ervaart de burger daadkracht van de gemeente, wat het begaan van overtredingen ontmoedigt en het draagvlak voor handhaving vergroot. Dit gevoel bij de burger kan slechts worden bereikt als de gemeente geloofwaardig is door te doen wat zij communiceert. Communicatiemiddelen die gebruikt kunnen worden zijn doelgerichte brieven, persberichten, bijeenkomsten, artikelen in de lokale krant, brochures, de website van de gemeente en sociale media.

Preventie Drank- en Horecawet

Art. 43a van de Drank- en Horecawet verplicht de gemeenteraad om een preventie- en handhavingplan alcohol op te stellen, welke elke vier jaar gelijktijdig met de lokale nota gezondheidsbeleid wordt vastgesteld. Ten aanzien van handhaving dient aangegeven te worden op welke wijze het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd. Het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd door een regionale handhavingpool drank- en horeca waaraan alle gemeenten in de regio deelnemen. In het Uitvoeringsprogramma wordt aangegeven wat de beschikbare capaciteit is en hoe die wordt ingezet.

6.3. Toezichtstrategie

Preventief toezicht is gericht op het voorkomen van een overtreding. Dit is gebaseerd op een jaarprogramma en is thematisch of gebiedsgericht. Repressief toezicht is gericht op het ongedaan maken van overtredingen en komt voort uit klachten, meldingen en ambtshalve constatering uit het vrije veld. Hoe toezicht wordt ingezet, is afhankelijk van de prioriteit die volgt uit de risicoanalyse en uit de bestuurlijke keuzes. Accenten in het toezicht kunnen tot afwijkende intensiteit leiden. Er is enige beleidsvrijheid in het bepalen van de toezichtstrategie, maar het gebruiken van die vrijheid mag niet leiden tot verwaarlozing van wettelijke toezichttaken. In principe gelden de volgende uitgangspunten:

Prioriteit	Intensiteit van het toezicht
Laag	Preventief: incidenteel toezicht. Repressief: beperkt reageren op klachten of ambtshalve constateringen.
Gemiddeld	Preventief: actief toezicht. Repressief: met gezond verstand reageren op klachten.
Hoog	Preventief: intensief toezicht. Repressief: direct reageren op klachten of ambtshalve constateringen.

Aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven wordt invulling gegeven door goed naleefgedrag te belonen met verminderd toezicht, indien mogelijk te kiezen voor preventief toezicht (info/voorlichting) in plaats van repressief toezicht, hercontroles achterwege te laten en zelfcontrole toe te staan.

Integraal toezicht en handhaving

Integraal toezicht betekent dat een coördinatie plaatsvindt in toezicht doordat toezichthouders van verschillende vakgebieden en organisaties op hetzelfde moment gaan controleren. Toezichthouders kunnen knelpunten van een ander vakgebied signaleren en doorgeven aan de toezichthouder die de vakkennis bezit. Met integraal werken kunnen tegenstrijdigheden in regelgeving snel worden gesignaleerd, ontstaat meer overzicht en kunnen vervolgacties beter worden afgestemd. Hercontroles kunnen veelal door één handhaver worden uitgevoerd, wat tijdswinst oplevert. Ook neemt de kennis van elkaars vakgebied toe. Bij een integrale controle worden de bevindingen samengevoegd en wordt, zo mogelijk, een gezamenlijke brief aan de overtreder gestuurd.

Integraal Toezichtprotocol (ITP)

Er wordt toezicht gehouden volgens het integraal Toezichtprotocol, waarmee de intensiteit en diepgang van toezicht wordt vastgelegd. Het integraal Toezichtprotocol wordt door de Rijksoverheid ondersteund en geaccepteerd als landelijk standaard hulpmiddel bij de uitvoering van het omgevingstoezicht.

Programmatisch toezicht

Programmatisch toezicht is het houden van toezicht op omgevingsobjecten volgens het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Het toezicht bestaat uit geplande controles bij objecten, op basis van een verleende vergunning, ontheffing of melding. Ook kunnen de controles themagericht zijn.

Andere vormen van controle

Naast de hiervoor genoemde controles, zijn er ook nog projectmatige of thematische controles, bijvoorbeeld projecten gericht op horeca-inrichtingen, metaalbedrijven, illegale bewoning, etc. Deze controles worden in het Uitvoeringsprogramma nader omschreven onder het kopje 'projecten'.

Handhaving horeca en werkwijze behandelen geluidklachten (extern)

Door de ODRN is in een stappenplan omschreven, welke handhavingstrategie wordt gevolgd bij geluidsoverlast afkomstig van horeca-inrichtingen. Ook is er een werkwijze opgesteld hoe om te gaan met geluidsklachten (niet zijnde horeca). Verwezen wordt naar bijlage 5

6.4. Landelijke Handhavingstrategie

De handhavingstrategie wordt volledig ingevuld conform de Landelijke Handhavingstrategie (versie 1.7 van 24 april 2014). Deze strategie kent vijf stappen om tot een passende interventie te komen, welke (zie hieronder) zijn overgenomen in het gemeentelijke beleid.

STAP 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

In onderstaande interventiematrix wordt aangegeven hoe de gevolgen van de overtreding en het gedrag van de overtreder leiden tot een passende wijze van optreden.

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

Legenda

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

Figuur: de interventiematrix

De handhaver bepaalt in welk segment van de interventiematrix hij de bevinding positioneert door het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en door het typeren van de normadressant.

De mogelijke gevolgen van de bevindingen

1. vrijwel nihil;

2. beperkt;
3. van belang: aanmerkelijk risico op maatschappelijke onrust, milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging, doden, zieken, gewonden (mens, plant en dier);
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar: ernstige maatschappelijke onrust, milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging, veel doden, zieken of gewonden (mens, plant en dier).

Gedrag van de normadressaat

- A. Goedwillend;
- B. Onverschillig/ reactief: neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevindingen en de gevolgen van zijn handelen laten hem/haar koud;
- C. opportunistisch/ calculerend: bewust belemmeren van toezichhouders, sprake van mogelijkheidsbewustzijn, de gevolgen van het handelen worden op de koop toegenomen, bewust risico nemend;
- D. bewust en structureel regels overtredend, crimineel: deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting, witwassen.

Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B het vertrekpunt.

Positionering aanpassen indien nodig

De handhaver bepaalt of er verzachtende of verzwarende argumenten zijn. Bij verzachtende argumenten, waaronder de mogelijkheid tot legalisatie, wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, één segment naar rechts en één segment naar boven. Maximaal vindt één verplaatsing plaats.

In aanvulling op de landelijke handhavingstrategie kan de handhaver het PV als sanctiemiddel inzetten voor kleine overtredingen, zoals overtredingen in de openbare ruimte en parkeren, tot en met de bedragen die zonder inmenging van het OM als sanctiebedrag mogen worden opgelegd door onze BOA's. Dit geldt voor de segmenten A1, A2 en B1 van de interventiematrix. Verder is afwijken van de landelijke handhavingstrategie toegestaan indien dit aantoonbaar effectiever is.

STAP 2 – Bepalen verzwarende aspecten *binnen de segmenten*

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijke handhaving ook strafrechtelijk te handhaven. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald, of financieel voordeel halen was het doel.

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

3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.

4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen.

5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).

6. Normbevestiging. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter rechtszitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten, krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.

7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

STAP 3 – Bepalen of overleg tussen bestuur, en politie en OM over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

Overleg over een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alléén het strafrecht is noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen in lichtere segmenten, waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten. Bestuursrechtelijke handhavers gaan indien noodzakelijk in overleg met politie en OM en omgekeerd. In situaties waarin een handhavinginstantie een Bestuurelijke Strafbeschikking oplegt, is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel, waarmee accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen wordt gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen in regulier overleg of ad hoc door de respectievelijke handhavinginstanties worden beoordeeld. Uit het overleg volgt of de bevinding alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alléén strafrechtelijk wordt opgepakt.

Standaard wordt aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende bevindingen doen:

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

STAP 4 – Optreden met de interventiematrix

Interventie start in principe zo licht mogelijk en is gericht op herstel, maar zwaardere interventies volgen snel als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix daarbij als volgt:

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

Waar in de interventiematrix 'PV' staat, betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie(s) en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn de in het segment aangegeven bestuursrechtelijke interventies te overwegen, en ook de Bestuurlijke Strafbeschikking als strafrechtelijke interventie.

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

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

- In alle andere gevallen, waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Naast het optreden op grond van de interventiematrix kunnen handhavinginstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf aanpassen, bijvoorbeeld door het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie of het herijken van de vergunningensituatie, etc.

STAP 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd in het registratiesysteem, op zo'n manier dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Communicatie bij bestuursrechtelijke herstellende maatregelen

Bij positionering in de lichte segmenten van de interventiematrix dient zorgvuldig naar de overtreder te worden gecommuniceerd, waarbij de reden van het ingrijpen duidelijk wordt uitgelegd. Ook de nazorg dient zorgvuldig te gebeuren, waarbij zowel het bestuur als het OM (bij flankerend beleid) worden geïnformeerd.

Bij positionering in de lichte of middensegmenten en wanneer de overtreder niet in kolom D wordt ingedeeld nemen we - indien redelijkerwijs contactgegevens zijn te achterhalen - contact op met de overtreder voordat een brief uitgaat. Hierdoor kunnen misverstanden snel opgehelderd worden, kunnen onvoorziene relevante punten naar voren komen en voelt de burger of ondernemer zich menselijker behandeld. Verder kan de burger of ondernemer op zijn eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken en kunnen afspraken worden gemaakt voor herstel. Zie ook de vastgestelde protocollen waarin de momenten van communicatie zijn aangegeven. Gemotiveerd kan worden afgeweken van bovenstaande wijze van communiceren.

6.5 De handhavinginstrumentarium - toelichting interventies van licht naar zwaar

Instrumenten bestuursrecht, herstellend

- Aanspreken/informeren
- Waarschuwen – brief met hersteltermijn
- Bestuurlijk gesprek
- Verscherpt toezicht
- Last onder bestuursdwang – LOB
- Tijdelijk stilleggen (van activiteiten)
- Last onder dwangsom – LOD

Instrumenten bestuursrecht, bestraffend

- Bestuurlijke boete
- Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning
- Exploitatieverbod, sluiting

Instrumenten strafrecht

- Bestuurlijke Strafbeschikking
- Proces-verbaal (PV)

Sinds de invoering van de vierde tranche van de Awb zijn er ook nog de zogenaamde 'effectueringsbeschikkingen', te weten de kostenbeschikking, de toepassingsbeschikking en de invorderingsbeschikking.

In 2009 zijn twee nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen, te weten de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Deze instrumenten zijn beide geschikt voor gemeenten om de bestrijding van veelvoorkomende en overlastgevende overtredingen in de publieke ruimte aan te

pakken. In 2011 is besloten dat de gemeente Heumen de bestuurlijke strafbeschikking gaat toepassen. Een uitzondering hierop is handhaving van de Drank- en Horecawet welke via de bestuurlijke boete gaat.

6.5.1 Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom?

Onder een last onder bestuursdwang wordt verstaan het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met de regels is gedaan, gehouden of nagelaten. Een last onder dwangsom is een sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt indien of zolang de overtreding voortduurt.

Een last onder dwangsom zal niet het juiste middel zijn als er sprake is van bepaalde spoedeisende gevallen, bij dreigende ernstige gevolgen met een onherstelbaar karakter of bij een levensbedreigende situatie. Bestuursdwang is dan een veel effectiever instrument. Een last onder dwangsom is ten opzichte van bestuursdwang meer geschikt om herhaling van een overtreding te voorkomen. Uit de jurisprudentie blijkt dat de gemeente een grote beleidsvrijheid heeft bij de keuze tussen bestuursdwang en dwangsom.

Voor de keuze tussen het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is het volgende van belang. Hoe door het bestuursorgaan wordt gereageerd op een geconstateerde overtreding is namelijk in belangrijke mate afhankelijk van twee typen omstandigheden, te weten:

- Er is wel of geen sprake van spoedeisendheid (hoog risico op gevaar en/of schade):
Bij spoedeisendheid duldt de situatie geen uitstel; snel optreden is geboden. In die gevallen wordt de overtreding direct gehandhaafd. Ook worden korte termijnen gesteld en indien nodig volgt de formele beschikking achteraf.
- De overtreding wordt wel of niet kennelijk bewust begaan:
Een kennelijk bewuste overtreding betekent dat de geconstateerde overtreding willens en wetens is gepleegd door de overtreder. Er moeten feitelijke omstandigheden worden aangegeven waardoor het zeer aannemelijk is dat een overtreding bewust wordt begaan. Deze omstandigheden zijn in ieder geval aanwezig bij: recidive, een notoire overtreder, een verklaring van de overtreder zelf over het bewuste karakter van de overtreding en de kennelijke bewustheid blijkt uit de aard of de zwaarte van de overtreding.

In het geval een overtreding heeft geleid tot een onomkeerbare situatie (bijvoorbeeld illegale sloop van een monument), zal handhaving via de bestuursrechtelijke weg (welke zich richt op herstel) niet toereikend zijn. In die gevallen kan het strafrecht fungeren als vangnet.

6.5. Gedoogstrategie

Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust niet handhavend optreden tegen overtredingen. Het gaat om situaties die op termijn weer in overeenstemming met de regels moeten zijn; gedogen is dan ook tijdelijk van aard. In de kabinetsnota 'Gedogen in Nederland' (Kamerstuk 25 085) uit 1996 is een landelijke gedoogrichtlijn gegeven. Deze richtlijn is hieronder in het beleid overgenomen.

Gedogen kan slechts worden toegestaan in situaties waarin:

- handhaving zou leiden tot onmiskenbare onbillijkheden (waaronder overmacht-, nood-, en overgangssituaties);
- het algemeen belang evident beter is gediend met gedogen;
- een zwaarder belang het gedogen rechtvaardigt.

Verder is gedogen slechts toegestaan in uitzonderingsgevallen, indien dit actief gebeurt, schriftelijk en onder voorwaarden, waarbij de omvang wordt bepaald en de periode van gedogen wordt beperkt. Daarnaast is bij elk gedoogbesluit een zorgvuldige belangenafweging nodig, waarbij de gemeente volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State slechts beperkte beleidsvrijheid toekomt.

In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving is er in regionaal verband gedoogbeleid vastgesteld. Dit beleid sluit aan bij de landelijke gedoogrichtlijn en is ook van toepassing op de handhaving van de Wabo. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM onverlet.

Hoe recenter een overtreding is begaan, hoe meer maatschappelijk draagvlak bestaat voor handhaving ervan. In de Nota Integrale Handhaving 2013-2016 is de luchtfoto van 1993 als ijkdocument genomen voor het gedogen van bouw- en ruimtelijke ordeningszaken. Deze werkwijze wordt voortgezet, waardoor bouw- en ruimtelijke ordeningszaken die op de luchtfoto van 1993 zichtbaar zijn, gedoogd worden. Met deze werkwijze wordt de hoeveelheid aan te pakken zaken beperkt. Verzoeken om handhaving of zwaarwegende argumenten kunnen aanleiding zijn toch op te treden. Gedogen staat immers niet gelijk aan legaliseren.

6.6. Benchmarking

Met de benchmark Wabo wordt er inzicht verkregen in de prestaties van de eigen organisatie op het gebied van voorlichting, vergunningverlening, toezicht en handhaving met name ook in relatie tot de prestaties van andere gemeenten op dit vlak. De benchmark maakt inzichtelijk aan welke knoppen wij het beste kunnen draaien om de prestaties te verbeteren. Nog belangrijker is dat wij de mogelijkheid hebben om van de samenwerkende gemeenten te leren. Met het inzicht in onze prestaties en de kennis en ervaringen van de buurgemeenten en bijvoorbeeld de ODRN kunnen wij gericht verbeteringen inzetten.

De benchmark Wabo beschouwt het vergunningverlening-, toezicht- en handhavingproces bij de Wabo als vier afzonderlijke fasen die in hun onderlinge samenhang bepalen hoe succesvol een gemeente is bij het nastreven van de doelen achter de Wabo: (1) de fase van voorlichting en vooroverleg, (2) de fase van het behandelen van de vergunningaanvraag, (3) de fase waarin controles worden uitgevoerd op locatie en (4) de fase waarin constatering uit de controles leiden tot het inzetten van juridische handhavinginstrumenten.

BIJLAGE 1 Risicomatrix (voor een beschrijving van de risico's, zie hoofdstuk 2)

HOOG	GEMIDDELD	LAAG
Brandveilig gebruik zonder vergunning / melding ongeacht gebruiksfunctie	Bouwen met vergunning met bouwkosten tussen €50.000-€250.000 en woonfunctie, publieksfunctie en bedrijfsfunctie	Bouwen met vergunning met bouwkosten tussen €10.000-€50.000 ongeacht gebruiksfunctie
Slopen zonder vergunning met asbestverwijdering	Bouwen met vergunning met bouwkosten vanaf €250.000 ongeacht gebruiksfunctie	Bouwen met vergunning met bouwkosten tussen €50.000-€250.000 overige gebruiksfuncties
Evenementen-vergunning (grootschalig / belastend)	Bouwen zonder vergunning binnen industrie- en bedrijfsterreinen	Bouwen met vergunning van bouwwerken geen gebouw zijnde
Verkoop / schenken alcoholhoudende dranken aan jongeren (leeftijdsgrens)	Bouwen van vergunningvrije bouwwerken	Bouwen met vergunning van tijdelijke bouwwerken
Brandveilig gebruik met vergunning / melding ongeacht gebruiksfunctie	Slopen met vergunning zonder asbestverwijdering	Bestaande bouw (Bouwbesluit)
Bouwen zonder vergunning binnen bebouwde kom en buitengebied	Slopen zonder vergunning zonder asbestverwijdering	Wijzigen van monumenten
Slopen met vergunning met asbestverwijdering	Slopen met vergunning (veiligheid / gevaarstelling)	Aanleggen met vergunning
Slopen zonder vergunning (veiligheid / gevaarstelling)	Aanleggen zonder vergunning	Illegaal gebruik van gronden door particulieren
Illegaal gebruik gebouwen (illegale bewoning)	Illegaal gebruik van gronden door bedrijven	Verkeersveiligheid / uitritten
Illegaal gebruik van gebouwen door particulieren en bedrijven	Illegaal gebruik gebouwen (illegale bedrijfsactiviteiten)	Kapvergunning
Veiligheid op de weg / bruikbaarheid en aanzien van de weg	Geluidsoverlast niet-inrichtingen	Evenementen-vergunning (kleinschalig / niet- belastend)
Evenementen-vergunning (grootschalig/niet-belastend)	Inzameling huishoudelijke afvalstoffen	Honden muilkorven
Overlast op straat (algemeen)	Zwerfvuil	Parkeerexcessen (autowrakken / caravans / aanhangwagens)
Hondenpoep	Evenementen-vergunning (kleinschalig / belastend)	Parkeren (Blauwe zone)
Ontheffing DHW (schenken zwak-alcoholische dranken buiten horecainrichting), bij evenementen	Graffiti / Illegale aanplakbiljetten	Speelautomaten (gebruik zonder / in afwijking vergunning)
	Hondenaanlijnplicht	Collecteren / Venten
	Gebruik openbare plaats	Standplaatsvergunning
	Reclame / Winkeluitstallingen	
	Wekelijkse markt (vergunningen en gebruik standplaatsen)	
	Gebruik Horeca-inrichting zonder / in afwijking van DHW-vergunning	
	Inrichtingseisen horecabedrijf	
	Toezicht horecabedrijven (exploitatievergunning, sluitingstijden e.d.)	

BIJLAGE 2 Toetsingsniveaus

Voor het toetsen gelden 3 toetsingsniveaus. Dit zijn:

Niveau 1 - Sneltoetsen: Kloppen de uitgangspunten? Bevatten de stukken voldoende informatie over de uitgangspunten? Indien deze stukken niet zijn bijgevoegd, dan wordt de aanvraag/vergunning op dit onderdeel niet aangehouden of geweigerd.

Niveau 2 - Visueel toetsen: Kloppen de uitgangspunten en lijken de uitgangspunten aannemelijk? Gecontroleerd wordt of de stukken die moeten worden aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen, aanwezig zijn en of deze in de juiste vorm zijn. Indien deze stukken niet zijn bijgevoegd, dan wordt de aanvraag aangehouden.

Niveau 3 - Representatief toetsen: Controle van de belangrijkste onderdelen. Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn. De belangrijkste berekeningen worden gecontroleerd dan wel nagerekend.

Opgemerkt dient te worden dat niveau 4 (integrale toetsing) slechts in twee situaties (zie het onderdeel Constructief) voorkomt, zodat dit niveau verder onbesproken blijft.

Onderdeel: algemeen bouwkundig

Matrixbeheer		Standaard Bewerken																
- Algemeen bouwkundig																		
	4/ontvande woonwett	4/ontvande	4/ontvande (index < 4)	4/ontvande (index = 4)	4/ontvande (overig)	4/ontvande	4/ontvande	4/ontvande (overig)	4/ontvande (overig)	4/ontvande	4/ontvande	4/ontvande	4/ontvande	4/ontvande	4/ontvande	4/ontvande	4/ontvande	4/ontvande
2.3 vloerafschieding		3	3	3	3	3	3	3	1	1	3	2	3	3	3	1	3	3
2.4 overbrugging van hoogteverschillen		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2.5 trap		5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
2.6 hellingbaan		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.10 te negeerbare constructieonderdelen	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.24 toegang van een bouwwerk		1																
2.25 inbraakwerendheid, nieuwbouw		1																
2.15 beperking van de toepassing van achabeske materialen, nieuwbouw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.16 beperking van het kunnen binnenringen van uit de grond afkomstige schadelijke stoffen of straling, nieuwbouw																		
3.17 bescherming tegen ratten en muizen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4.2 toegankelijkheidssector, nieuwbouw		1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4.3 vrije doorgang	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4.4 bereikbaarheid, nieuwbouw		1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4.5 verblijfsgebied, nieuwbouw	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4.6 verblijfsruimte	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4.7 toilet ruimte	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
4.8 badruimte	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
4.10 gemeenschappelijke opslagruimte voor huishoudelijk afval, nieuwbouw		2																
4.11 slaapruiimte voor beleen, nieuwbouw			2	2	2	2	2	2	1	2		2	2	2	2	2	2	2
4.12 meterruimte, nieuwbouw	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
4.13 liftschacht, nieuwbouw		2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4.14 liftaanheeruiimte, nieuwbouw		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4.15 opstelplaats voor een aanrecht en opstelplaats voor een kooktoestel	1	1			1													
4.16 opstelplaats voor een stooktoestel	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4.17 opstelplaats voor een warmwater-toestel, nieuwbouw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Onderdeel Bouwfysica

Matrixbeheer																	
Algemeen bouwkundig																	
Bouwfysica																	
	Woonfunctie: woonwagens	Woonfunctie	Bjerkomstfunctie (kinderen < 4)	Bjerkomstfunctie (kinderen => 4)	Bjerkomstfunctie (overig)	Cellfunctie	Gezondheidszorgfunctie	Industriefunctie (licht)	Industriefunctie (overig)	Kantoorfunctie	Logiesfunctie	Onderwijsfunctie	Sportfunctie	Winkelfunctie	Overige gebruiksfunctie	Peritoergezorgde	Bouwwerk geen gebruik zijnde
3.1 bescherming tegen geluid van buiten, nieuwbouw	2	3					2			2		2					
3.2 bescherming tegen geluid van installaties, nieuwbouw		2	1	1	1	1	2	1	1	2	2	3	1	1	1		
3.3 geluidwering tussen verblijfsruimten van dezelfde gebruiksfunctie, nieuwbouw		2										2					
3.4 beperking van galm, nieuwbouw		2										2	2				
3.5 geluidwering tussen ruimten van verschillende gebruiksfuncties, nieuwbouw		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1		
3.6 wering van vocht van buiten	2	2	2	2	2	2	2			2	2	2	2	2			
3.7 wering van vocht van binnen	2	2	2	2	2	1	2		2	2	2	2	2	2			
3.10 luchtverversing van een verblijfsruimte, verblijfsgebied, toiletruimte en badruimte	2	3	2	2	2	2	2		1	2	2	3	2	2			
3.11 spuivoorziening	2	2	2														
3.12 luchtverversing van overige ruimten	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	1	2	1
3.20 daglicht	2	2	2	2		2	2			2	2	2					
5.1 thermische isolatie, nieuwbouw	2	2	2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2			
5.2 beperking van luchtdoelendheid, nieuwbouw	2	2	1	1	1	1	1	2	2	2	1	2	1	1	1	1	1
5.3 energieprestatie, nieuwbouw		2	2	2	2	2	2			2	2	2	2	2			

Onderdeel: Brandveiligheid

Matrixbeheer																	
Algemeen bouwkundig																	
Bouwfysica																	
Brandveiligheid																	
	Woonfunctie: woonwagens	Woonfunctie	Bijeenkomstfunctie (indieren < 4)	Bijeenkomstfunctie (indieren => 4)	Bijeenkomstfunctie (overig)	Cellfunctie	Gezondheidszorgfunctie	Industriefunctie (licht)	Industriefunctie (overig)	Kantoorfunctie	Logestfunctie	Onderwijsfunctie	Sportfunctie	Vinkelfunctie	Overige gebruiksfunctie	Parkiergarage	Bouwwerk geen gebouw zijnde
2.11 beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
2.12 beperking van ontwikkeling van brand	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	2
2.13 beperking van uitbreiding van brand	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
2.14 verdere beperkingen van uitbreiding van brand		3	3			3	3				3						
2.15 beperking van ontstaan van rook	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2
2.16 beperking van verspreiding van rook		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2		
2.17 vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3		
2.18 vluchtroutes		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
2.19 inrichting van rookvrije vluchtroutes		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1
2.20 voorkoming en beperking van ongevallen bij brand		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
2.21 bestrijding van brand		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2
2.22 grote brandcompartimenten			3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2		
2.23 hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3		

Onderdeel: Constructief

Matrixbeheer ▼ Standaard Bewerken

Algemeen bouwkundig

Bouwfysica

Brandveiligheid

▼ Constructief

Voor de toetsing van de constructieve veiligheid wordt gebruik gemaakt van het Toetsprotocol Constructieve Veiligheid van VBWTN, COBc en gemeente Utrecht. Onder 'toetsinstellingen' in een dossier wordt op basis van al dan niet gebruik van compendium en de werkdruk een protocol met bijbehorende matrix gekozen.

- Toetsprotocol 1: Indiener voldoet niet aan compendium / norm, **werk**druk

Toetsprotocol 1	Woonwagens en kleine verbouwingen en uitbreidingen bij woningen en niet woningen met kleine constructieve evoluties voor kleine verbouwingen en uitbreidingen bij woningen en niet-woningen met constructieve evoluties voor het bestaande	Eéngezinswoning, vrijstaand, in rijen	Gestapelde woningen	Niet wonen van 1 bouwlaag (B1)	Niet wonen van meer dan 1 bouwlaag (B>1)	Massale publieke bijeenkomstgebouwen en overige bijzondere projecten	Overige bouwwerken geen gebouw (klein)	Overige bouwwerken geen gebouw (groot)
Fundering inclusief (parkeer)kelders	1	2	2	3	3	3	2	3
Hoofddraagconstructie inclusief stabiliteit	1	2	3	3	3	3	2	3
Cruciale verbindingen inclusief uitkragingen	2	3	3	4	3	4	2	3
Constructieve onderdelen geen hoofddraagconstructie	1	2	2	3	2	3	2	2
Vloer(en) op zand of net boven een kruipruimte	1	1	1	1	2	2	0	0
Verdiepingsvloer(en)	1	2	2	3	0	3	0	0
Ballustraden	1	1	3	3	3	3	0	2
(plat)Dak	1	2	2	3	3	3	0	0
Trappen / hellingbanen	1	2	3	3	3	3	0	2
Gevels (niet vloerdragend) inclusief bevestigingen	1	2	2	3	2	3	0	0
Gewichtsberekening	1	2	3	3	3	3	2	3
Constructieve elementen uit het bouwveiligheidsplan	1	1	2	2	2	3	1	3

Onderdeel: Installaties

Matrixbeheer																	
Algemeen bouwkundig																	
Bouwfysica																	
Brandveiligheid																	
Constructief																	
▼ Installaties																	
	Vloortype: woonwagens	Vloortype	Bijeenkomstfunctie (kinderen ≤ 4)	Bijeenkomstfunctie (kinderen > 4)	Bijeenkomstfunctie (overig)	Cellfunctie	Gezondheidszorgfunctie	Industriefunctie (licht)	Industriefunctie (overig)	Kantoorfunctie	Logiefunctie	Onderwijsfunctie	Sportfunctie	Venuefunctie	Overige gebruiksfunctie	Perfegarage	Bouwwerk geen gebouw zijnde
2.7 elektriciteits- en noodstroomvoorziening	1	2	2	2	2	1	2	1	1	2	2	2	2	2	1	1	1
2.8 verlichting		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2.9 gasvoorziening	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3.8 afvoer van afvalwater en faecaliën	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1
3.9 afvoer van hemelwater, nieuwbouw	2	2	2	2	2	2	2			2	2	2	2	2			
3.13 toevoer van verbrandingslucht	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1		
3.14 afvoer van rook	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2		
3.16 drinkwatervoorziening	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3.19 warmwatervoorziening	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			