

“Samen voorbereid de toekomst tegemoet”

Integrale uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving
2018-2021



Foto's: Harm Woldhek

Voorwoord

Voor u ligt het beleidsplan van de gemeente Midden-Drenthe voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de periode 2018-2021. In dit beleidsplan staat één woord centraal: samenwerking.

Wij hebben er nadrukkelijk een integraal beleidsplan van gemaakt. Collega's uit teams van verschillende afdelingen hebben met de input van onze burgers en bedrijven dit plan tot stand gebracht. Dat is een dynamisch en vooral leerzaam proces geweest, waar we best trots op zijn.

In dit proces hebben we kritisch gekeken naar de uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en vooral ook naar onze eigen rol daarin en hoe we die rol kunnen versterken.

In dit beleidsplan staan de ambities en doelstellingen die Midden-Drenthe nastreeft met de inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de 'wat vraag'. De geformuleerde doelstellingen en uitgangspunten vormen vervolgens de basis voor de manier waarop de uitvoeringsorganisatie zal worden ingericht, de 'hoe vraag'.

De komende periode gaan we aan de slag met het uitvoeren van dit beleidsplan. Wij hebben er alle vertrouwen in dat we dat samen kunnen doen met alle betrokken gemeentelijke teams en onze reguliere samenwerkingspartners en waar mogelijk ook samen met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven.



Ton Baas
Burgemeester



Aline Pruntel
Gemeentesecretaris, algemeen directeur

Inhoud

1. Inleiding.....	1
2. Onze omgeving – wat zien we om ons heen gebeuren?.....	5
2.1 Beschrijving fysieke en maatschappelijke leefomgeving Midden-Drenthe.....	5
2.1.1 Algemene cijfers	5
2.1.2 Wonen.....	5
2.1.3 Centra van kernen	5
2.1.4 Natuur	6
2.1.5 Recreatie en toerisme	6
2.1.6 Bedrijvigheid.....	6
2.1.7 Duurzaamheid	7
2.2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving.....	7
2.2.1 Omgevingswet.....	7
2.2.2 Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH)	8
2.2.3 Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving	8
2.2.4 Vergunningvrij bouwen.....	8
2.2.6 Basisregistraties	9
2.2.7 Drank- en Horecawet: handhaving alcohol.....	9
3. Visie en missie – wat willen we als gemeente betekenen en bereiken?	10
3.1 Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving	10
3.1.1 Leefomgevingskwaliteit centraal	10
3.1.2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving.....	10
3.2 Missie voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken.....	11
3.2.1 Risicogericht	11
3.2.2 Dienstverlenend.....	11
3.2.3 Betrouwbaar	11
3.2.4 Communicatie	12
3.2.5 Professioneel	12
3.2.6 Consequent	12
3.2.7 Werkt samen / integraal.....	12
3.2.8 Verantwoordelijkheid	12
3.2.9 Programmatisch en cyclisch werken.....	13

3.3 Taken en onderwerpen met hoge prioriteit – structurele en continue aandacht.....	13
3.4 Taken en onderwerpen met gemiddelde prioriteit – projectmatige aandacht.....	14
3.5 Taken en onderwerpen met lage prioriteit	14
3.6 Doelstellingen en ambities	15
3.7 Kritische prestatie-indicatoren	18
4. Strategie – hoe gaan we onze ambities en doelen bereiken?.....	20
4.1 Goed en cyclisch uitvoeren, samen op basis van informatie.....	20
4.2 Uitvoeringsorganisaties	21
4.3 Omgaan met de verschuiving van vergunningverlening naar toezicht	22
4.4 Vergunningenstrategie	22
4.5 Nalevingstrategie	24
4.6 Preventie- en communicatiestrategie	25
4.7 Toezichtstrategie.....	26
4.8 Handhavingsstrategie (sanctiestrategie)	28
4.9 Gedoogstrategie.....	29
5. Actiepuntenoverzicht naar aanleiding van dit beleidsplan	30

Bijlage 1 – Landelijke handhavingstrategie

1. Inleiding

De gemeente verleent (omgevings)vergunningen voor onder andere het (ver)bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken, het kappen van bomen en het houden van evenementen. Wij houden vervolgens toezicht om te controleren of wet- en regelgeving en de voorschriften in vergunningen worden nageleefd. Als dat niet het geval is, dan treden we handhavend. Wij zorgen ook voor openbare orde en veiligheid. Thema's waarop we actief zijn, zijn onder andere horeca, evenementen, zwerfvuil en afval. Maar ook bij diverse vormen van overlast, hinder en gevaren in de openbare ruimte hebben we een taak, zoals foutief parkeren, foutief gestalde (brom)fietsen en hondenpoep.

Tezamen heten deze taken de VTH-taken. De afkorting VTH staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het college en de burgemeester zijn als bevoegd gezag formeel verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering van deze taken. Wij hebben nagedacht over de toekomstige uitvoering van de VTH-taken. En vooral over welke onderwerpen belangrijker zijn om aan te werken dan andere onderwerpen. Wij kunnen namelijk niet alles tegelijk en moeten daarom prioriteiten stellen.

Dit beleidsplan bevat de visie en missie van de gemeente Midden-Drenthe voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het plan beschrijft de algemene principes en doelen van het VTH-beleid. En het beleidsplan geeft inzicht in welke doelstellingen wij willen bereiken met de inzet van de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving, alsmede de daaraan verbonden ambitieniveaus. Wij hebben voor het bepalen van de doelstellingen nadrukkelijk de input van de inwoners en bedrijven gebruikt. Uiteindelijk voeren we de VTH-taken uit voor de inwoners en bedrijven, om hun leefomgevingskwaliteit te waarborgen.

Tevens hebben wij nagedacht over integraal werken bij de uitvoering van de VTH-taken. Dat wil zeggen dat we de samenhang tussen de uiteenlopende VTH-taken hebben verkend en hebben gekeken welke kansen er zijn om de uitvoering slimmer en effectiever te maken. Bijvoorbeeld door VTH-taken in de voorbereiding en/of uitvoering te combineren. Of door informatie die de ene taak oplevert te benutten voor andere taken. Daarnaast hebben we inwoners en bedrijven gevraagd om hun mening over de VTH-taken en wat zij belangrijk vinden. Bij de keuzes die we daarin hebben gemaakt, hebben we gekeken naar de ernst van de risico's voor onze omgeving. Op basis hiervan hebben we prioriteiten gesteld. Zo zetten we onze beschikbare capaciteit in op gebieden waar de risico's het grootst zijn.

Afbakening

Dit beleidsplan gaat specifiek over de VTH-taken die volgen uit het omgevingsrecht en heeft daarom betrekking op bouwen, ruimtelijke ordening, milieu en openbare orde en veiligheid. Dit plan heeft geen betrekking op de VTH-taken op het gebied van sociale wetgeving, leerplicht, belastingen en bevolkingsadministratie. Er is wel een relatie met diverse basisregistraties, zoals de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG), de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) en de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ). De gemeente is als bronhouder verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid en volledigheid van deze registraties. De basisregistraties kunnen verder goed worden benut bij (de voorbereiding en uitvoering van) de VTH-taken.

Omgekeerd is een goede kwaliteit van de basisregistraties afhankelijk van een adequate uitvoering van de VTH-taken; de VTH-taken leveren informatie op waarmee de basisregistraties actueel kunnen worden gehouden.

Aanleiding VTH-beleidsplan: nut en noodzaak

De aanleiding voor dit beleidsplan is meerledig. Ten eerste dateert het huidige beleidsplan uit 2011, de kadernota "Toezicht en Handhaving" Midden-Drenthe. In deze nota is het beleid geformuleerd voor toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving. De nota is inmiddels enige jaren oud en daardoor (deels) achterhaald.

Ten tweede verandert de samenleving en hebben wij te maken met fundamentele (aanstaande) wijzigingen in de wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de komst van de Omgevingswet. In de Omgevingswet vindt een (stapsgewijze) integratie plaats van alle wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ook de huidige wetgeving vraagt overigens al om een integrale benadering. Het formuleren van integraal beleid is namelijk één van de voornaamste opgaven uit de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo). En met de inwerkingtreding van de Wet Vergunningverlening Toezicht en Handhaving vraagt de rijksoverheid ook om een integrale benadering van de VTH-taken. Uit deze wet volgt dat gemeenten en provincies de verplichting hebben tot het formuleren van integraal VTH-beleid.

Ten derde is er een trend zichtbaar dat de gemeentelijke VTH-taken meer en meer namens haar door andere overheidsinstanties worden uitgevoerd. Als gevolg daarvan verandert de rol van de gemeente. De gemeente krijgt nadrukkelijker een rol als regisseur in plaats van uitvoerder. De focus ligt binnen de gemeente daarom steeds meer op het proces en minder op de inhoud. Om goed regie te kunnen voeren is het hebben van goed VTH-beleid essentieel. De centrale vraag daarbij is: wat willen wij betekenen voor onze inwoners en hun leefomgeving? Op dit moment voeren wij de regie op de milieutaken, die in mandaat worden uitgevoerd door de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Drenthe. Wij verzorgen nog steeds zelf de uitvoering van de VTH-taken op de gebieden bouwen, ruimtelijke ordening en openbare orde en veiligheid.

Totstandkoming

Dit beleidsplan is in een aantal opeenvolgende stappen gemaakt:

1. Stap 1 was een interne analyse door de bij de VTH-taken betrokken gemeentelijke teams. Medewerkers van de teams Vergunningverlening Openbare Orde en Veiligheid, Juridische Zaken, Ruimtelijk beleid, Gemeentewinkel, Openbare Werken en Informatisering en Belastingen inventariseerden samen de gemeentelijke VTH-taken en brachten de (kwaliteit van de) huidige uitvoering in beeld. Ook hebben zij in stap 1 opnieuw gekeken naar wat wij voor onze leefomgeving belangrijk vinden, mede op basis van de bestaande gemeentelijke risicoanalyse.
2. Stap 2 was een externe analyse. In deze stap vroegen wij via een enquête aan inwoners en bedrijven welke VTH-onderwerpen en VTH-taken zij bij uitstek belangrijk vinden.
3. In stap 3 hebben wij de resultaten van stap 1 en stap 2 met elkaar geconfronteerd. Door ons te buigen over de vraag waar wij ons qua VTH-taken vooral op zouden moeten richten, hoe wij de VTH-taken het beste kunnen aanpakken en wat wij willen bereiken op onderwerpen die prioriteit hebben in de vorm van concrete doelstellingen en ambities.

4. In stap 4 hebben wij ons tot slot gebogen over de vraag hoe wij de uitvoering van de VTH-taken effectief en efficiënt kunnen organiseren en programmeren.

Doel van dit beleidsplan is een gerichte uitvoering van de VTH-taken die effectief en efficiënt is. Gericht betekent dat de onderwerpen en VTH-taken die de gemeente voor haar inwoners en bedrijven belangrijk vinden meer aandacht krijgen dan de onderwerpen en taken die zij minder belangrijk vinden. Effectief betekent dat de uitvoering leidt tot het bereiken van onze uitgesproken doelstellingen en ambities. Efficiënt betekent dat wij de VTH-taken zodanig organiseren en uitvoeren, dat wij onze doelstellingen en ambities kunnen bereiken met de beschikbare mensen en middelen.

Leeswijzer

De resultaten van de stappen die we hebben gezet vindt u als volgt in dit beleidsplan.

Hoofdstuk 2 bevat een omschrijving van de leefomgeving van Midden-Drenthe. De centrale vraag van dit hoofdstuk is hoe de leefomgeving van de gemeente Midden-Drenthe eruit ziet, welke ontwikkelingen er spelen en voor welke uitdagingen deze ontwikkelingen de gemeentelijke organisatie op VTH-gebied stellen.

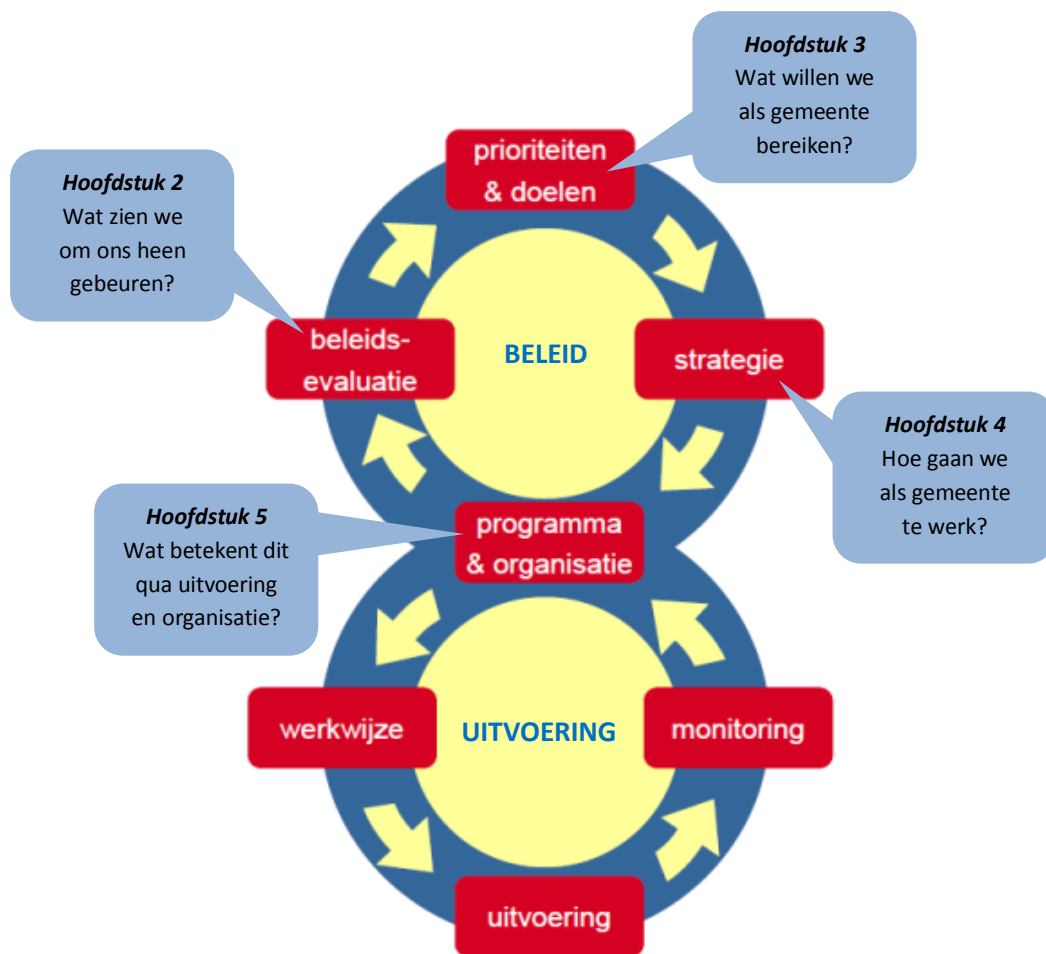
Hoofdstuk 3 bevat de missie en visie van de gemeente Midden-Drenthe op de uitvoering van de VTH-taken. Centrale vraag van dit hoofdstuk is wat de gemeente Midden-Drenthe voor de leefomgeving van Midden-Drenthe wil betekenen, waar de gemeente zich in het bijzonder op gaat richten en wat de gemeente wil bereiken in de vorm van concrete doelstellingen en ambities.

Hoofdstuk 4 bevat de aanpak van de gemeente Midden-Drenthe. Centrale vraag van dit hoofdstuk is hoe de gemeente Midden-Drenthe zich organiseert en te werk gaat bij vergunningverlening, toezicht en handhaving om de uitgesproken doelstellingen en ambities te bereiken. Dit hoofdstuk bevat de hoofdlijnen van de aanpak weer. De uitvoering is een zaak van bedrijfsvoering en zal door het college op basis van de hoofdlijnen nader concreet uitgewerkt worden.

In hoofdstuk 5 blikken we tot slot met een opsomming van actiepunten vooruit op de daadwerkelijke (organisatie van) de uitvoering van onze inspanningen voor het bereiken van onze doelstellingen en ambities. Kortom: wat gaan we op korte termijn concreet doen?

Beleidscyclus

Wij omarmen en volgen met deze hoofdstukindeling het zogenoemde BIG-8 model. Dit model is landelijk afgesproken en wettelijk verankerd in de Wabo het daarbij behorende Besluit omgevingsrecht (Bor). Het model helpt om de VTH-taken planmatig voor te bereiden, uit te voeren, te monitoren en bij te sturen. Zodoende verbeteren we de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving steeds verder. In figuur 1.1. is het BIG-8 model afgebeeld met verwijzingen naar de hoofdstukken van dit beleidsplan.



Figuur 1.1: Het BIG-8 model voor stelselmatige kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de VTH-taken

2. Onze omgeving – wat zien we om ons heen gebeuren?

Onze leefomgeving is voortdurend in beweging. Het is steeds een uitdaging daar als overheid goed op in te spelen. Naast de maatschappelijke en sociale ontwikkelingen binnen onze leefomgeving, worden we geconfronteerd met wijzigingen in regelgeving, die allemaal invloed hebben op hoe wij onze VTH-taken uitvoeren. Paragraaf 2.1 beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen binnen de leefomgeving van Midden-Drenthe en voor welke uitdagingen deze ontwikkelingen ons stellen bij de uitvoering van de VTH-taken. In paragraaf 2.2 volgen de belangrijkste ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht, waar we op moeten inspelen.

2.1 Beschrijving fysieke en maatschappelijke leefomgeving Midden-Drenthe

In deze paragraaf benoemen we achtereenvolgens thema's en de kenmerken daarvan in Midden-Drenthe. Deze thema's en kenmerken zijn bepalend voor de aantrekkelijkheid van de fysieke leefomgeving van de gemeente, maar houden tevens risico's in. Die risico's maken het stellen en naleven van regels noodzakelijk, en daarmee het goed uitvoeren van onze VTH-taken.

2.1.1 Algemene cijfers

Midden-Drenthe is centraal gelegen in de provincie Drenthe. De gemeente heeft goede verbindingen voor auto, trein en fiets. De gemeente telt op dit moment ruim 33.000 inwoners, die ruim 14.000 woningen bewonen. Midden-Drenthe is een landelijke en overwegend agrarische gemeente met een oppervlakte van ruim 34.000 hectare. De gemeente telt in totaal 35 kernen en buurtschappen.

2.1.2 Wonen

Midden-Drenthe is een aantrekkelijke woongemeente en wil dat ook in de toekomst blijven: voor de huidige bevolking, maar ook voor mensen die nieuw in de gemeente komen wonen. Aantrekkelijkheid gaat over de kwaliteit van de woonomgeving, woningen en voorzieningen en over de vitaliteit van de kernen en buurten. Ook veiligheid speelt een rol bij de leefbaarheid van een buurt of dorp.

Bij de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties krijgen duurzame woningen en het gebruik van alternatieve energiebronnen bijzondere aandacht. Lievingerveld is een goed voorbeeld van een ontwikkelingsgebied, waar deze aandachtspunten naar voren komen. Naast de duurzame ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties, willen we ook de bestaande woningvoorraad aantrekkelijk en toekomstbestendig houden.

Uitdaging

Voor het thema wonen staat bij de uitvoering van de VTH-taken het behouden en verbeteren van de woonomgeving centraal. Dit betekent ten eerste dat we nadrukkelijk aandacht hebben voor de kwaliteit van bouwen, zowel bij nieuwbouw als bij bestaande woningen. Duurzaamheid heeft een prominente plek bij zowel de toetsing van bouwplannen als bij het bouwtoezicht. Ten tweede houden we bij het uitvoeren van de VTH-taken rekening met negatieve effecten, zoals hinder of overlast, die activiteiten op de woonomgeving kunnen hebben.

2.1.3 Centra van kernen

In de centra van de (grotere) kernen binnen Midden-Drenthe hebben we de komende periode te maken met winkelpanden die leeg staan en detailhandel die verdwijnt.

Daarom worden voor een aantal centra visies ontwikkeld. De centrale vraag daarbij is hoe we de centra van de kernen in de toekomst levendig kunnen houden. Een voorbeeld is de centrumvisie voor Beilen die in ontwikkeling is. In Westerbork is gestart met het project 'De Nieuwe Winkelstraat'.

Uitdaging

Voor de centra van kernen geldt dat de leefbaarheid voor inwoners en ondernemers centraal staat bij de uitvoering van de VTH-taken. Wij zoeken daarbij naar een goede balans tussen wonen en ondernemen in de centra van kernen en het aantrekkelijk maken en houden van de centra.

2.1.4 Natuur

Midden-Drenthe is een groene gemeente. De natuurgebieden kenmerken zich door wisselende landschappen. Zo zijn er bossen, heide, vennen, plassen en stuifzanden. Verder liggen grote delen van Natuurnetwerk Nederland (de vroegere Ecologische Hoofdstructuur, EHS) in Midden-Drenthe. Strijdige activiteiten binnen of nabij deze gebieden kunnen leiden tot verstoring of het verdwijnen van de aanwezige flora en fauna.

Uitdaging

Het behouden en verbeteren van onze natuurgebieden staat voorop. Dit betekent dat wij kritisch kijken naar activiteiten, bijvoorbeeld evenementen en bedrijfsmatige activiteiten, die plaatsvinden in of aangrenzend aan onze natuurgebieden. Dit doen wij door ruimte te geven aan activiteiten, zonder dat dit ten koste gaat van onze natuurgebieden.

2.1.5 Recreatie en toerisme

Recreatie en toerisme dragen voor onze inwoners bij aan Midden-Drenthe als een levendige plattelandsgemeente. Recreatie en toerisme kunnen op gespannen voet staan met de directe omgeving. Mensen komen recreëren en bezoeken onze gemeente omdat de kwaliteit van het gebied aanspreekt, maar juist die kwaliteit kan onder druk komen te staan als de recreatiedruk toeneemt.

In opdracht van de provincie en het Recreatieschap is bij een groot deel van de vakantieparken in Drenthe een vitaliteitsonderzoek uitgevoerd. De resultaten laten zien dat er sprake is van een (re)vitaliseringsopgave binnen de verblijfsrecreatiesector. Permanente bewoning van recreatieverblijven en de leefbaarheid en veiligheid op vakantieparken spelen bij deze revitalisering een rol.

Uitdaging

Wij streven naar een vitale verblijfsrecreatiesector. Bij het uitvoeren van de VTH-taken willen we een bijdrage leveren aan het vergroten van de kwaliteit van de verblijfsrecreatie. Dit doen we onder andere door (voor)overleg met recreatieondernemers over hun initiatieven en door sturing met kwaliteitsvoorschriften in vergunningen. Tenslotte doen wij dat door toezicht op illegale activiteiten, zoals permanente bewoning van recreatieverblijven of illegale verblijfsaccommodaties.

2.1.6 Bedrijvigheid

De lokale economie draagt voor een groot deel bij aan de vitaliteit en ontwikkeling van de gemeente. In Midden-Drenthe zijn ongeveer 1.750 bedrijven gevestigd, uiteenlopend van tandartspraktijken tot aan een distributiecentrum voor supermarkten. Een groot deel van onze bedrijven behoort tot de agrarische sector.

In de gemeente ligt een aantal bedrijventerreinen. Binnen een bedrijventerrein hebben we te maken met een aantal (mogelijk negatieve) effecten op de directe en de aangrenzende leefomgeving. Het gaat vooral om geluid, geur, stof en externe veiligheidsaspecten die de kwaliteit en gebruiksmogelijkheden van de leefomgeving beïnvloeden.

Uitdaging

Wij willen enerzijds bedrijven ruimte bieden voor ontwikkelingen en anderzijds de kwaliteit van de leefomgeving waarborgen. Initiatieven voor de nieuwe vestiging of uitbreiding van (grotere) bedrijven toetsen wij met een positief kritische houding, om in overleg met de ondernemer en omgeving eventuele negatieve effecten zoveel mogelijk te voorkomen of beperken. Ook andere aspecten die gerelateerd zijn aan bedrijvigheid, zoals de huisvesting van arbeidsmigranten en het toezicht op illegaal geplaatste reclameborden, geven wij aandacht.

2.1.7 Duurzaamheid

Duurzaamheid heeft een duidelijke plek binnen de beleidsvorming van Midden-Drenthe. Om hier concreet invulling aan te geven is een duurzaamheidsprogramma vastgesteld. Projecten die op basis van dit programma worden uitgevoerd zijn onder andere: 'Woon energiebewust', 'Zon zoekt Drent' en 'Energie voor nieuwbouw'. Daarnaast ligt er in dit kader de landelijke opgave om voor 1 januari 2024 alle asbestdaken verwijderd te hebben. Recent heeft de gemeenteraad uitgesproken te willen nagaan hoe de gemeente op de lange termijn energieneutraal kan worden.

Uitdaging

Met de uitvoering van de VTH-taken willen wij naast de projecten uit het duurzaamheidsprogramma onze inwoners en bedrijven stimuleren om woningen en bedrijfspanden te verduurzamen. Dit doen we door actief te informeren en te adviseren over verduurzamende en energiebesparende voorzieningen. En door gericht toezicht te houden op dergelijke voorzieningen tijdens de bouw.

2.2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

De gemeente moet voortdurend inspelen op wijzigingen en vernieuwingen binnen het omgevingsrecht. In deze paragraaf beschrijven wij de belangrijkste ontwikkelingen qua wet- en regelgeving en de uitdagingen waar deze wijzigingen Midden-Drenthe voor stellen.

2.2.1 Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht wordt met de Omgevingswet vernieuwd. Het accent moet met de nieuwe Omgevingswet meer komen te liggen op groei en duurzame ontwikkeling en minder op het inbouwen van te veel zekerheid wat nieuwe initiatieven verlamt. De verwachte houding van overheden bij het beoordelen van ruimtelijke initiatieven onder de nieuwe Omgevingswet moet zijn 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'.

Het accent ligt op het gezamenlijk en in goed overleg met alle belanghebbenden vormgeven van ontwikkelingen. Bovendien gaat het er om dat niet alleen fysieke, maar ook sociale aspecten een rol spelen. Door de Omgevingswet wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te realiseren en komt er meer ruimte voor maatwerk.

Er gaan meer algemene landelijke regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen, die wij als gemeente afgeven. Door deze transitie komt het accent voor gemeenten meer te liggen op toezicht in plaats van vergunningverlening.

Uitdaging

De invoering van de Omgevingswet betekent dat wij onze dienstverlening richting initiatiefnemers verder optimaliseren. Dat houdt concreet in dat de verschillende vakdisciplines nog meer moeten gaan samenwerken in het ruimtelijk domein. Visies, verordeningen en beleid moeten vanuit verschillende vakdisciplines worden omgezet tot één visie en/of omgevingsplan. Dit vraagt onder andere om proactief gedrag binnen veranderende werkprocessen.

2.2.2 Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH)

In deze wet zijn de afspraken tussen de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten verankerd om vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht te verbeteren. De wet legt tevens de basis voor de verplichte oprichting van omgevingsdiensten. Voor onze gemeente is dat de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Drenthe. Door de bundeling van de uitvoering van taken en deskundigheid bij de omgevingsdiensten, wordt kwaliteitsverbetering beoogd. De RUD voert voor de Drentse gemeenten en de provincie de VTH-taken op het gebied van milieu uit.

Uitdaging

Wij voeren de regie op de uitvoering van taken door de RUD en zijn eerste aanspreekpunt voor inwoners en bedrijven voor deze taken. Daarnaast willen wij een goede opdrachtgever zijn richting de RUD Drenthe. Ons beleid en onze ambities moeten aansluiten op de manier waarop de RUD Drenthe de uitvoering van de taken verzorgt en andersom. De gemeente en RUD Drenthe stemmen de uitvoering van de VTH-taken door de gemeente op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening en openbare orde en veiligheid en de uitvoering van de taken door RUD Drenthe op het gebied van milieu op elkaar af.

2.2.3 Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving

Op grond van de Wet VTH zijn gemeenten verplicht om een verordening voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving vast te stellen. In de verordening is het minimale uitvoeringsniveau van de VTH-taken conform landelijk afgesproken kwaliteitscriteria vastgelegd. Op 15 december 2016 heeft de gemeenteraad de Verordening kwaliteit VTH Omgevingsrecht Midden-Drenthe vastgesteld.

Uitdaging

De gemeentelijke organisatie voldoet nog niet volledig aan de kwaliteitscriteria, zoals die vastgelegd zijn in de verordening. Binnen de beleidsperiode zal de gemeente ervoor zorgen dat aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan. Ook de provincie ziet in haar rol van interbestuurlijk toezichthouder hierop toe.

2.2.4 Vergunningvrij bouwen

In het gewijzigde Besluit omgevingsrecht heeft een aanzienlijke verruiming en aanpassing van het vergunningvrij bouwen plaatsgevonden.

De verwachting is dat hierdoor minder vergunningaanvragen voor de activiteit bouwen worden ingediend. Daarentegen zal de gemeente meer tijd besteden aan informatieverstrekking en op het bevestigen of een project daadwerkelijk vergunningvrij is. Deze ontwikkeling brengt tevens met zich mee dat een correcte uitvoering van de BAG, BGT en WOZ meer inspanningen vereist. Het wordt namelijk steeds minder inzichtelijk wat en hoeveel er gebouwd wordt. Meer toezicht is noodzakelijk om zicht te houden op de gebouwenvoorraad (kwaliteit en hoeveelheid) en om de basisregistraties betrouwbaar en volledig te houden.

Uitdaging

Wij voorzien inwoners en bedrijven van de benodigde informatie over vergunningvrij bouwen. Ook zorgen wij ervoor dat de kwaliteit van de leefomgeving ondanks het ontbreken van vergunningen op niveau blijft. Daarnaast controleren wij of algemeen geldende regels worden nageleefd en mede daardoor betrouwbare en volledige basisregistraties te waarborgen.

2.2.6 Basisregistraties

De voornaamste basisregistraties, die een (directe) relatie hebben met de uitvoering van de VTH-taken, zijn de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en de Basisregistratie Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) en de Basisregistratie Personen (BRP). Gemeenten zijn op grond van de betreffende wetten als bronhouder verantwoordelijk voor de uitvoering van de basisregistraties. Via audits van bijvoorbeeld het Kadaster en de Waarderingskamer wordt toezicht gehouden op de volledigheid en betrouwbaarheid van de basisregistraties.

Uitdaging

Op dit moment wordt te weinig gebruik gemaakt van de binnen de gemeente beschikbare en voor de uitvoering van VTH-taken nuttige informatie. Binnen de beleidsperiode worden de uitvoeringsgegevens gestructureerd vastgelegd, gedeeld en verrijkt, om de gegevens vervolgens met elkaar in verband te brengen. De uitvoering van de VTH-taken én de basisregistraties worden daardoor sterk verbeterd.

2.2.7 Drank- en Horecawet: handhaving alcohol

Naar aanleiding van de wijziging van de Drank- en Horecawet (DHW) heeft de gemeenteraad in december 2013 de nota “Regelgeving & Handhaving alcoholbeleid” vastgesteld. Dit beleidsstuk is onderdeel van het volksgezondheidsbeleid. In het stuk is ten aanzien van handhaving bepaald dat de basiscontroles op de DHW-vergunningen worden gecontinueerd. Handhaving op het schenken van alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 18 jaar is in de nota wenselijk geacht. Voor de uitvoering van deze taak wordt een BOA ingezet.

Uitdaging

Met het uitvoeren van de basiscontroles en handhaving op het schenken van alcoholhoudende dranken leveren wij een bijdrage aan het bevorderen van een gezonde leefstijl voor onze inwoners, met name jongeren.

3. Visie en missie – wat willen we als gemeente betekenen en bereiken?

3.1 Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving

We beseffen dat de samenleving verandert. Ook de verhoudingen tussen overheid en samenleving veranderen. Op een groot aantal terreinen doet de overheid een stap terug en versterkt zij de positie van inwoners en bedrijven. Deregulering, het verlagen van administratieve lasten en het steeds weer streven naar het aanbieden van overheidsdiensten die zijn afgestemd op de behoefte van de afnemer zijn gevolgen van deze maatschappelijke ontwikkeling. Ook binnen de fysieke leefomgeving hebben deze ontwikkelingen de afgelopen jaren geleid tot grote veranderingen in regelgeving en de manier van werken. In het vorige hoofdstuk hebben wij daar uitgebreid bij stilgestaan. Ook de komende jaren gaan deze veranderingen door. We benadrukken dat er voor ons maar één manier is om met deze ontwikkelingen om te gaan: we doen dat samen, zowel intern binnen de gemeente, als extern met onze reguliere partners, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

3.1.1 Leefomgevingskwaliteit centraal

Midden-Drenthe spant zich samen met de RUD, de Veiligheidsregio Drenthe (VRD), de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) Drenthe, de waterschappen, de bedrijven, de inwoners en andere partijen in voor het behouden en verbeteren van de leefomgevingskwaliteit. De sleutel voor het behouden en verbeteren van de leefomgevingskwaliteit ligt in een goede samenwerking met alle betrokken partijen. Het is in ieders belang.

Het is een gemeentelijke verantwoordelijkheid om bij het ontwerpen, inrichten en beheren van de fysieke leefomgeving rekening te houden met aspecten als veiligheid, gezondheid, landschappelijk schoon, geluid- en geurhinder. De kwaliteit van de leefomgeving is een structureel onderwerp van overleg tussen de gemeente en haar partners. Hierdoor kunnen we gezamenlijk in een vroegtijdig stadium kansen signaleren voor het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit en mogelijke knelpunten voorkomen en aanpakken.

3.1.2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

De gemeente maakt voor het behouden en verbeteren van de leefomgevingskwaliteit ook gebruik van de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hiermee willen wij knelpunten in de fysieke leefomgeving wegnemen en helpen voorkomen. Daarnaast kunnen deze instrumenten ons helpen om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

Vergunningverlening is een instrument om maatschappelijk handelen te reguleren. Vergunningen (en ontheffingen) verschaffen zekerheid en duidelijkheid in de verhoudingen tussen inwoners, bedrijven en gemeente. Vergunningverlening bevordert consistent gemeentelijk optreden, het vergroot de kwaliteit van de leefomgeving en garandeert zoveel mogelijk gelijkheid in behandeling.

Toezicht en handhaving kunnen door een transparante inzet van mensen, preventie-, toezicht- en sanctiemiddelen bijdragen aan een aangename leefomgeving. Borging van veiligheid en gezondheid en het voorkomen van overlast staan daarbij voorop. Handhaving is daarbij een gedeelde verantwoordelijkheid van inwoners (denk aan burgerparticipatie en Buurtpreventie app's), bedrijven en de gemeente. Toezicht en handhaving moeten de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven bevorderen en het naleefgedrag verbeteren.

Handhaving is geen doel op zich maar het sluitstuk van een proces waarbij, voor zover van toepassing, vooraf (in het vergunningverlenings- of ontheffingentraject) zorgvuldig is gekeken naar het behouden en eventueel verbeteren van de leefomgevingskwaliteit.

3.2 Missie voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen zijn kerntaken van de gemeente. De gemeente wil hiermee voorkomen dat de belangen van overheid, bedrijven en inwoners worden geschaad. De eerste verantwoordelijkheid hierin ligt bij de (potentiële) veroorzaker zelf, maar zonder een actieve overheid is het nemen van die verantwoordelijkheid niet vanzelfsprekend. De uitvoering van de VTH-taken vraagt om een helder beleid. De gemeente neemt hierin haar verantwoordelijkheid en zet de beschikbare instrumenten uniform, risicogericht en proportioneel in: doortastend waar het moet en met de verantwoordelijkheid waar die hoort. Centraal staat daarbij, als gezegd, de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken heeft Midden-Drenthe de volgende missie:

*De gemeente werkt **risicogericht** en **dienstverlenend**, is **betrouwbaar**, **communicatief**, **professioneel** en **consequent**, **werkt samen** en legt de **verantwoordelijkheden** waar deze horen. De VTH-taken worden **programmatisch** en **cyclisch** uitgevoerd om de leefomgevingskwaliteit stelselmatig te behouden en verbeteren*

3.2.1 Risicogericht

Wij kunnen en willen niet alles continu controleren. Midden-Drenthe richt zich op de zaken waar de risico's het grootst zijn. Het doel is het waarborgen en waar mogelijk het verhogen van de veiligheid en gezondheid van haar inwoners en de kwaliteit van de leefomgeving. Bij het verlenen van vergunningen vinden risicobepaling en prioriteitenstelling plaats aan de hand van de vergunningenstrategie. Voor toezicht en handhaving gebeurt dit met behulp van een risicoanalyse.

3.2.2 Dienstverlenend

In het werk van de gemeentelijke administratie staat dienstverlening centraal. Goede communicatie, beschikbaarheid en bereikbaarheid en kwaliteit zijn daarbij onontbeerlijk. Midden-Drenthe kiest voor een klantgerichte benadering, waarbij een goede, zoveel mogelijk digitale, dienstverlening en een snelle, zorgvuldige afhandeling van aanvragen of verzoeken centraal staan. Aanvragers worden daarbij op een deskundige wijze van informatie voorzien en het vergunningstraject is voor hen herkenbaar en transparant. Wij streven naar een voortdurende verbetering van onze dienstverlening voor aanvragers van vergunningen en ontheffingen. Deze benadering past bij de ontwikkeling die de organisatie doormaakt aan de hand van de begrippen dichtbij, duidelijk en daadkrachtig.

3.2.3 Betrouwbaar

De gemeente is betrouwbaar voor haar inwoners, bedrijven en partners. Bij het uitvoeren van de VTH-taken behandelen wij gelijke gevallen gelijk en iedere partij op dezelfde wijze. Dat doen we door het werk te standaardiseren, bijvoorbeeld door het toepassen van eenduidige vergunningvoorschriften en uniforme uitvoeringsstrategieën. Daarnaast passen we maatwerk toe, ingeval de situatie daar om vraagt. Het gemeentelijk optreden moet tevens bijdragen aan de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en het voorkomen van willekeurige behandeling van inwoners en bedrijven in de gemeente. Het leveren van maatwerk staat daarbij niet op gespannen voet met rechtsgelijkheid.

Rechtszekerheid voor burgers en ondernemers is van groot belang. Degene die een vergunning krijgt van de gemeente moet ervan uit kunnen gaan dat deze stand houdt bij eventueel bezwaar en beroep dat wordt ingesteld door derden. Wij streven er dan ook naar vergunningen te verstrekken die helder, duidelijk, handhaafbaar en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Daardoor kunnen deze vergunningen de rechterlijke toets doorstaan.

3.2.4 Communicatie

De gemeente vindt begrijpelijke, duidelijke en tijdige communicatie essentieel bij de uitvoering van de VTH-taken en neemt hierin zelf verantwoordelijkheid. Duidelijk, dichtbij en daadkrachtig zijn daarbij de uitgangspunten, waarop onze organisatie handelt. Het gaat daarbij niet alleen om communicatie met externe partijen, maar ook om communicatie binnen de organisatie.

3.2.5 Professioneel

Wij voeren onze VTH-taken minimaal uit op het niveau, zoals vastgelegd in de verordening Kwaliteit VTH Midden-Drenthe. Dit betekent dat:

- de medewerkers beschikken over de juiste kennis en deskundigheid;
- de gemeente beschikt over informatiesystemen met actuele, juiste en volledige basisgegevens;
- de eindproducten kwalitatief goed zijn: deskundig, integraal, zorgvuldig, tijdig en volledig.

Oftewel, de gemeente beschikt over een sluitende beleids- en uitvoeringscyclus (BIG-8, zie hoofdstuk 1) en professionele medewerkers, waarmee zij de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van de VTH-taken kan waarborgen.

3.2.6 Consequent

De gemeente zet bestuursrechtelijke dwangmaatregelen in, als overtredingen niet of niet tijdig worden beëindigd. Als wij een bestuursrechtelijke procedure inzetten, dan maken we die ook af. Het nakomen van afspraken, waaronder een goede termijnbewaking, is eveneens relevant voor een optimale uitvoering van de VTH-taken.

3.2.7 Werkt samen / integraal

Goede informatie-uitwisseling en structurele afstemming tussen interne en externe partijen is essentieel voor een goede uitvoering van onze VTH-taken. Toetsing, toezicht en handhaving vinden integraal plaats. Externe partners, zoals de RUD, VRD en GGD, maar ook inwoners en bedrijven, betrekken wij waar dat zinvol en mogelijk is actief bij de uitvoering van de VTH-taken.

3.2.8 Verantwoordelijkheid

De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid daar waar het hoort. Voor toezicht en handhaving handelt zij vanuit de beginselplicht tot handhaving. De gemeente benadert inwoners, bedrijven en andere instellingen vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen moet verdienen. Dit principe geldt ook voor de eigen werkzaamheden en die van andere overheidsorganen. De gemeente verwacht daarbij van zichzelf en van haar inwoners, bedrijven en andere instellingen onder andere dat zij:

- zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor de naleving van de eigen verplichtingen;
- goede en volledige vergunningaanvragen indienen;
- zelf zorgen voor actieve en volledige communicatie over (risicovolle) activiteiten.

De gemeente neemt hierin haar eigen verantwoordelijkheid door in begrijpelijke taal te informeren en door het aanspreken van partijen op het delen van informatie.

3.2.9 Programmatisch en cyclisch werken

Het uitgangspunt is dat de VTH-taken programmatisch en integraal worden opgepakt, volgens het in hoofdstuk 1 toegelichte BIG-8 model. Dat betekent dat er planmatig en cyclisch wordt gewerkt. Het college stelt jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast, dat ter kennisgeving aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Daarnaast wordt jaarlijks verslag gedaan van de uitgevoerde VTH-taken en vindt evaluatie plaats. Deze benadering maakt het mogelijk om de VTH-taken van de gemeente te plannen, te evalueren en zo nodig bij te sturen. Met het integrale karakter benadrukken we dat er niet alleen per deelaspect wordt gewerkt, maar dat bij situaties alle van belang zijnde aspecten worden meegewogen. En dat alle belanghebbenden betrokken zijn.

Deze negen uitgangspunten zijn leidend voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken.

3.3 Taken en onderwerpen met hoge prioriteit – structurele en continue aandacht

De gemeente heeft de eigen risicoanalyse (de Nota Prioriteitstelling Toezicht & Handhaving, 26 maart 2013) opnieuw bekeken en daar een prioriteitstelling uit afgeleid. Verder heeft de gemeente een enquête uitgevoerd onder inwoners en bedrijven over welke thema's en gemeentelijke VTH-taken zij bij uitstek belangrijk vinden. Dit heeft in de eerste plaats geleid tot een overzicht van onderwerpen en VTH-taken die zowel de gemeente als de inwoners en bedrijven een hoge prioriteit geven. De gemeente Midden-Drenthe geeft deze onderwerpen met hoge prioriteit bij het uitvoeren van de VTH-taken structureel en continu aandacht.

Hoge prioriteit volgens gemeente, inwoners en bedrijven – structurele en continue aandacht

Kader Bouwen en Wonen

- Slopen van bouwwerken met asbest
- Naleven van omgevingsvergunningen bij (verbouw van) monumenten
- Naleven van omgevingsvergunningen voor bouwwerken, (o.a. bouw-, gebruik- en/of inrichtingeisen), zeker bij afwijken van het bestemmingsplan
- Brandveilig gebruik van bestaande panden

Kader Openbare ruimte, APV & Bijzondere wetten

- Evenementen en festiviteiten
- Horeca, inclusief leeftijdsgrens voor het verstrekken van alcohol / verboden drankgebruik
- Opslag van voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en verbod opslag van afvalstoffen, defecte voertuigen en voertuigwrakken
- Verbod op verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen of anderszins vuur stoken (o.a. riet en ruigtes platbranden)
- Aanbieden bedrijfsafvalstoffen: als bedrijfsafval aan de inzameldienst en niet aan een ander dan de inzameldienst
- Geluidhinder/-overlast, anders dan bij evenementen en bedrijfsmatige activiteiten
- Consumentenvuurwerk: ter beschikking stellen en afsteken

3.4 Taken en onderwerpen met gemiddelde prioriteit – projectmatige aandacht

De volgende onderwerpen en VTH-taken zijn onderwerpen en VTH-taken waar de gemeente een gemiddelde prioriteit aan heeft toegekend, maar die blijkens de enquête onder inwoners en bedrijven een hoge of gemiddelde prioriteit zouden moeten hebben. De gemeente Midden-Drenthe wil daar niet aan voorbijgaan en legt de projectmatige aandacht en inzet voor deze onderwerpen en VTH-taken jaarlijks duidelijk vast in het VTH-uitvoeringsprogramma. Niet ieder onderwerp krijgt elk jaar (dezelfde) aandacht en inzet van de gemeente; dat kan per jaar variëren.

Gemiddelde prioriteit volgens de gemeente, hoge of gemiddelde prioriteit volgens inwoners en bedrijven – gemeentelijke aandacht en inzet jaarlijks verantwoord en vastleggen in het VTH-uitvoeringsprogramma

Kader Bouwen en Wonen

- Bouwkundige staat van bestaande bouwwerken
- Aanleggen van ophogingen, sloten en dergelijke
- Gebruik van gebouwen en percelen waarvoor ze bestemd zijn
- Illegaal geplaatste reclameborden

Kader Openbare ruimte, APV en Bijzondere wetten

- Parkeren van grote (uitzichtbelemmerende) voertuigen en juist gebruik parkeerplaatsen
- Zwerfvuil: achterlaten van straatafval, zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen of overige werkzaamheden, voorkomen zwerfafval bij voor inzameling gereed staande afvalstoffen.
- Honden in de openbare ruimte: gevaarlijke honden, loslopende honden en hondenpoep
- Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen
- Aantasting van groenvoorzieningen door voertuigen.

3.5 Taken en onderwerpen met lage prioriteit

Alle overige onderwerpen en VTH-taken zijn onderwerpen en VTH-taken waar de gemeente in de risicoanalyse een lage prioriteit aan heeft toegekend en die ook blijkens de enquête minder of niet belangrijk zijn voor inwoners en bedrijven. In beginsel geven we niet actief uitvoering aan deze taken. Dit betekent dat meldingen, klachten en verzoeken om handhaving in principe geen actieve opvolging krijgen. We sluiten overigens niet uit dat wij na een belangenafweging alsnog aanleiding kunnen zien om op te treden. Dat kan bijvoorbeeld als we zien dat bepaalde overtredingen vaak voorkomen en daar op een gegeven moment toch een norm stellen, zodat daarvan een preventieve effect uitgaat.

3.6 Doelstellingen en ambities

In paragraaf 3.3 en 3.4 zijn de VTH-taken en onderwerpen benoemd waaraan wij een hoge en gemiddelde prioriteit geven. In deze paragraaf geven wij concreet aan wat voor deze taken en onderwerpen onze concrete doelstellingen en ambities zijn.

Kader Bouwen en Wonen		
Taak / onderwerp	Doelstelling	Ambitieniveau
Slopen van bouwwerken met asbest.	Het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van de inwoners, alsmede het voorkomen van illegaal saneren en/of storten van asbest.	Alle sloopmeldingen worden gecontroleerd op volledigheid en juistheid en binnen vijf werkdagen afgehandeld. Alle sloopwerken met asbest worden gecontroleerd.
Naleven van omgevingsvergunningen bij (verbouw) monumenten.	Het behoud van de cultuurhistorische waarden van gebouwen, die als monument aangemerkt zijn.	Aanvragen worden conform de vergunningenstrategie op niveau "hoog" getoetst. Alle omgevingsvergunningen voor monumenten worden tijdens de realisatie gecontroleerd volgens het Toezichtprotocol BWT Nederland. Jaarlijks worden alle monumenten éénmaal geschouwd.
Naleven van omgevingsvergunningen bouwwerken, (o.a. bouw-, gebruik- en/of inrichtingeisen), zeker bij afwijken van het bestemmingsplan.	Het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van de bewoners en gebruikers van panden, alsmede het voorkomen van aantasting van de leefomgevingskwaliteit (milieu of welstand) tijdens de realisatie.	Aanvragen worden conform de vergunningenstrategie op niveau "hoog" getoetst. Alle bouwplannen worden tijdens de realisatie gecontroleerd volgens het Toezichtprotocol BWT Nederland. Tevens vindt structureel toezicht in het vrije veld plaats.
Brandveilig van gebruik bestaande gebouwen	Het voorkomen van brandonveilige situaties voor de bewoners en andere gebruikers van bestaande gebouwen.	Aanvragen en meldingen worden conform de vergunningenstrategie op niveau "hoog" getoetst. Het toezicht vindt risicogericht plaats, waarbij minimaal 50 procent van de panden waarop een gebruiksvergunning- of melding ligt gecontroleerd wordt.
Bouwkundige staat van bestaande bouwwerken.	Het voorkomen van onveilige, ongezonde of hinderlijke situaties voor de bewoners, gebruikers of omwonenden van bestaande bouwwerken.	Halfjaarlijks wordt de bestaande bouw geschouwd.

Gebruik gebouwen en percelen waarvoor ze bedoeld zijn.	Het voorkomen van onveilige, ongewenste of hinderlijke situaties voor de omgeving, als gevolg van strijdig gebruik van gebouwen en percelen.	Jaarlijks worden er projectmatig twee thema's opgepakt (bijvoorbeeld bedrijvigheid aan huis, kleinschalige verblijfsrecreatie of huisvesting arbeidsmigranten).
Aanleggen van ophogingen, sloten e.d.	Het voorkomen van onveilige en hinderlijke situaties voor de omgeving of schadelijke gevolgen voor het milieu, als gevolg van het aanleggen van ophogingen, sloten e.d..	Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.
Illegaal geplaatste reclame-uitingen.	Het voorkomen van aantasting van het straatbeeld, landschap en de natuur.	De aanvragen worden conform de vergunningenstrategie op niveau "gemiddeld" getoetst. Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht en eens per kwartaal vindt er een toezichtronde plaats op illegaal geplaatste reclame-uitingen. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.
Kader Openbare ruimte, APV en Bijzondere wetten		
Evenementen en festiviteiten.	Het beperken van hinder en/of overlast voor de inwoners als gevolg van evenementen of festiviteiten.	Aanvragen worden conform de vergunningenstrategie op niveau "hoog" getoetst. Alle grootschalige evenementen worden vooraf en tijdens het evenement gecontroleerd. Het toezicht op de overige evenementen vindt risicogericht plaats.
Horeca, incl. leeftijdsgrens voor het verstrekken van alcohol / verboden drankgebruik.	Het voorkomen van onhygiënische situaties en illegaal verstrekken van alcohol, in het bijzonder aan jongeren onder de 18 jaar.	De aanvragen worden conform de vergunningenstrategie op niveau "hoog" getoetst. Het toezicht vindt structureel plaats, waarbij jaarlijks alle horecagelegenheden bezocht worden. Voor het toezicht op het verstrekken van alcohol aan jongeren onder de 18 jaar worden BOA's risicogericht ingezet.
Opslag van voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en verbod opslag van afvalstoffen, defecte voertuigen en voertuigwrakken.	Het voorkomen van nadelige effecten (bijvoorbeeld bodemverontreiniging of aantasting landschappelijk schoon), als gevolg van de opslag van voertuigen, vaartuigen, afvalstoffen en het verbod op	Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.

	opslag van afvalstoffen, (defecte) voertuigen en voertuigwrakken.	
Verbod verbranden afvalstoffen buiten inrichtingen of anderszins vuur stoken (o.a. riet en ruigtes platbranden).	Het voorkomen van nadelige effecten voor de leefomgeving (bijvoorbeeld bodem- of luchtverontreiniging), door het verbranden van afvalstoffen, alsmede het voorkomen van grote brandschade.	Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen
Aanbieden bedrijfsafvalstoffen: als bedrijfsafval aan de inzameldienst, niet aan een ander dan de inzameldienst.	Het voorkomen van illegale handel in afvalstoffen, bijvoorbeeld wit- en bruingoed en het voorkomen van schade aan het milieu.	Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.
Geluidhinder/-overlast	Het zoveel mogelijk beperken van geluidhinder, als gevolg van activiteiten anders dan evenementen en bedrijfsactiviteiten.	Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.
Consumentenvuurwerk: ter beschikking stellen en afsteken	Het voorkomen van illegale verkoop van consumentenvuurwerk, alsmede het voorkomen van hinder als gevolg van het afsteken van vuurwerk.	De aanvragen worden conform de vergunningenstrategie op niveau "hoog" getoetst. Alle verkoop-punten van consumentenvuurwerk worden jaarlijks gecontroleerd..
Parkeren grote (uitzichtbelemmerende) voertuigen en juist gebruik P-plaatsen	Het voorkomen van foutief en/of hinderlijk parkeren. Het bevorderen van een aangename leefomgeving.	Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.
Achterlaten straatafval, zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen of overige werkzaamheden, voorkomen zwerfafval bij voor inzameling gereed staande afvalstoffen	Het waarborgen van een schone leefomgeving.	Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.
Honden in de openbare ruimte: gevaarlijke honden, loslopende honden, hondenpoep.	Het voorkomen van overlast door honden.	Actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.
Toestand sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen	Het voorkomen van verontreiniging van het oppervlakte water en het bevorderen van een goede doorstroming.	Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.

Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen	Het voorkomen en beëindigen van aantasting van gemeentelijke groenvoorzieningen	Het toezicht vindt plaats in de vorm van actief signaaltoezicht. Daarnaast wordt preventief toezicht ingezet, om overtreding te voorkomen.
---	---	--

3.7 Kritische prestatie-indicatoren

In de vorige paragrafen zijn de visie, missie, doelstellingen en ambities beschreven, die de gemeente op basis van de analyse van de inwoners, bedrijven en eigen medewerkers nastreeft. Om te bepalen in hoeverre de gemeente de doelstellingen behaalt, wordt met ingang van 2018 gewerkt met kwaliteits- en naleefdoelstellingen. Met kwaliteitsdoelstellingen beschrijven wij welke procesmatige en inhoudelijke verbeteringen we beogen. De naleefdoelstellingen beschrijven welke resultaten wij op het gebied van naleving nastreven. Daarbij maken we gebruik van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI). Gedurende de beleidsperiode zal op deze indicatoren gemonitord worden. De resultaten worden gepresenteerd in halfjaar- of kwartaalrapportages.

Met het invoeren van KPI's start vanaf 2018 op dit punt een leerproces. Omdat voor de KPI's een nulsituatie ontbreekt zijn de onderstaande normen inschattingen c.q. voorlopige ambities. Om die reden zal pas na 2018 duidelijk worden wat de huidige situatie is. Hieronder is het overzicht van de indicatoren, waar de uitvoering van de VTH-taken in de periode 2018-2021 in Midden-Drenthe aan getoetst worden. De norm is het gewenste eindbeeld/ambitieniveau.

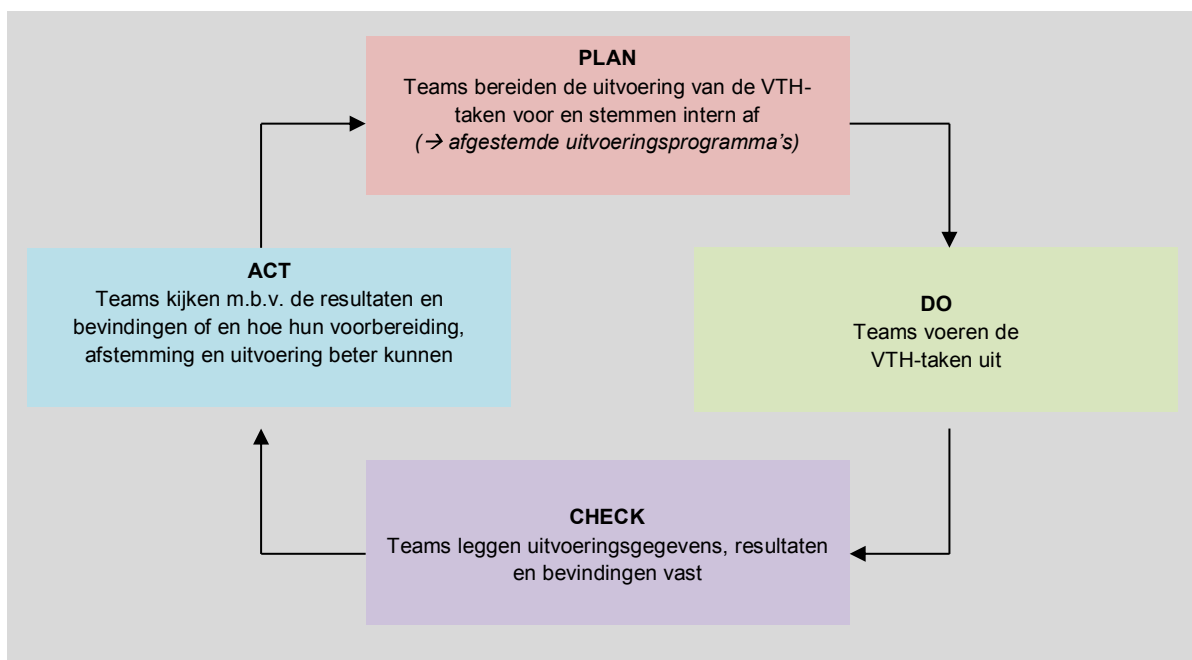
Kritische Prestatie Indicatoren (KPI) 2018 - 2021	
Vergunningverlening	Norm
Percentage van het aantal afgehandelde aanvragen en meldingen binnen de wettelijke termijn.	95%
Percentage van het vergunningenbestand dat actueel is.	90%
Percentage van het aantal besluiten dat een positief advies van de Commissie Bezwaarschriften krijgt.	95%
Percentage van de besluiten dat stand houdt bij de rechtbank of Raad van State.	95%
Toezicht en Handhaving (Naleefgedrag)	Norm
Percentage van het aantal gecontroleerde asbestsaneringen dat conform de wettelijke voorschriften is uitgevoerd.	90%
Percentage van het aantal gecontroleerde projecten bij monumenten dat overeenkomstig de omgevingsvergunning is uitgevoerd.	90%
Percentage van het aantal gecontroleerde projecten dat, eventueel na het stellen van een eerste hersteltermijn, overeenkomstig de	75%

omgevingsvergunning is uitgevoerd.	
Percentage van het aantal gecontroleerde panden dat, eventueel na het stellen van een eerste hersteltermijn, brandveilig gebruikt wordt.	90%
Percentage van het aantal gecontroleerde evenementen en festiviteiten dat, eventueel na een eerste hersteltermijn, overeenkomstig de vergunning is gehouden.	75%
Percentage van het aantal gecontroleerde horecagelegenheden dat, eventueel na een eerste hersteltermijn, overeenkomstig de vergunning geëxploiteerd wordt.	75%
Percentage van het aantal gecontroleerde horecagelegenheden dat, eventueel na een eerste waarschuwing, overeenkomstig de Drank- en Horecawet alcohol schenkt.	90%
Percentage van het aantal gecontroleerde consumentenvuurwerk-verkooppunten dat, eventueel na een eerste hersteltermijn, overeenkomstig de vergunning consumentenvuurwerk verkoopt.	75%
Klachtenafhandeling	
Percentage van de klachten waarover binnen 5 werkdagen na het indienen van de klacht aan de klager wordt teruggekoppeld over het vervolg.	80%

4. Strategie – hoe gaan we onze ambities en doelen bereiken?

4.1 Goed en cyclisch uitvoeren, samen op basis van informatie

De gemeente voert de VTH-taken afgestemd en in samenhang slim en effectief uit. Daartoe brengen de betrokken teams met elkaar in beeld wie, wat, waarom en wanneer gaat doen en heeft gedaan, en wat dat aan resultaten of bevindingen heeft opgeleverd. Om die informatie vervolgens weer voor (het verbeteren van) de uitvoering te gebruiken. Anders gezegd: de teams die bij de uitvoering van de VTH-taken betrokken zijn gaan volgens opeenvolgende stappen cyclisch (samen)werken. Eén cyclus duurt een jaar, waarbij de act- en planfase zich afspelen in het najaar (ter voorbereiding van de uitvoering in het komende jaar) en de do- en checkfase het hele jaar door plaatsvinden.



Om goed voorbereid en cyclisch (samen) te werken (niet alleen binnen de gemeente, maar ook met externe partners), moeten de bij de VTH-taken betrokken teams beschikken over informatie. Belangrijk daarvoor is dat de teams hun informatie uit de verschillende fasen vastleggen en voor elkaar beschikbaar maken.

De bestaande informatiebasis van de gemeente is nog beperkt: de bij de VTH-taken betrokken teams verzamelen weliswaar de nodige gegevens, maar leggen die nog niet structureel, systematisch en eenduidig vast en delen die nog onvoldoende met elkaar. Dit geldt ook voor het verrijken en met elkaar in verband brengen van gegevens. Het past naadloos binnen het lopende organisatie-ontwikkelingstraject om vorm en inhoud te geven aan de ambitie dat de teams goed voorbereid en cyclisch gaan (samen)werken en aan de ambitie om een goede informatiebasis te vormen en te onderhouden. Integraal is binnen het ontwikkelingstraject namelijk één van de pijlers van de organisatie.

Integraal en cyclisch samenwerken leidt tot één afgestemd uitvoeringsprogramma voor de verschillende teams en tot een afgestemde uitvoering van dat programma.

De in hoofdstuk 3 geprioriteerde onderwerpen en taken zijn daarbij leidend, evenals de voor deze onderwerpen en taken uitgesproken doelstellingen en ambities en de benadering van deze onderwerpen en taken: structurele en continue aandacht voor onderwerpen en taken met een hoge prioriteit, projectmatige aandacht voor onderwerpen en taken met een gemiddelde prioriteit.

In de checkfase leggen de teams hun uitvoeringsgegevens en resultaten en bevindingen eenduidig vast, om zodoende mee te bouwen aan een goede informatiebasis. Het realiseren van een kennis- en informatiecoördinatiefunctie wordt onderzocht, om de informatiebasis van de gemeente vorm en inhoud te geven en werkend te krijgen. Een gedegen uitvoering van de BAG, WOZ, BGT en BRP in samenhang met de daaraan gerelateerde VTH-taken, wordt hierbij gelijk meegenomen.

4.2 Uitvoeringsorganisaties

Een deel van de gemeentelijke VTH-taken wordt door andere overheidsinstanties uitgevoerd. Daarnaast zijn er overheidsinstanties die een adviserende rol richting de gemeente hebben op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor Midden-Drenthe zijn dat de RUD, de VRD en de GGD.

RUD

De RUD voert sinds 1 januari 2014 alle milieutaken voor de Drentse gemeenten en de provincie Drenthe uit. Onder de milieutaken valt onder andere het beoordelen van milieumeldingen en aanvragen voor omgevingsvergunningen onderdeel milieu. Daarnaast voert de RUD het toezicht uit bij bedrijven en treedt zij waar nodig handhavend op. Het beoordelen van sloopmeldingen met asbest en het toezicht op asbestsaneringen behoort eveneens tot de taken van de RUD.

De RUD werkt per 1 januari 2016 overeenkomstig de Drentse Maat. De Drentse Maat is het minimale kwaliteitsniveau voor de uitvoering van de milieutaken en geldt voor alle deelnemers aan de RUD. In 2015 hebben de gemeenteraden ingestemd met de Drentse Maat. De Drentse Maat geldt voor de jaren 2016 tot en met 2018. De RUD heeft het mandaat om de taken uit te voeren. De deelnemers blijven eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en zijn het eerste aanspreekpunt.

VRD

De VRD voert diverse taken op het gebied van brandveiligheid voor de gemeenten uit. Voor Midden-Drenthe adviseert de VRD over brandveiligheid bij bouwplannen en evenementen. Daarnaast houdt de VRD het toezicht op brandveilig gebruik bij panden, die beschikken over een omgevingsvergunning onderdeel gebruik. De VRD heeft geen mandaat om de taken zelfstandig uit te voeren.

GGD

De GGD beschikt over medisch milieukundigen, die de gemeente kunnen adviseren bij gezondheidsvraagstukken in relatie tot milieufactoren. Allerlei milieufactoren kunnen invloed hebben op de (volks)gezondheid. Binnen kunnen een slechte ventilatie, vocht en schimmels en asbest een negatief effect hebben. Buiten gaat het bijvoorbeeld om geur- en geluidshinder, slechte luchtkwaliteit en bodemverontreiniging. Ook tijdens een ramp of incident kunnen de medisch milieukundigen ingezet worden.

Regievoering

In de inleiding is al aangegeven dat de gemeentelijke VTH-taken meer en meer door andere overheidsinstanties worden uitgevoerd. Wij willen daarbij nadrukkelijk de rol van regisseur blijven vervullen. Het uitgangspunt is dat casemanagement altijd door de gemeente uitgevoerd wordt, ongeacht of de inhoudelijke behandeling door de gemeente wordt uitgevoerd.

4.3 Omgaan met de verschuiving van vergunningverlening naar toezicht

Een belangrijke ontwikkeling in wet- en regelgeving (Omgevingswet) die al eerder voorbijkwam, is dat initiatiefnemers van activiteiten of projecten in toenemende mate moeten voldoen aan algemene regels en, zolang zij daaraan voldoen, geen vergunning van de gemeente nodig hebben. Als gevolg hiervan verschuift het accent bij het uitvoeren van de gemeentelijke VTH-taken van vergunningverlening naar toezicht. De toetsing aan wet- en regelgeving vindt niet meer vooraf plaats door het beoordelen van vergunningaanvragen, maar tijdens en achteraf door middel van controles en toezicht. Toezicht houden en 'naar buiten gaan' worden belangrijker. Dit leidt verder 'aan de voorkant' tot een grotere behoefte aan voorlichting van initiatiefnemers over wet- en regelgeving en de algemene regels die gelden. En 'aan de achterkant' tot het goed door de gemeente vastleggen en benutten van informatie uit het toezicht, om herhaling van eventuele overtredingen te voorkomen.

4.4 Vergunningenstrategie

Deze paragraaf bevat onze strategie voor vergunningverlening. Het gaat daarbij niet alleen om omgevingsvergunningen op grond van de Wabo. Ook vergunningen en ontheffingen op grond van bijvoorbeeld van de APV en de DHW vallen hieronder. Ook leggen we hier vast op welke wijze we vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen toetsen in relatie tot prioritering en diepgang van de te toetsen elementen van iedere aanvraag, ontheffing of melding.

Redeneren vanuit oplossingen

Bij het beoordelen van vergunningaanvragen zoeken wij naar de mogelijkheden om de aangevraagde activiteiten te vergunnen. Onze focus ligt dus niet op de beperkingen die voort kunnen vloeien uit wet- en regelgeving, maar juist op het zoeken naar oplossingen om binnen de wettelijke kaders en rekening houdend met de belangen van aanvrager en omgeving de activiteiten mogelijk te maken. Dit laat onverlet dat landelijke, regionale of lokale regelgeving, desondanks kunnen leiden tot het uiteindelijk weigeren van een vergunning.

Gedeelde verantwoordelijkheid

De gemeente is verantwoordelijk voor het tijdig afgeven van goede vergunningen. Initiatiefnemers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het (tijdig) indienen van een volledige en juiste aanvraag. Ook zijn initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het creëren van draagvlak en acceptatie van de voorgenomen plannen bij belanghebbenden. Midden-Drenthe respecteert de wensen van de initiatiefnemer. Omgekeerd verwacht de gemeente begrip van de aanvrager als een initiatief in zijn eerste vorm niet vergunbaar is. Van inwoners en bedrijven verwachten wij dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen, bijvoorbeeld door in overleg te treden met de omgeving.

Oplossingen die in gezamenlijkheid worden gevonden hebben de voorkeur boven oplossingen die van bovenaf worden opgelegd, omdat dat beter past bij de eigen verantwoordelijkheid van aanvragers en de ruimte die de overheid voor initiatieven wil bieden.

Vergunningverlening binnen de wettelijke termijnen

Voor veel aanvragen om een vergunning geldt een wettelijke termijn waarbinnen de gemeente een besluit moet nemen, de zogenaamde fatale termijn. Overschrijding van deze termijnen leidt tot vergunningen van rechtswege. Uitgangspunt in Midden-Drenthe is dat de gemeente besluiten neemt binnen de wettelijke termijnen, zodat er geen sprake is van vergunningen van rechtswege. Daar waar geen wettelijke termijnen gelden, hanteren wij een redelijke termijn die is afgestemd op de algemene regels zoals die zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

Eén vast aanspreekpunt

De gemeente heeft de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. De komst van de Wabo heeft ertoe geleid dat bij het aanvragen van een omgevingsvergunning wordt gewerkt met casemanagement: bij elke aanvraag wordt een behandelend ambtenaar toegewezen. De aanvrager beschikt hierdoor over één vast aanspreekpunt bij de gemeente. De betreffende medewerker van Midden-Drenthe draagt zorg voor het vragen van interne en externe adviezen en zorgt ervoor dat die verwerkt worden in de vergunning. Op deze manier ontstaat een integraal verleende vergunning, waarbij tegenstrijdige voorschriften in principe niet mogelijk zijn. Deze werkwijze is ook doorgevoerd bij aanvragen die niet onder de Wabo vallen, zoals een aanvraag voor een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet of Evenementen- en festiviteitenverordening. Deze werkwijze is onderdeel van de organisatiebrede manier van zaakgericht werken. Daarmee voorkomt de gemeente dat medewerkers inwoners naar elkaar doorverwijzen.

Prioriteiten en toetsniveau

Het spreekt voor zich dat onze prioritering van VTH-taken en onderwerpen in hoofdstuk 3 doorwerkt naar vergunningverlening. Een hoge prioriteit betekent een relatief groot mogelijk risico in het geval er iets fout mocht gaan en/of een grote kans op een slecht ingediende en onderbouwde vergunningaanvraag. Het toetsniveau voor aanvragen wordt daarom gerelateerd aan de prioriteiten, zoals die gesteld zijn in hoofdstuk 3.

Bij activiteiten met een hoge prioriteit is een goede en volledige aanvraag belangrijk. De volledigheidstoets wordt uitgebreid uitgevoerd. Een vooroverleg is hier een goed instrument om te bewerkstellingen dat de aanvraag volledig en correct is. De aanvraag wordt inhoudelijk uitvoerig getoetst. Aanvragen met een hoge prioriteit worden altijd afgestemd met toezicht en handhaving.

Bij activiteiten met een gemiddelde prioriteit worden er normale eisen aan de volledigheid van de aanvraag gesteld. Dat is immers wettelijk geregeld. Ook wordt de aanvraag op de normale wijze inhoudelijk getoetst. Zo nodig vindt er afstemming plaats met toezicht en handhaving.

Bij activiteiten die een lage prioriteit hebben gekregen worden geen bijzondere eisen gesteld aan de volledigheid van de aanvraag. Steekproefgewijs vindt een intensievere toetsing plaats. In principe vindt er geen afstemming met toezicht en handhaving plaats.

Omgevingsvergunning onderdeel bouw

Voor specifiek de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunning onderdeel bouw, conformeert de gemeente Midden-Drenthe zich – voor het toetsen aan het Bouwbesluit 2012 – aan de methodiek van het Landelijk Toetsprotocol (LTP). Dit protocol is ontwikkeld door de Vereniging BWT Nederland (Vereniging BWT). Van deze vereniging is Midden-Drenthe lid.

Het Bouwbesluit 2012 geeft landelijk geldende regels voor de technische eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen. Het LTP is speciaal ontwikkeld om te kunnen differentiëren in toetsintensiteit per onderdeel van het Bouwbesluit, naar gelang het bouwwerktipe en de risico's die men daarbij voorziet. Hierdoor hoeft een aanvraag niet meer op alle onderdelen volledig aan het Bouwbesluit getoetst te worden. Binnen de methodiek van de LTP is landelijk een toetsniveau vastgesteld, dat als een minimaal acceptabel niveau wordt gezien.

De LTP-methodiek biedt gemeenten de ruimte om in afwijking ervan zelf een toetsniveau op de verschillende onderdelen vast te stellen, op basis van de eigen risico-inschattingen, naleefgedrag en beschikbare toetscapaciteit. Midden-Drenthe sluit aan bij het toetsniveau van het LTP.

Wet Bibob

In 2016 heeft de gemeente het beleid voor toepassing van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) vastgesteld. Dit beleid wordt bij de uitvoering van de VTH-taken actief toegepast.

4.5 Nalevingstrategie

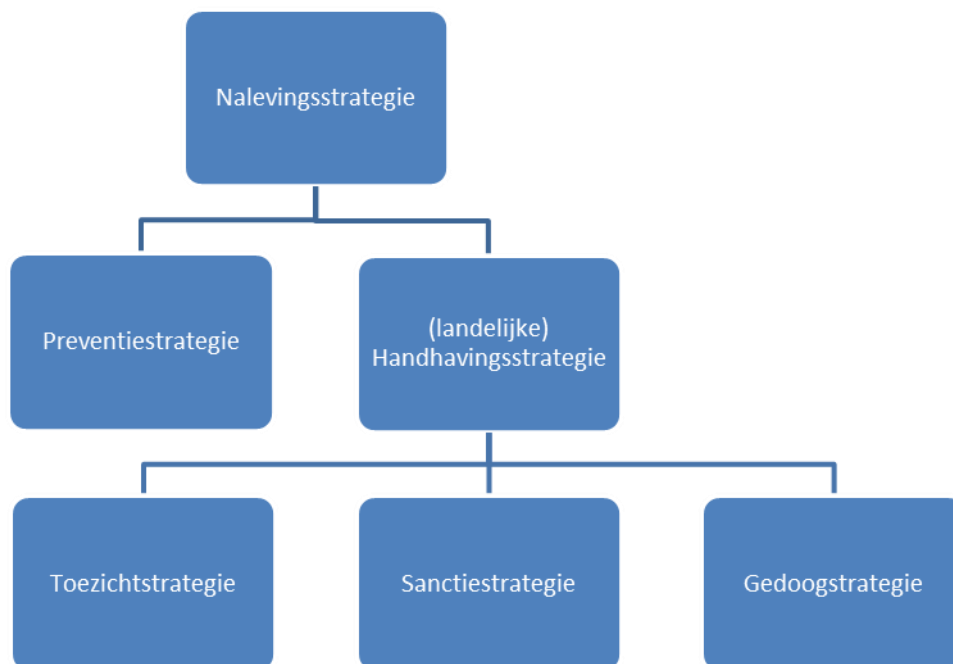
In deze paragraaf beschrijven wij hoe wij het naleefgedrag onder inwoners, bedrijven en instellingen bevorderen en zo nodig afdwingen. Onze nalevingstrategie laat zien op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten, we de naleving van wet- en regelgeving en de daarmee samenhangende gestelde doelen, willen bereiken. Het effectief bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving begint bij een bewuste keuze van het instrument om die naleving te beïnvloeden. Dat betekent dat de verschillende instrumenten moeten zijn afgestemd op de doelgroep. Soms kan voorlichting en informeren voldoende zijn. In andere gevallen zal er meer druk moeten worden uitgeoefend om naleving af te dwingen. Er zijn veel factoren die invloed hebben op het naleefgedrag: is men bekend met de regelgeving, is er sprake van sociale controle door derden, wat is de afweging van iemand ten aanzien van de pakkans bij overtreding van een regel, enzovoort. Goed naleefgedrag draagt bij aan een veilige, schone en duurzame leefomgeving. Inwoners en bedrijven zijn voor een belangrijk deel zelf verantwoordelijk hiervoor.

Gemeenten moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht een nalevingsstrategie hebben, waaruit volgt op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten de gestelde doelen en naleving van wet- en regelgeving worden bereikt. De strategie omvat de activiteiten die de gemeente kan ondernemen om naleving van regelgeving zoveel mogelijk te waarborgen en verbeteren.

Onze nalevingstrategie bestaat uit een viertal met elkaar samenhangende instrumenten:

- de preventiestrategie
- de toezichtstrategie
- de handhavingsstrategie
- de gedoogstrategie

Het spreekt voor zich dat deze instrumenten niet los van elkaar gezien kunnen worden, maar dat ze complementair zijn en elkaar aanvullen en versterken. Per doelgroep kan de mate van inzet van een instrument verschillen. Ook binnen doelgroepen verschillen individuen in motivatie en mate van spontane naleving. Hierna zullen wij de verschillende instrumenten bespreken, waarbij nadrukkelijk geldt dat een combinatie van deze instrumenten tot een betere naleving moet leiden. Onze nalevingstrategie is schematisch weergegeven in figuur 4.1.



Figuur 4.1: Schematische weergave nalevingstrategie

4.6 Preventie- en communicatiestrategie

“Voorkomen is beter dan genezen”. De voorkeur gaat daarom uit naar het waar mogelijk inzetten van preventieve instrumenten, om het gedrag van en de naleving door burgers en bedrijven op een positieve manier te beïnvloeden. Hierdoor kunnen onveilige situaties worden voorkomen en hoeven kostbare repressiemiddelen minder te worden toegepast. Voorwaarde voor het goed functioneren van preventieve instrumenten is dat de wet- en regelgeving helder is en op acceptatie kan rekenen. Als iemand de regels kent en begrijpt, zal deze persoon sneller geneigd zijn om deze regels na te leven en zijn omgeving er op te wijzen. Daarom zetten wij in op communicatie over (nieuw) beleid en (gewijzigde) regelgeving. Deze communicatie verzorgen wij zo gericht mogelijk.

Algemene voorlichting en media-aandacht

We gebruiken de gemeentelijke website en/of lokale media voor actuele informatie over (nieuwe) wet- en regelgeving. Media-aandacht voor handhavingszaken kan voorts een preventief effect hebben. Het informeren van media over handhavingsacties doen wij met enige terughoudendheid en met oog voor de privacybelangen van betrokkenen.

Gerichte informatieverstrekking

We informeren een doelgroep of (bewoners en bedrijven in een) gebied over specifieke regels die van toepassing zijn en over de manier waarop wij toezicht houden op deze specifieke regels en handhaven bij overtreding van deze regels. In samenwerking met collega's van de afdeling communicatie stellen we zo nodig brochures en folders op of organiseren we voorlichtingsbijeenkomsten.

Advisering aan individuen, vooroverleg/intakegesprek

Als dit goed en efficiënt mogelijk is gebruiken we persoonlijke voorlichting. Dit is bijvoorbeeld het geval als onze vergunningverleners voorlichting en advies geven aan vergunningaanvragers over wet- en regelgeving en de achtergronden daarvan. Ook maken zij dan duidelijk waarom wij bepaalde voorwaarden stellen en hoe we die controleren en handhaven. Bij gecompliceerde aanvragen houden wij bij voorkeur een vooroverleg of een intakegesprek met de initiatiefnemer / vergunningaanvrager.

Communicatie door onze toezichthouders

Als onze toezichthouders controles uitvoeren in gebieden of bij bedrijven, zullen zij ingaan op de achtergronden van de wet- en regelgeving en het belang dat burgers en bedrijven de wet- en regelgeving naleven.

Pre-mediation en buurtbemiddeling

In conflictsituaties waarbij burgers of bedrijven een beroep op de gemeente doen overwegen wij het inzetten van onze instrumenten pre-mediation en buurtbemiddeling. Deze instrumenten kunnen worden gezien als preventief, in die zin dat zij verdere escalatie en inzet van zwaardere middelen kunnen helpen voorkomen.

4.7 Toezichtstrategie

Door regelmatig toezicht te houden onderzoeken wij of wet- en regelgeving spontaan wordt nageleefd. Als toezicht regelmatig wordt uitgevoerd, leidt dit over het algemeen tot een betere naleving vanwege de 'pakkans' die mensen dan ervaren. Ons toezicht heeft verschillende vormen van uitvoering. Niet voor elke situatie kunnen wij het toezicht op dezelfde wijze uitvoeren. De soort controle moet goed afgestemd zijn op de situatie. Als bijvoorbeeld gecontroleerd moet worden of een vergunninghouder zich houdt aan het verbod om aan minderjarigen alcohol te schenken is het zinloos om dit vooraf aan te kondigen en/of dat de toezichthouder zich bekend maakt bij binnenkomst. Bij de meeste bouwcontroles daarentegen kan het juist zinvol zijn om van tevoren aangekondigd te zijn, zodat we met de juiste persoon kunnen praten. Bij dit soort controles is ook sprake van een grote mate van voorlichting. Globaal onderscheiden wij actief toezicht en passief toezicht.

Actief toezicht

Actief toezicht verrichten wij planmatig en verdelen wij onder in routinematig toezicht en projectmatig toezicht. Routinematige controles vinden plaats bij doorlopende activiteiten. Dit zijn bijvoorbeeld de controles in het kader van bouwtoezicht bij te realiseren bouwwerken of controles in het kader van milieutoezicht bij bedrijven en controles van de Drank- en Horecawet. Projectmatig toezicht bestaat uit controles die op een specifiek thema gericht zijn in een bepaalde periode.

Passief toezicht

Passief toezicht wordt ook wel ad hoc toezicht genoemd. Wij verrichten passief toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Klachten en meldingen van inwoners en bedrijven vormen een waardevolle aanvulling op ons actief toezicht. Immers, het is onmogelijk dat onze toezichthouders altijd overal zijn en alles zelf kunnen constateren. Klachten en meldingen krijgen een actieve opvolging, ingeval het een taak of onderwerp betreft met een hoge of gemiddelde prioriteit. Voor spoedeisende klachten en meldingen is de gemeente ook buiten kantooruren 24 uur per dag bereikbaar via de gemeentelijke storingstelefoon. Indien nodig wordt de RUD Drenthe ingeschakeld.

Integraal toezicht omgevingsrecht

Midden-Drenthe werkt toe naar het invoeren van integraal toezicht, waarbij zoveel mogelijk tussen de verschillende toezichthouders wordt samengewerkt. Onnodige contactmomenten met inwoners en bedrijven kunnen zodoende worden beperkt. Integraal toezicht kan op verschillende manieren plaatsvinden, waarbij de vorm afhankelijk is van de complexiteit en context van de activiteit waarop het toezicht wordt gehouden. Niet elke taak leent zich namelijk voor een volledig integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert. De meeste winst in vermindering van de toezichtslasten zit in het toezicht op de omgevingsvergunning, waarbij gelijktijdig meerdere handhavingstaakvelden betrokken zijn, zoals bouwen, brandpreventie, milieu en eventueel andere regelgeving. Dit vraagt om organiseren en afstemming. Dit is vooral belangrijk bij meervoudige complexe omgevingsvergunningen waarbij de inzet van externe partners vereist is. Midden-Drenthe zal hier de komende jaren verder uitvoering aan geven. Het integraal toezichtsmodel onderscheidt drie niveaus van toezicht, afhankelijk van de complexiteit van de wijze waarop toezicht wordt gehouden:

- Samen controleren (intern en extern): gezamenlijk controles uitvoeren in het kader van bouwen, brandpreventie, milieu en andere regelgeving. Dit is vooral van belang in complexere situaties waar de relevante aandachtspunten vragen om meerdere intern en externe specialismen (RUD en VRD) voor een goede beoordeling van de situatie;
- Voor elkaar controleren: integrale controle voor bouwen, brandpreventie, milieu en andere aspecten door één toezichthouder, vooral in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van de diverse vakgebieden vereist is;
- Voor elkaar signaleren (signaaltoezicht): facetcontrole door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten ook kijkt naar andere aspecten en bijzonderheden en deze meldt aan de betrokken collega's. Dit is vooral relevant in situaties waar een aspect om specialistische kennis vraagt en waar de overige aspecten op basis van meer algemene kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd. De collega die op de hoogte gesteld wordt kan natuurlijk vervolgens zelf altijd ook een controle uitvoeren naar aanleiding van het signaal dat hij ontvangen heeft.

4.8 Handhavingsstrategie (sanctiestrategie)

De gemeente Midden-Drenthe onderschrijft de Landelijke handhavingstrategie (LHS) en het doel daarvan: uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen. De gemeente Midden-Drenthe onderschrijft de in de LHS opgenomen uitgangspunten voor de handhaving en geeft daar, onder andere via dit beleidsplan en de daarin opgenomen maatregelen, invulling aan. Deze uitgangspunten betreffen:

1. Onafhankelijkheid: handhavers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de LHS.
2. Professionaliteit en vakmanschap: handhavers wegen de ernst van bevindingen, het gedrag van zij die onder toezicht staan en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap.
3. Betrouwbaarheid: handhavers hebben een beginselplicht tot handhaven. Handhaven is zowel eerlijk tegenover hen die onder toezicht staan (gelijk speelveld), als tegenover de samenleving die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.
4. Opportuniteit: interventies moeten, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling daarvan, zo effectief en efficiënt mogelijk leiden tot passende sanctie.
5. Planmatig en informatiegestuurd (gezamenlijk) optreden: verwezen zij naar paragraaf 4.1 van dit beleidsplan.

De gemeente Midden-Drenthe onderschrijft de in de LHS opgenomen handhavingstappen waarin de zogenoemde interventiematrix een centrale rol speelt. Handhavers gebruiken de stappen van de LHS en de interventiematrix om te komen tot een passende interventie voor iedere bevinding. De interventiematrix werkt zo dat naarmate de (mogelijke) gevolgen van een overtreding ernstiger zijn, en overtreders zich bewuster of zelfs doelgerichter normovertredend gedragen, het bestuurlijk bevoegd gezag – in dit geval de gemeente Midden-Drenthe – harder bestuursrechtelijk optreedt en in bepaalde situaties zelfs samen met politie en justitie die strafrechtelijk kunnen optreden.

De Landelijke handhavingstrategie maakt integraal onderdeel uit van dit beleidsplan en is compleet opgenomen in bijlage 1.

Eigen gebouwen en inrichtingen en andere overheidsinstellingen

De gemeente heeft zelf ook gebouwen en activiteiten, waarvoor zij zelf op grond van wetgeving het bevoegd gezag is. Zo vallen gemeentelijke gebouwen, waaronder het gemeentehuis en de milieustraat, onder het Activiteitenbesluit milieubeheer en moet de gemeente zelf ook in geval van bouwen en gebruik voldoen aan de regelgeving uit de Wabo en het Bouwbesluit (brandveiligheid). Toezicht en handhaving kunnen bij eigen gebouwen soms lastig zijn, omdat toezichthouders en handhavers met collega's te maken kunnen krijgen en het college in voorkomende gevallen zichzelf moet aanschrijven om een overtreding ongedaan te maken. Ons uitgangspunt is dat de eigen instellingen, maar ook andere overheidsinstellingen die binnen Midden-Drenthe gevestigd zijn, op gelijke wijze behandeld worden als inwoners, bedrijven en niet-overheidsinstellingen. Dit vanwege de voorbeeldfunctie en de geloofwaardigheid die de gemeente heeft in dit opzicht.

Beheerders van eigen gebouwen dienen de voorschriften na te leven en eventueel geconstateerde overtredingen zo spoedig mogelijk ongedaan te maken. De resultaten van het toezicht en eventuele handhavingsactiviteiten op eigen inrichtingen worden expliciet in het jaarverslag gerapporteerd.

4.9 Gedoogstrategie

Volgens de LHS en ook volgens vaste jurisprudentie heeft een bevoegd gezag de beginselplicht tot handhaven bij overtredingen van wet- en regelgeving. Het uitgangspunt in Midden-Drenthe is dat er handhavend opgetreden wordt, ingeval een overtreding niet of niet tijdig geëindigd wordt. Echter, er kunnen altijd bijzondere situaties voorkomen, zo wordt ook in de LHS gesteld. De praktijk is weerbarstig en zit vaak vol verrassingen. Er zijn situaties denkbaar waarbij een uitzondering verantwoord is en het inzetten van een handhavingstraject niet in alle redelijkheid kan worden verlangd. De gemeente levert dan feitelijke maatwerk. Er zijn dan twee mogelijkheden, namelijk gedogen of afzien van handhaving:

- Afzien van handhaving volgt als uit de belangenafweging is gebleken dat handhaven zo onevenredig zwaar de belangen van de overtreder schaadt in verhouding tot het te beschermen belang, dat handhaven niet redelijk is. Indien wordt afgezien van handhaving maakt de gemeente dit schriftelijk en gemotiveerd kenbaar aan de overtreder;
- Gedogen is aan de orde als ook het te beschermen belang zwaar weegt en er uiteindelijk wel handhavend mag en moet worden opgetreden. Hieronder kan het voorkomen van precedentwerking vallen. In dat geval ziet de gemeente (tijdelijk) bewust af van handhavend optreden en legt de gemeente het gedogen schriftelijk vast in een gedoogbeschikking.

Midden-Drenthe onderschrijft op het punt van gedogen de Landelijke handhavingstrategie die op haar beurt voor dit onderwerp terugvalt op de nota 'Gedogen in Nederland' met het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat binnen afzienbare tijd het handelen ophoudt dan wel een vergunning zal worden verleend. Er mag nooit sprake zijn van passief gedogen. Gedogen dient altijd actief plaats te vinden. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente bewust en schriftelijk besluit tot het (onder voorwaarden) niet handhavend optreden. Gedogen kan slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar zijn. Dit kan zich voordoen in overmachts- of overgangssituaties, of indien het achterliggende belang evident beter is gediend met het afzien van handhaving of in het geval er een zwaarder wegend belang is dat gedogen rechtvaardigt. Uitgangspunt voor gedogen is het uitzonderlijke karakter en gedogen is alleen mogelijk als wordt voldaan aan één of (liefst) meerdere van de volgende voorwaarden:

- De te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving.
- Er bestaat concreet zicht op legalisatie van de te gedogen activiteit.
- Indien vooruitlopend op besluitvorming rond vergunningverlening wordt gedoogd, is een ontvankelijke vergunningaanvraag ingediend.
- Er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen.

5. Actiepuntenoverzicht naar aanleiding van dit beleidsplan

In hoofdstuk 3 staan de taken en onderwerpen vermeld, waar wij in Midden-Drenthe gedurende de beleidsperiode prioriteit aan geven. Wij hebben daarbij per taak de doelstelling geformuleerd en daar tevens een ambitieniveau aan gekoppeld. In paragraaf 3.7 hebben wij aan het uitvoeren van de VTH-taken prestatienormen gekoppeld.

Vervolgens ligt er de opgave om op basis van dit beleidsplan concreet uit te werken op welke wijze wij de uitgesproken doelstellingen en ambities willen bereiken. Oftewel het antwoord op de vraag moet nog worden gegeven. Gedurende de beleidsperiode wordt de gemeenteraad op de onderstaande momenten geïnformeerd over de uitvoering van dit beleidsplan:

1. Jaarlijks bereidt een ambtelijke projectgroep op basis van dit beleidsplan een integraal VTH-uitvoeringsplan voor. Het programma wordt door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en ter kennisgeving naar de gemeenteraad gestuurd. Gedeputeerde Staten ontvangt in het kader van Interbestuurlijk Toezicht eveneens het uitvoeringsprogramma.
2. Jaarlijks evalueert een ambtelijke projectgroep de uitvoering van de VTH-taken. Van de evaluatie wordt voor 1 juni van het opvolgende jaar verslag gemaakt. Het verslag wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en ter kennisgeving naar de gemeenteraad gestuurd. Gedeputeerde Staten ontvangt in het kader van Interbestuurlijk Toezicht eveneens het jaarverslag.
3. In 2018 wordt door een ambtelijke projectgroep een interne nulmeting uitgevoerd, om de huidige stand van zaken in beeld te brengen in relatie tot de in dit beleidsplan formuleerde doelstellingen en ambitieniveaus. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over de resultaten van de nulmeting. Indien noodzakelijk doet het college daarbij voorstellen voor het oplossen van discrepanties tussen de vastgestelde ambitieniveaus en de beschikbare formatie.

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
- 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

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

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving ²;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

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

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

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

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

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

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

² De Tijd is Rijk, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten ³. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven ⁴. 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 ⁵. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).*

Positionering

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

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie

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

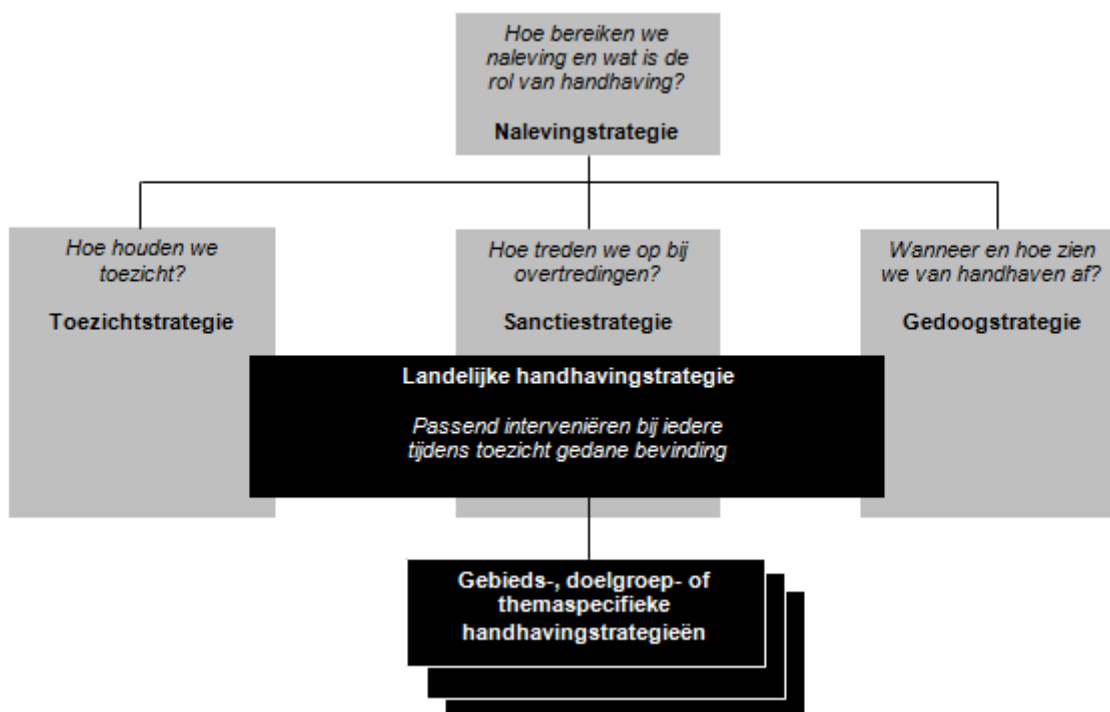
⁴ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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

gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet ⁶.

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



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

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

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste ⁹ kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

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

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

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven ¹⁰. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten

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

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

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

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

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

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

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

Ad. 1

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

Ad. 2

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

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

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan ¹¹. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

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

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, 4 dreigend en/of onomkeerbaar				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend:	Moet kunnen:	Calculerend:	Bewust en structureel / Crimineel:
		• Onbedoeld • Proactief	• Onverschillig	• Bewust belemmerend en/of risico nemend	• 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 2: De interventiematrix

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

¹² Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

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

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

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

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

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

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

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

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

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is

derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft 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 die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

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

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

Bijlage 1 – Begrippen

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

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NWWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven.

Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan.

Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

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

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

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

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

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

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

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