BELEIDSNOTA VTH
GEMEENTE WEERT
2018 - 2022

GEMEENTE WEERT

Versie: **31 oktober 2018**

Inhoudsopgave

Beleidsnota VTH

1. Inleiding 5
1.1 Algemeen 5
1.2 Landelijke kwaliteitseisen: Procescriteria / planning & control / Big 8 5
1.3 Landelijke kwaliteitseisen: kritieke massa 7
1.4 Samenwerking binnen RUD Limburg Noord 8
1.5 Andere ontwikkelingen 11
2. Strategisch kader en doelstellingen 13
3. Borging capaciteit en middelen 14
3.1 Probleemanalyse (risicoanalyse) en prioriteitenstelling 14
3.2 Uitvoeringsprogramma VTH 14
3.3 Borging middelen in begroting 14
4. Kwaliteitsborging 16
Uitvoeringsnota VTH 18
1. Probleemanalyse (risicoanalyse), prioriteitenstelling en 19
Uitvoeringsprogramma 19
1.1 Probleemanalyse (risicoanalyse) 19
1.2 Prioriteitenstelling 19
1.3 Uitvoeringsprogramma 20
2. Monitoring 21
3. Rapportage en evaluatie 22
4. Werkwijzen 23
4.0 Vigerend beleid 23
4.1 Strategie vergunningverlening Wabo 23
4.2 Strategie en werkwijze toezicht en handhaving 24
4.2.1 Handhavingsbeleid 24
4.2.2 Toezichtstrategie 25
4.2.3 Communicatie als preventieve handhaving 25
4.2.4 Landelijke Handhavingsstrategie (sanctiestrategie) 25
4.2.5 Privaatrechtelijke handhaving 26
4.2.6 Gedogen 26
4.2.7 Klachten, verzoeken om handhaving en pre-mediation 27
4.3 Beschrijven werkprocessen (protocollen) 27

4.4 Objectieve criteria voor het bouwdeel van de omgevingsvergunning 28
4.5 Objectieve criteria voor het bouw- en milieutoezicht 28
5. Organisatie vergunningverlening, toezicht en handhaving 29
5.1 Vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de Afdeling VTH 29
5.2 Scheiding tussen vergunningverlening en handhaving 29
5.3 Roulatiesysteem 29
5.4 Bereikbaarheid- en beschikbaarheidsregeling 30
5.5 Mandaat bij vergunningverlening en toezicht en handhaving 30
5.6 Interne en externe afstemming 30
6. Kwaliteit 32
6.1 Klanttevredenheidsonderzoek 32
6.2 Kwaliteitscontrole (4-ogen / tegenlezen / juridische controle) 32
6.3 Kwaliteit producten / brieven 33
6.4 Opleidingsplan medewerkers 33
6.5 Regeling voor uitbesteden van vergunningverlening/toezicht/handhaving/specialistische taken 33
6.6 Actualisatie vigerend beleid 33
7. Bijlagen 35

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Voor u ligt de Beleidsnota Vergunningen, Toezicht en Handhaving Gemeente Weert 2018-2022 die gekoppeld is aan de huidige bestuursperiode.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, beter bekend als de Wabo, die op 1 oktober 2010 in werking is getreden vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening en toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is het transparant formuleren en uitvoeren van vergunningen-, toezicht- en handhavingsbeleid een belangrijke opgave. Landelijk zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met de kwaliteitscriteria wordt getracht de kwaliteit van de processen, de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers te borgen. De status van de kwaliteitscriteria is tot heden nog die van een referentiekader. De kwaliteitscriteria voor het proces van uitvoering en handhaving zijn opgenomen in het Besluit Omgevingsrecht (BOR) en hebben daarmee een wettelijke status. Via vaststelling van een lokale verordening VTH hebben gemeenten zich gecommitteerd aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa (kwaliteit en kwantiteit menskracht)

Gemeenten werken al jaren hard aan de verbetering en professionalisering van een veilige en leefbare fysieke leefomgeving, waarbij ook begrippen als excellente dienstverlening, gelijke behandeling van bedrijven en vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven een prominente plaats in beleid en uitvoering van het handelen van gemeenten innemen.

Een professionele kwaliteit van beleid en uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) is namelijk wat de samenleving van de overheid verwacht en mag verwachten.

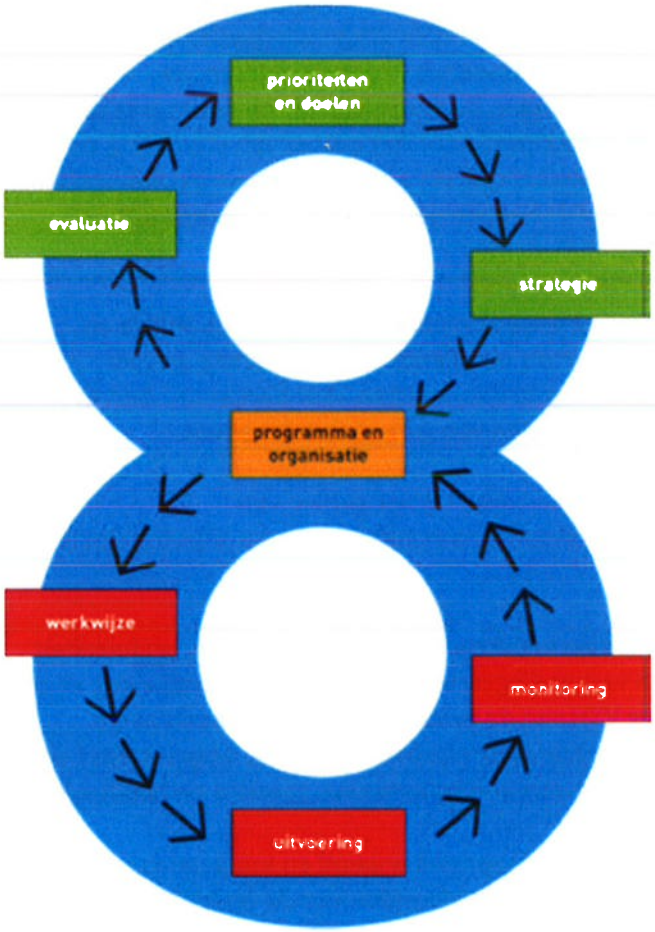
Om de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te kunnen borgen, uniformiteit aan te brengen met betrekking tot de wijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving en een goede afstemming te borgen binnen de afdeling VTH van de gemeente Weert is onderhavige beleidsnota vergunningen, toezicht en handhaving, hierna te noemen VTH-nota, opgezet. Met deze VTH-nota wil de gemeente een kader scheppen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de afdeling VTH.
Met onderhavige VTH-nota heeft de gemeente Weert een samenhangend en integraal vergunningen en toezicht en handhavingsbeleid geformuleerd voor alle beleidsvelden van de fysieke leefomgeving (milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten). Deze VTH-nota geldt voor de periode 2018-2022.
De nota bevat zowel een strategisch als operationeel deel gezien de verwevenheid van deze onderdelen en het feit dat VTH-taken zeer sterk uitvoeringsgericht zijn.

1.2 Landelijke kwaliteitseisen: Procescriteria / planning & control / Big 8

Met de VTH-nota geeft de gemeente Weert uitvoering aan de landelijke proceskwaliteitscriteria voor de VTH-taken. Bovendien is een duidelijk kader geschapen voor de Regionale uitvoeringsdienst (RUD) die de komende jaren namens de gemeente een deel van de taken op het gebied van VTH gaat verzorgen. Met dit kader in de hand kan de gemeente Weert de RUD Limburg Noord op een adequate wijze aansturen.

Hantering van een sluitende beleids- en operationele cyclus (Big 8, zie afbeelding) is een belangrijke voorwaarde voor het resultaatgericht organiseren en sturen. Onderdeel van de landelijke set kwaliteitscriteria voor de VTH-taken zijn daarom de zogenaamde procescriteria. Het voldoen aan de procescriteria borgt een gesloten *plan-do-check-act* cyclus, die begint met het opstellen van een strategisch beleidskader (probleemanalyse, doelstellingen, prioriteiten), overgaat in de daadwerkelijke uitvoering van de VTH-taken (planmatig geborgd in een uitvoeringsprogramma), het monitoren van de geleverde prestaties op basis van kritische prestatie-indicatoren en eindigt (c.q. begint opnieuw) met het bijstellen van het beleid naar aanleiding van de ervaringen in de praktijk.

Hieronder wordt kort aangegeven wat de stappen uit bovengenoemde 'dubbele regelkring' inhouden.



Strategisch beleidskader
Omschrijft de doelen voor vergunningverlening en handhaving , omvat een probleemanalyse voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en geeft een prioriteitstelling Voor de prioriteiten moet de geplande personele en financiële capaciteit in de begroting vastgelegd worden.

Operationeel beleidskader
Het operationele beleidskader bevat uitvoeringsbeleid dat nodig is om te kunnen bepalen hoe er wordt getoetst in voorkomende gevallen, zoals het vaststellen van basiswerkwijzen bij vergunningverlening en toezicht en handhaving (strategie).

Planning & control
Dit vormt het hart van de 'dubbele regelkring'. Jaarlijks moet er een uitvoeringsprogramma worden opgesteld waarin de in het programmajaar uit te voeren activiteiten zijn opgenomen voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en waarbij ook is aangegeven met welke inzet van mensen en middelen dat gebeurt.

Voorbereiden/werkwijze
In het uitvoeringsprogramma worden de voorgenomen activiteiten voor dat programmajaar opgenomen. De wijze waarop de activiteiten dienen te worden uitgevoerd worden vastgelegd in protocollen en geautomatiseerde werkprocessen. Op deze wijze wordt enerzijds de uniformiteit en anderzijds de kwaliteit geborgd.

Uitvoeren
De in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten worden volgens de daarvoor opgestelde protocollen en werkprocessen uitgevoerd. Van belang is dat daarvoor voldoende hulpmiddelen beschikbaar zijn.

Monitoren
Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring. Middels monitoring wordt enerzijds de voortgang van de uitvoering van het programma gevolgd zodat tussentijds bijsturen mogelijk is. Anderzijds wordt ook gevolgd of en in welke mate de in het strategisch (en operationeel) beleidskader opgenomen doelstellingen worden gehaald.

Rapportage & evaluatie
Aan het einde van de eerste cyclus zal het hele proces worden geëvalueerd. Daarbij is de belangrijkste vraag: "zijn de gestelde doelen gehaald?". Verder is het belangrijk om onder meer te weten wat goed is gegaan, wat minder goed of fout is gegaan, wat beter zou kunnen en of het mogelijk is om efficiënter te werken. Een mogelijke uitkomst van de evaluatie is dat een deel van de prioriteiten en doelen moeten worden bijgesteld. Het nieuwe programma zal weer moeten worden uitgevoerd en zo begint de volgende cyclus.

In de volgende paragrafen wordt uitvoerig ingegaan op hoe in de komende beleidsperiode (2018-2022) de gemeente Weert uitvoering geeft aan de stappen uit bovengenoemde 'dubbele regelkring'.

1.3 Landelijke kwaliteitseisen: kritieke massa

Fundament van kwaliteit is het afleveren van een zo goed mogelijk product. Hiervoor is vooral vakmanschap nodig op diverse bij de taakvelden betrokken deskundigheidsgebieden als bv. vergunningverlening en toezicht/handhaving (generiek) en juridisch, bouwen, milieu, ruimtelijke ordening (specialistisch). De criteria voor kritieke massa vertalen dit vakmanschap in termen van:

- Voldoende opleiding en kennis
- Voldoende ervaring
- Onderhouden en borgen van opleiding, kennis en ervaring

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kan een antwoord gegeven worden op de vraag of een organisatie en haar medewerkers in principe in staat zijn om de taken en de onderliggende operationele activiteiten uit te voeren met de minimaal vereiste deskundigheid en de vereiste continuïteit. Om te kunnen beoordelen of medewerkers die voor de RUD LN werkzaam zijn, voldoen aan de kwaliteitscriteria, zijn in het verleden ervaringsprofielen (EVP's) van medewerkers opgesteld en beoordeeld.

De criteria hebben geen relatie met de omvang van het lokale werkaanbod maar geven de organisaties een ondergrens van het aantal medewerkers en hun deskundigheid om de activiteiten in continuïteit uit te kunnen voeren.

Landelijk wordt gewerkt aan een update van de kwaliteitscriteria om deze beter te laten aansluiten bij de uitvoeringspraktijk. De verwachting is dat de update begin 2019 beschikbaar is.

Wet VTH en Modelverordening kwaliteit VTH taken
Aanvankelijk was het de bedoeling van de wetgever de genoemde kwaliteitscriteria wettelijk te verankeren. Een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ter verbetering van

vergunningverlening, toezicht en handhaving (ook wel Wet VTH genoemd) moest hierin voorzien. In de Wet VTH zijn afspraken gemaakt over:

- de vorming van een landelijk dekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten;
- de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom anderzijds
- het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie en
- het verminderen van de bestuurlijke drukte door versobering van het interbestuurlijk toezicht

In bovengenoemd wetgevingstraject is uiteindelijk besloten om de kwaliteit niet in de Wet vast te leggen maar gemeenten en provincies via een lokale Verordening de mogelijkheid te geven de kwaliteit te verankeren. De VNG en het IPO hebben daartoe een modelverordening opgesteld, zodat er wel een uniforme werkwijze ontstaat. De verordening gaat over alle Wabo-taken en vormt de basis voor het formuleren van outcome-(beleids)doelstellingen. Ook is het de bedoeling dat de gemeenten en provincie die samenwerken in een RUD hun verordeningen op elkaar afstemmen, zodat de kwaliteit binnen een RUD gelijk georganiseerd wordt. In de verordening staat horizontaal toezicht centraal: gemeenteraden en Provinciale Staten zien toe of de kwaliteitsdoelen worden gehaald.

1.4 Samenwerking binnen RUD Limburg Noord

In het omgevingsrecht heeft de afgelopen jaren een aantal nieuwe ontwikkelingen plaatsgevonden. Een van de ontwikkelingen is het vormen van omgevingsdiensten in Nederland. Mede als gevolg van landelijke kwaliteitseisen zijn gemeenten en provincies gaan samenwerken in omgevingsdiensten. Uit gezamenlijk onderzoek is namelijk gebleken dat de meeste VTH-organisaties voor diverse deskundigheden niet kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa. Logisch scenario is dan het creëren van massa voor deze deskundigheden door bundeling van capaciteit en het verschuiven van taken naar een beperkter aantal personen en een beperkter aantal organisaties. In onze regio vindt deze samenwerking plaats binnen de RUD Limburg Noord.

De RUD Limburg-Noord is in 2013 opgericht om de kwaliteit van de dienstverlening en het toezicht en handhaving bij de uitvoering van het milieudeel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) te verbeteren, dit minimaal voor zover het de taken uit het landelijk basistakenpakket betreft. De RUD is opgezet als een netwerk-organisatie die op innovatieve en kostenefficiënte wijze uitvoering geeft aan deze taken. De RUD voert minimaal de taken uit zoals die landelijk zijn vastgelegd in het zogenaamde basistakenpakket. Het staat deelnemers aan de RUD vrij om meer taken in te brengen.

De RUD Limburg-Noord heeft aanvankelijk gekozen voor het instrument van de bestuursovereenkomst om de RUD bestuurlijk te verankeren. Daarnaast is er een dienstverleningsovereenkomst opgesteld waarin de afspraken (o.a. financieel) worden vastgelegd. De deelnemende partners in de RUD LN werken volgens het model van opdrachtgever- en nemerschap. Dat wil zeggen dat de RUD LN een uitvoeringsorganisatie is die voor wat betreft haar

inhoudelijke taken in opdracht werkt van haar opdrachtgevers. In de reguliere werkzaamheden is het van belang de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer goed te onderscheiden en naar elkaar toe te positioneren. Om concreet invulling te geven aan de wederzijdse verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer worden in de Producten en Dienstencatalogus (PDC) van de RUD afspraken vastgelegd over de kwaliteit en de levertermijnen van producten die aan elkaar worden geleverd. In mandaatbesluiten is vastgelegd welke bevoegdheden o.a. de directeur van de RUD heeft. Voor uitvoering van de taken blijven de deelnemers aan de RUD Limburg-Noord het bevoegd gezag.

De RUD Limburg Noord was een zogenaamde netwerk RUD waarbij de medewerkers in de eigen organisatie werkzaam blijven. Volgens de wet VTH mochten de netwerk RUD's maar tot 1 januari 2018 functioneren als een netwerk- RUD. Met ingang van 1 januari 2018 moeten alle omgevingsdiensten een openbaar lichaam in de zin van de Wgr zijn. De deelnemende gemeenten hebben zich uiteindelijk uitgesproken voor een Gemeenschappelijke Regeling als bedoeld in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen doch waarbij samenwerken in een netwerkorganisatie plaatsvindt. Deze Gemeenschappelijke Regeling is per 1 december 2017 opgericht en op 1 januari 2018 feitelijk van start gaan.
Eind 2018 is gestart met de aanzet voor een eerste evaluatie van de nieuwe gemeenschappelijke regeling. De verwachting is dat de resultaten begin 2020 aan het Algemeen Bestuur van de RUD kunnen worden voorgelegd.

De RUD Limburg Noord stelt jaarlijks voor alle gemeenten in Limburg Noord een uitvoeringsprogramma op. In dit programma zijn de (verplichte) taken opgenomen die de gemeente door de RUD Limburg Noord laat uitvoeren. Conform de wet VTH zijn gemeenten verplicht voor de uitvoering van het basistakenpakket door de RUD in een verordening regels te stellen om een goede kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving door de RUD te borgen. De VNG heeft hier een modelverordening voor opgesteld (gebaseerd op de kwaliteitscriteria 2.1) die door de RUD Limburg Noord is uitgewerkt voor alle gemeenten in Limburg Noord. De gemeenteraad van Weert heeft bij besluit van 22 februari 2017 deze verordening vastgesteld. Hierbij is nadrukkelijk het voorbehoud gemaakt dat met betrekking tot de taken die niet in de RUD worden uitgevoerd een nader standpunt kan worden ingenomen over het gewenste kwaliteitsniveau.
Overigens is in het kader van de nieuwe RUD afgesproken dat alle partners minimaal het verplichte wettelijke basistakenpakket inbrengen. Andere taken kunnen facultatief worden ingebracht.

De acties om de in 1.2 beschreven beleids- en operationele cyclus te sluiten en de kwaliteit te verbeteren liggen voornamelijk lokaal. Gemeenten hebben daarvoor lokale verbeterplannen opgesteld. De bestaande structuren van de RUD gebruiken en voorbeelden en systematieken uitwisselen binnen de samenwerking ligt echter voor de hand. Gezamenlijk draagvlak is dan belangrijk en door fasering van de uitvoering van de lokale verbeterplannen op elkaar af te stemmen kan maximaal resultaat in de samenwerking behaald worden. De voorliggende Beleidsnota VTH is daar een goed voorbeeld van.

De oplossingsrichtingen om te kunnen voldoen aan de criteria voor kritieke massa liggen echter niet per definitie lokaal maar juist in de koppeling van de diverse lokale verbeterplannen en de mogelijke bundeling van capaciteit, specialismen en kennis/ervaring bij partners. Samen zijn we sterk.

Specifieke situatie voor de gemeente Weert

Zoals gezegd heeft de gemeenteraad van Weert bij besluit van 22 februari 2017 de Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving vastgesteld. De hieraan ten grondslag liggende modelverordening gaat uit van een wabo-brede inbreng van taken en neemt de landelijke kwaliteitscriteria tot uitgangspunt.

De gemeente Weert heeft vooralsnog besloten tot de inbreng van het wettelijke basistakenpakket uitgebreid met milieutaken voor de eenvoudigere inrichtingen en de specialistische milieutaken. Met name de onduidelijkheid over enkele landelijke ontwikkelingen, zoals aangegeven in de volgende paragraaf, vormen hiervoor de aanleiding en het betreft dan met name enkele taken op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening. Ook gewijzigde bestuurlijke standpunten kunnen leiden tot een wijziging in de inbreng.

Daar waar bepaalde taken dus niet worden ingebracht zal, uitgaande van de uitgangspunten van de Verordening VTH, dus moeten worden aangegeven wat dit betekent voor de kwaliteitscriteria. Dit noemen we de "comply or explain" regel.

De gemeente Weert heeft eind 2016 de kwaliteitscriteria voor kritieke massa in beeld gebracht (zie bijlage 1). Hieruit blijkt dat op een aantal terreinen niet wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria (op individueel formatief niveau). Deels vallen deze terreinen onder het in te brengen basistakenpakket RUD LN en is dat dus de manier waarop getracht wordt door samenwerking het vereiste kwaliteitsniveau te halen.

De taakonderdelen die niet worden ingebracht en waar niet aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa wordt voldaan betreffen:

- toezicht en handhaven groene wetten
- bouwakoestiek
- stedenbouw en inrichting openbare ruimte
- cultuurhistorie

Onderstaan wordt aangegeven hoe met deze onderdelen wordt omgegaan.

<u>Toezicht en handhaving groene wetten</u>

De eerste verantwoordelijke voor toezicht en handhaving van de groene wetten zijn de BOA's van de provincie Limburg. Verder wordt er op dit terrein gestreefd naar een samenwerking met Natuurmonumenten aangezien deze vereniging veel grond in bezit heeft en beschikt over eigen BOA's. Dit in tegenstelling tot het grondareaal van de gemeente dat klein is.

<u>Bouwakoestiek</u>

Dit aspect zal in de toekomst mogelijk onderdeel gaan uitmaken van de private kwaliteitstoetsing in de bouw. Hierop vooruitlopend wordt er momenteel terughoudend getoetst en is de beschikbare formatie afdoende.

<u>Stedenbouw en inrichting openbare ruimte</u>

Deze aspecten komen aan de orde in het kader van de vaststelling van bestemmingsplannen en het onderhoudsplan openbare ruimte. Op gemeentelijke visies wordt nu niet of minder geacteerd vanwege de verwachte komst van de Omgevingswet en de rol, positie en ambitie die de gemeenteraad hierbij heeft.

Cultuurhistorie

Op dit terrein wordt externe ondersteuning gezocht via de commissie cultuurhistorie en haar adviserende taak. Qua archeologie is het uitvoeren van onderzoek en de advisering uitbesteed aan een externe partij. Het vertrek van een materiedeskundige binnen de afdeling VTH is opgevangen door één handhaver een passende opleiding op dit terrein te laten volgen.

1.5 Andere ontwikkelingen

Naast de hierboven beschreven ontwikkelingen zijn er nog enkele ingrijpende toekomstige ontwikkelingen te noemen op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Omgevingswet

Op het gebied van het omgevingsrecht is de belangrijkste ontwikkeling de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. Het huidige omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. En allemaal met hun eigen uitgangspunten, procedures en eisen. De wetgeving is daardoor te ingewikkeld geworden voor de mensen die er mee te maken hebben en krijgen. Het kabinet wil het omgevingsrecht eenvoudiger maken en samenvoegen in één Omgevingswet met als doel, minder regels en eenvoudigere procedures. Door de Omgevingswet wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te realiseren en komt er meer ruimte voor maatwerk. Deze trend van minder en eenvoudigere regels vertaalt zich ook in ons streven naar meer flexibele bestemmingsplannen, waar mogelijk welstandsvrij bouwen en kortere procedures.

Naast de inhoudelijke verschillen met de huidige situatie zal de Omgevingswet veel impact hebben op de gemeentelijke organisatie. Integraler werken, meer loslaten en in vertrouwen overlaten aan de maatschappij, burgerparticipatie, betere en snellere besluitvorming en een betere dienstverlening zijn allemaal elementen waaraan de organisatie straks zal moeten voldoen.
Overigens wordt het aspect betere dienstverlening op meerdere manieren aangevlogen. Ook in de Verordening VTH komt dit nadrukkelijk als kwaliteitsdoel naar voren en in het programma "Weert koerst op verbinding" krijgt een verbeterde dienstverlening zeer expliciet de aandacht, mede in relatie met organisatie-ontwikkeltrajecten waarin cultuurverandering het hoofdthema is.

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2021 in werking. Dit klinkt nog ver weg, maar deze nieuwe wet is ingrijpend en zal de nodige voorbereiding vergen. Omdat de Omgevingswet een meer algemene kaderwet is, moeten bovendien veel beleidszaken en details worden uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur en andere regelingen. Recente wetswijzigingen en (nog te formuleren) wetswijzigingen en wetsvoorstellen binnen dit domein zijn naar analogie van de Omgevingswet geschreven en hebben tot doel minder regels, eenvoudigere regels en kwaliteitsverbetering.

De gemeente Weert kent een projectgroep Omgevingswet die, in verband met de uitgestelde datum van inwerkingtreding alsmede de gemeenteraadsverkiezingen, enige tijd minder actief is geweest.

Mede door de komst van een nieuwe teamleider Vergunningen binnen de afdeling VTH, die ook zal worden ingezet voor de implementatie van de Omgevingswet, zal dit onderwerp weer actief worden opgepakt.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Ook de bouwplantoetsing en het bouwtoezicht is in ontwikkeling. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is in de maak. Het doel van deze wet is het verbeteren van de kwaliteitsborging voor het bouwen en het versterken van de positie van de bouwconsument. In de praktijk kan dit betekenen dat het toetsen van bouwplannen en het toezicht houden tijdens bouwprojecten in een aantal gevallen door een gecertificeerde marktpartij wordt uitgevoerd. Naar verwachting heeft deze wet grote impact op de gemeentelijke organisatie b.v. een verschuiving naar de beoordeling van principeverzoeken en een daling van legesinkomsten. Van de andere kant biedt het ook meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld constructieve veiligheid. Die verdwijnt als mogelijk toetsings- en toezichttaak bij de overheid. Dat wordt een private aangelegenheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s).

Nadat de behandeling van het wetsvoorstel door diverse omstandigheden (parlementaire discussies, landelijke verkiezingen, discussies met partijen in de uitvoeringspraktijk) aanvankelijk nogal wat vertraging heeft opgelopen is dit proces door de huidige minister nu weer opgepakt. Het voornemen is om de invoering van deze wet te koppelen aan de invoeringsdatum van de Omgevingswet.

2. Strategisch kader en doelstellingen

De samenleving is in beweging en de ontwikkelingen die zich voordoen hebben gevolgen voor politieke en bestuurlijke ambities alsmede voor de gemeentelijke organisatie.
Een belangrijke verandering in de samenleving is de kanteling van een verticaal geordende en centraal aangestuurde samenleving naar een netwerksamenleving van horizontale verhoudingen, waar vernieuwing en ontwikkeling van onderop plaatsvinden. Dit houdt ook in meer samenspraak met burgers en bedrijven, het loslaten in vertrouwen door de overheid en meer verantwoordelijkheid leggen bij bedrijven en burgers.

In het programma "Weert koerst op verbinding" is met de veranderingen in de samenleving nadrukkelijk rekening gehouden.
Wat betreft het werkveld VTH (bouwen, milieu, ro, brandveiligheid, APV, bijzondere wetten) zijn in het programma een aantal specifieke onderwerpen benoemd zoals:

- inwerkingtreding omgevingswet
- evenementenbeleid
- sluitingstijden horeca Oelemarkt
- handhaving wijken en dorpen
- meer woningbouw
- handhaving verwaarloosde monumenten
- uitvoeringsprogramma binnenstad
- integrale handhaving en toezicht
- veilige woon- en leefomgeving

Kernopgave VTH taken

Vanuit bovengenoemde veranderingen in de samenleving en gezien het programma "Weert koerst op verbinding" kan de kernopgave voor de inhoudelijke uitvoering van de VTH taken als volgt geformuleerd worden:

"Het realiseren van een leefbare en veilige fysieke leefomgeving die is afgestemd met de burgers".

Deze formulering van de kernopgave sluit ook zeer nauw aan bij de doelstelling van de toekomstige Omgevingswet zoals deze in artikel 1.3 is opgenomen:
" Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:
a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften."

3. Borging capaciteit en middelen

3.1 Probleemanalyse (risicoanalyse) en prioriteitenstelling

Teneinde de doelstelling zoals beschreven in hoofdstuk 2 te kunnen verwezenlijken, worden activiteiten/taken uitgevoerd. Deze activiteiten/taken bestaan deels uit wettelijke taken, deels uit lokale taken.

De gemeentelijke overheid kan de wettelijke taken niet allemaal (gelijktijdig) uitvoeren. Om willekeur te voorkomen, is een systematiek noodzakelijk die gemeentebesturen in staat stelt om verantwoorde keuzes te maken in de uitvoering van de taken op het gebied van het omgevingsrecht. In RUD-verband is om die reden een probleem- en risicoanalyse ontwikkeld.

In het jaarlijks door het college vast te stellen integrale Uitvoeringsprogramma wordt specifiek aangegeven op welke activiteiten/taken wordt ingezet, hoe dat gebeurt, met welke diepgang en welke capaciteit daarvoor nodig is. Prioriteren houdt in dat er taken wel worden uitgevoerd maar ook dat er taken niet of in beperkte mate worden uitgevoerd. Met name in dat laatste schuilt een bestuurlijk restrisico: wil het bestuur die risico's accepteren? Het bestuurlijke restrisico wordt jaarlijks expliciet opgenomen in het integrale Uitvoeringsprogramma. De taken die in de lijst van restrisico's staan opgenomen worden voor het betreffende programmajaar niet uitgevoerd.

De gemeente Weert voert met betrekking tot de planning van haar vergunningen- , toezicht en handhavingstaken jaarlijks deze probleemanalyse uit.

De probleemanalyse en risicoanalyse worden nader beschreven in de Uitvoeringsnota VTH.

3.2 Uitvoeringsprogramma VTH

Aan de hand van de uitgevoerde probleemanalyse en de prioriteitenstelling zal per jaar een integraal uitvoeringsprogramma VTH worden opgesteld voor de beleidsvelden ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, (brand)veiligheid, APV en bijzondere wetten, waarin concreet wordt aangegeven wat de te bereiken doelen voor het desbetreffende jaar zijn en welke acties zullen worden ondernomen om die doelen te bereiken. Hierbij zijn de doelstellingen en prioriteiten die in onderhavige beleidsnota zijn opgenomen leidend.

3.3 Borging middelen in begroting

De gemeente draagt zorg voor de afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde doelen (zie hoofdstuk 2) en geprioriteerde werkzaamheden (zie paragrafen 3.1 en 3.2) enerzijds en inzet van de personele en financiële middelen anderzijds. Op basis van vastgestelde doelstellingen en prioriteiten in de uit te voeren werkzaamheden worden de benodigde capaciteit en financiële middelen gepland en vastgelegd in de begroting. Op deze wijze borgen we een adequate uitvoering van taken.

Planning en control cyclus
De borging is verankerd in de systematiek van de planning en control cyclus (hierna P&C-cyclus) van onze gemeente. De P&C-cyclus gaat over het maken van afspraken en het monitoren van de

realisatie daarvan. Dit proces vindt binnen de gemeente op verschillende niveaus plaats en kent diverse producten.

Kadernota
De gemeenteraad stemt jaarlijks in juni in met de Kadernota voor Weert. Deze nota bevat de uitgangspunten en kaders voor de volgende begroting .

Programmabegroting
In de programmabegroting inclusief meerjarenraming worden de maatschappelijke effecten die de raad wil bereiken vertaald in doelstellingen en activiteiten met bijbehorende (financiële) middelen. De begroting wordt opgesteld binnen de kaders zoals deze door de raad in de kadernota zijn vastgesteld. Met de begroting wordt de basis voor de planning & control cyclus gelegd.

Bestuursrapportages
In een tweetal bestuursrapportages informeert het college de raad over de realisatie van de begroting van het lopende boekjaar.

Jaarstukken
Sluitstuk van de cyclus zijn de jaarstukken. Hierin geeft het college aan in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en welke middelen daarvoor daadwerkelijk zijn ingezet. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag bevat meer de beleidsmatige verantwoording, terwijl met de jaarrekening financieel verantwoording wordt afgelegd.

De planning en control cyclus ziet er schematisch als volgt uit.

Cyclus

MPG (Meerj. Perspectief Grondexpl.) (feb)
Jaarrekening (juli)
Kadernota inclusief tussenrapportage (juni)
Tussenrapportage (nov)
Begroting (nov)
Slotwijziging (dec)

4. Kwaliteitsborging

Kwaliteit is het optimaliseren van alle bouwstenen van de organisatie
Kwaliteit is het optimale samenspel tussen alle bouwstenen van de organisatie

Kwaliteit manifesteert zich in alle onderdelen van een organisatie. In kennis en vaardigheden van medewerkers, in werkprocessen/strategieën, in het adequaat volgen van de planning- en control cyclus, in leidinggeven, in het onderhouden van relaties met partnerorganisaties, in beheer van financiële middelen en het bereiken van efficiency/kostenreductie en in communicatie.

Het containerbegrip kwaliteit kan nader worden gedefinieerd aan de hand van de diverse beleidsniveaus van een organisatie, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de VTH-taken.

Verordening VTH
De raad heeft bij besluit van 22 februari 2017 de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Weert (verder: Verordening VTH) vastgesteld. De Verordening VTH geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit de wet VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht.
Met het vaststellen van de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Weert wordt het proces van het leveren van professionele kwaliteit van de uitvoering VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht aan burgers, bedrijven en instellingen formeel geborgd (betreft dan hoeveelheid en kwaliteit menskracht). De Verordening vormt daarmee het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken van onze gemeente (en de RUD Limburg-Noord) en drukt het commitment uit van de raad aan kwaliteit.
Zie ook paragraaf 1.3 van deze Beleidsnota.

Beleidsnota VTH
Het Besluit Omgevingsrecht is de basis voor deze Beleidsnota VTH en de Uitvoeringsnota VTH. Op het niveau van deze Beleidsnota is van belang dat er aandacht is voor beschrijving en borging van de planning en controlcyclus, inclusief de koppeling met de financiële cyclus. Het doorlopen van deze cyclus (probleemanalyse – beleidsdoelen – strategieën - uitvoeringsprogramma – monitoring – verslaglegging – bijsturing) is een nadrukkelijke kwaliteitsdoelstelling 'an sich'. Het toepassen van deze beleidscyclus wordt met de kwaliteitscriteria verplicht gesteld.

Uitvoeringsnota VTH
Op een meer uitvoeringsgericht niveau komen allerlei concrete organisatorische kwaliteitsaspecten aan de orde. Deze worden beschreven in de Uitvoeringsnota VTH.

In de Uitvoeringsnota VTH wordt onder meer ingegaan op de volgende kwaliteitsaspecten:

- Kwaliteit van programmeren (uitvoeringsprogramma)
- Kwaliteit van processen/werkinstructies
- Kwaliteit van automatisering
- Kwaliteit van monitoring en verslaglegging/managementinformatie
- Kwaliteit van dienstverlening (klanttevredenheid)
- Kwaliteit van medewerkers (cultuur, verbeterplan en opleidingsplan)
- Kwaliteit van producten/interne controle (bijvoorbeeld 4-ogen principe/heldere taal/juridische kwaliteitstoets)

In het jaarlijks op te stellen Uitvoeringsprogramma (UP) wordt ingegaan op aard en omvang van de taken die in het betreffende jaar worden uitgevoerd: kwantiteit als onderdeel van kwaliteit.

Uitvoeringsnota VTH

1. Probleemanalyse (risicoanalyse), prioriteitenstelling en Uitvoeringsprogramma

1.1 Probleemanalyse (risicoanalyse)

De gemeente Weert heeft met betrekking tot haar vergunningen- , toezicht en handhavingstaken in 2017 voor de eerste keer een probleemanalyse uitgevoerd middels een regionaal model dat binnen de RUD Limburg Noord is ontwikkeld voor alle gemeenten in de regio Limburg Noord. Feitelijk is het een rekenkundig model dat een raming biedt voor de benodigde personele inzet. In het model is een indeling gehanteerd die aansluit bij de Productendienstencatalogus van de RUD en waarbij vier grote productgroepen zijn te onderscheiden: vergunningen, toezicht, juridische werkzaamheden (handhaving) en bestuurlijke prioriteiten en producten.
Qua vergunningverlening biedt de probleemanalyse inzicht in de naar verwachting aantallen te verlenen vergunningen per categorie en de benodigde personele capaciteit.
Voor de toezichttaken bevat de probleemanalyse tevens een risicoanalyse waarbij de verschillende soorten inrichtingen zijn gescoord aan de hand van vooraf bepaalde en in het model opgenomen criteria. Dit leidt vervolgens tot een prioritering van toezichttaken.
Het regionale model wordt door de RUD jaarlijks bij- en vastgesteld.

1.2 Prioriteitenstelling

In het Uitvoeringsprogramma is met name op het terrein van toezicht sprake van prioriteitstelling. Het gaat hier om expliciete bestuurlijke keuzes voor landelijke, regionale en/of lokale projecten en prioriteiten die het mogelijk maken om bestuurlijke invulling te geven aan de couleur locale, naast de uitvoering van de wettelijke VTH-taken.

Voor 2018 is, bij wijze van voorbeeld, op regionaal niveau een keuze gemaakt via de RUD namelijk deelname aan een project energie kantoorgebouwen waarvoor 120 uren is geraamd.
Op lokaal niveau is er ook nog een reservering voor gemeentelijke projecten (575 uren) opgenomen zonder dat de exacte inhoud van de projecten op voorhand al bekend is. Dit maakt het mogelijk flexibel te acteren op de momenten dat de noodzaak zich voordoet.

Het gaat hier om uren die aanvullend zijn ten opzichte van de reguliere uren toezicht en handhaving waarover meer in 1.3.

Bestuurlijke prioriteiten & projecten	
Landelijke projecten/prioriteiten	0
Regionale projecten/prioriteiten	120
Lokale projecten/prioriteiten	575
Totaal	695

Gezien de aandacht voor energiebesparing, niet alleen landelijk maar ook in RUD-verband, zal dit onderwerp de komende jaren prominent op de agenda staan. Voor 2019 zal in het uitvoeringsprogramma het toezicht op grootgebruikers worden opgenomen.

1.3 Uitvoeringsprogramma

In het uitvoeringsprogramma VTH wordt per taakveld duidelijk aangegeven wat de verwachte werkzaamheden (aantal vergunningaanvragen, aantal controles etc.) zijn, hoe dat gebeurt, met welke diepgang en wordt de hierbij behorende tijdsbesteding afgezet tegen de beschikbare capaciteit waarbij keuzes worden gemaakt (over o.a. de diepgang van toetsing en het aantal controles) aan de hand van prioriteiten. Prioriteren houdt in dat er taken wel worden uitgevoerd maar ook dat er taken niet of in beperkte mate worden uitgevoerd. Met name in dat laatste schuilt een bestuurlijk restrisico: wil het bestuur die risico's accepteren? Het bestuurlijke restrisico wordt jaarlijks expliciet opgenomen in het uitvoeringsprogramma VTH. De taken die in de lijst van restrisico's staan opgenomen worden voor het betreffende programmajaar niet uitgevoerd.

Het uitvoeringsprogramma VTH wordt door burgemeester en wethouders vastgesteld en ter kennis gebracht van de raad.

Jaarlijks wordt verslag gedaan van de bereikte resultaten. Dit jaarverslag wordt vastgesteld door burgemeester en wethouders en ter kennisname aangeboden aan de raad.

In bijlage 2 is, wederom bij wijze van voorbeeld, een tabel opgenomen die gebaseerd is op het uitvoeringsprogramma 2018. Bij de raming voor vergunningverlening op basis van een probleemanalyse zijn toen drie kanttekeningen geplaatst:

- Vanwege het (nog) niet voorhanden zijn van regionaal afgesproken kengetallen is op plaatsen gebruik gemaakt van ervaringscijfers en inschattingen
- Vergunningverlening is vraag gestuurd dus afwijkingen zijn zeer wel mogelijk
- Weert kent ook producten die niet in de Productendienstencatalogus van de RUD voorkomen maar nu wel zijn opgenomen in het model zodat een betere onderbouwing ontstaat

Voor 2019 zal eenzelfde systematiek als hierboven omschreven worden toegepast waarbij opgemerkt dient te worden dat ten opzichte van 2018 zo mogelijk een verdere verfijning van de kengetallen zal plaatsvinden. Daarnaast zal met name voor het onderdeel toezicht en handhaving gebruik worden gemaakt van persoonlijke werkprogramma's zoals die door de toezichthouders zijn opgesteld.

2. Monitoring

Een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio).

De doelstellingen uit de VTH Beleidsnota en de uitvoering van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma VTH moeten aldus gemonitord worden. Zo kan worden gevolgd of en in welke mate de doelen van de beleidsnota worden gehaald, of de uitvoering volgens planning verloopt en of er tussentijds bijstelling nodig is. Conform de eisen uit het Besluit Omgevingsrecht en de landelijke kwaliteitscriteria moeten naast de doelen nog een aantal andere zaken via monitoring gevolgd worden.

Monitoring indicatoren uitvoeringsprogramma (kwantitatief)
Binnen de RUD LN is een monitoringssystematiek (gebaseerd op de Productendienstencatalogus) opgesteld, waarin de diverse indicatoren zijn aangeduid. De indicatoren die zijn gedefinieerd in de kwaliteitscriteria vormen hierbij de basis en zijn aangevuld met de regionaal en eventueel lokaal gewenste indicatoren. Hierdoor is de RUD monitor uitgebreider dan de Productendienstencatalogus.

De gemeente Weert maakt voor monitoring nu nog gebruik van een systeem dat eveneens gebaseerd is op de Productendienstencatalogus van de RUD en dat deels overeenkomt met de monitoringsystematiek van de RUD.
De gegevens die de medewerkers bij houden vormen de basis voor het jaarverslag waarover meer in hoofdstuk 3.

Toekomstige VTH-applicatie
De deelnemende gemeenten in de RUD Limburg-Noord, de RUD Zuid-Limburg , de provincie Limburg, een vijftal gemeenten uit Zuid-Limburg en beide Veiligheidsregio's hebben een samenwerkingsovereenkomst getekend om te komen tot de aanschaf van een gezamenlijke VTH-applicatie. De noodzaak om informatie uit te wisselen en te delen wordt steeds groter en ontwikkelingen zoals de aanstaande Omgevingswet dwingen om informatievoorziening te standaardiseren, processen op elkaar af te stemmen en aan te sluiten op landelijke voorzieningen. Deze applicatie zal ook een mogelijkheid tot monitoring bieden.

De voorlopige gunning in het kader van een aanbestedingsprocedure voor deze applicatie heeft plaatsgevonden en de gemeente Weert gaat deelnemen aan een zogeheten Proof of Concept. Hierbij wordt bekeken of de applicatie ook werkt zoals dat door de deelnemers wordt verwacht en alvorens zij gefaseerd worden aan gesloten op deze applicatie. Tevens biedt dit de gemeente de mogelijkheid om in een vroegtijdig stadium nog sturing te geven aan de inrichting van de applicatie maar ook snel kunnen starten met deze applicatie.

3. Rapportage en evaluatie

Burgemeester en wethouders brengen jaarlijks een integraal jaarverslag uit over de uitvoering van de VTH-nota en het uitvoeringsprogramma VTH, dat zij ter kennis brengen van de gemeenteraad. Het jaarverslag geeft het beeld weer van hoe uitvoering is gegeven aan de VTH-nota en het hieraan gekoppelde uitvoeringsprogramma VTH en wat de uitkomsten daarvan zijn. De verantwoording van inzet, prestaties en resultaten vindt plaats conform de eisen zoals opgenomen in de Wabo en het hierbij behorende Besluit omgevingsrecht en Ministeriële regeling omgevingsrecht en de landelijke kwaliteitscriteria

De jaarlijkse evaluatie kan leiden tot bijstelling van doelstellingen, beleid en/of prioriteiten en is dus van belang voor de managementsturing. De evaluatie bevat immers sturingsinformatie.
Om pragmatische redenen wordt er voor gekozen om het jaarverslag in een beknopte, grafische weergave te presenteren die in één oogopslag duidelijkheid verschaft, aangevuld met tekstuele toelichting daar waar dit relevant is.

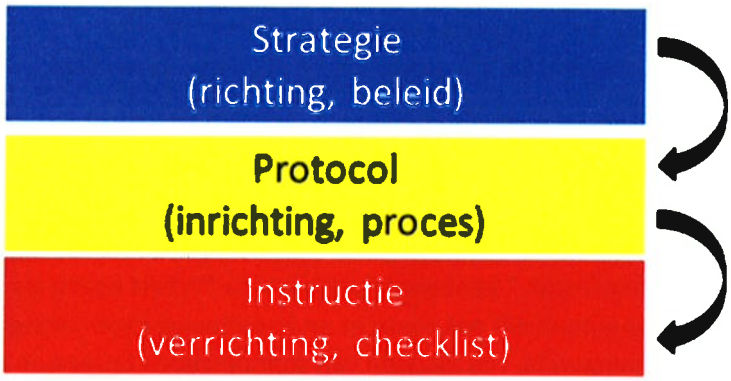
4. Werkwijzen

Op basis van de kwaliteitscriteria moet het bevoegd gezag handelen op grond van strategieën voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning, het houden van toezicht en het handhaven/gedogen van overtredingen. De strategieën en werkwijzen zijn mede gebaseerd op de uitgangspunten van het door de gemeente vastgestelde beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving (paragrafen 4.1 en 4.2).

De strategieën worden vervolgens uitgewerkt in protocollen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (paragraaf 4.3).

Tot slot bepalen de objectieve criteria voor het toetsen van aanvragen omgevingsvergunningen, het uitoefenen van toezicht en het toepassen van handhavingsmaatregelen de diepgang van de diverse werkzaamheden (paragrafen 4.4 en 4.5).

Schematisch kan dit als volgt worden aangeduid:



4.0 Vigerend beleid

Onderhavige Uitvoeringsnota heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. Het betreft de beleidsvelden natuur en milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten waaronder de Drank- en horecawet. In het verleden heeft de gemeente voor (een aantal van) deze beleidsvelden separaat beleid opgesteld. Hieronder wordt aangegeven voor welke beleidsvelden de gemeente al vigerend beleid heeft opgesteld en of dit beleid opgaat in onderhavige Uitvoeringsnota. Het beleid is bepalend voor de diverse strategieën en werkwijzen die worden gehanteerd bij de uitvoering van de werkzaamheden, zie daarvoor de volgende paragrafen.

Van belang is het vigerend beleid periodiek te actualiseren. Zie hiertoe ook paragraaf 6.6.

4.1 Strategie vergunningverlening Wabo

De Wabo die op 1 oktober 2010 in werking is getreden vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening. Tot inwerkingtreding van de Wabo dienden burgers en bedrijven voor alle vergunningplichtige activiteiten separate vergunningaanvragen in te dienen. De trajecten om tot een vergunning te komen kenden allemaal hun eigen regelgeving, formulieren,

procedures en termijnen. Zo kon het noodzakelijk zijn om voor het bouwen van een carport separaat een bouwvergunning, een kapvergunning, een in/uitritvergunning en een sloopvergunning aan te vragen. De Wabo voorziet in een omgeving waarin voor een dergelijke activiteit slechts één aanvraag ingediend hoeft te worden. Op basis van de kwaliteitscriteria moet het vergunningverlenend bevoegd gezag handelen op grond van een strategie voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning. In deze strategie dient te worden vastgelegd wat de basiswerkwijze bij vergunningverlening is.

Het proces van vergunningverlening, de rollen en verantwoordelijkheden van vergunningverlener/casemanager en de betrokken adviseurs zijn zeer nauwgezet tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot aanpassingen en wijzigingen in de diverse stappen in het proces waardoor het geheel verbeterd zal worden, het proces is "lean" gemaakt. Dit alles is gebeurd kijkende door de ogen van de aanvrager waarbij het uiteindelijk gaat om een betere dienstverlening. Alhoewel in dit stadium is gekeken naar de reguliere procedure en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, zoals die gelden voor de Wabo, zullen in de toekomst ook de processen op het terrein van evenementen, bijzondere wetten en verordeningen aan de orde komen.
Verder is bij de verbetering van het proces ook al een doorkijk gemaakt naar de toekomstige Omgevingswet en voor zover mogelijk rekening gehouden met de VTH-applicatie.
In de beschrijving van het proces is dus feitelijk bovengenoemde strategie vastgelegd.

4.2 Strategie en werkwijze toezicht en handhaving

Alvorens dieper in te gaan op de aspecten die samenhangen met toezicht en handhaving is het goed nog even te memoreren aan het in hoofdstuk 2 genoemde programma "Weert koerst op verbinding". Hierin zijn ambities opgenomen die ook toezicht en handhaving raken of sterker nog, mogelijk kunnen leiden tot een spanningsveld. Het loslaten van sluitingstijden horeca op de Oelemarkt, meer ruimte voor evenementen of minder regels zijn enkele voorbeelden. Tegelijkertijd zijn een veilige woon- en leefomgeving en integrale handhaving en toezicht belangrijke speerpunten in dit programma.

4.2.1 Handhavingsbeleid

De gemeenteraad heeft in het verleden de Nota handhaven in Weert vastgesteld. Deze nota bevat het beleidsmatig kader voor de handhaving van regels met betrekking tot het gedrag van mensen in relatie tot fysieke objecten en de fysieke omgeving. Enkele sleutelbegrippen uit deze nota zijn:

- Programmatisch handhaven waartoe jaarlijks een handhavingsuitvoeringsprogramma werd opgesteld
- Handhaven, toezicht en gedogen
- Maken van keuzes en stellen van prioriteiten
- Naleefgedrag staat centraal
- Preventieve handhaving boven repressieve handhaving
- Gebruik gestandaardiseerd handhavingsprotocol

De looptijd van de Nota is inmiddels verstreken, waarbij overigens ook nadien nog in de geest van deze nota is gehandeld, en daarnaast zijn er allerlei ontwikkelingen die nopen tot actualisatie van het handhavingsbeleid. Te denken valt aan de ontwikkelingen rondom de RUD, de komst en de

verplichting tot het volgen van de landelijke Handhavingsstrategie, de komst van landelijke kwaliteitscriteria VTH.

4.2.2 Toezichtstrategie

Toezicht is primair bedoeld om na te gaan of conform de regels wordt gehandeld. Is dat niet het geval, dan zal gebruik worden gemaakt van een van de repressieve handhavingsinstrumenten (toepassen van bestuursdwang, opleggen last onder dwangsom, intrekken van een beschikking, bestuurlijke boete, strafrechtelijke handhaving en privaatrechtelijke handhaving) om de situatie weer in overeenstemming met de regels te brengen.
Al vanaf het moment van de professionalisering van de milieuhandhaving in 2003 wordt bij het houden van toezicht gewerkt met vastgestelde toezichtprotocollen.
Bij de inwerkingtreding van de Wabo in 2010 heeft er een wettelijke verankering van o.a. de toezichtstrategie plaatsgevonden.
In het kader van de RUD is er in het kader van de uitvoering van verbeterplannen van alle individuele partners gewerkt aan het opstellen van protocollen waaronder ook toezicht (zie 4.3).

4.2.3 Communicatie als preventieve handhaving

Communicatie in de vorm van algemene voorlichting en gerichte informatieverstrekking of advisering aan specifieke doelgroepen en individuen geeft burgers en bedrijven de gelegenheid om uit eigen beweging te voldoen aan regelgeving. Hierdoor wordt handhavend optreden door de overheid voorkomen.

4.2.4 Landelijke Handhavingsstrategie (sanctiestrategie)

Met een groot aantal partijen is er op landelijk niveau in het verleden gewerkt aan het opstellen van een strategie voor toezicht en handhaving. Achterliggende gedachte was dat handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie op eenzelfde manier optreden bij geconstateerde overtredingen. Zo ontstaat een gelijk speelveld, wordt het rechtsgevoel gerespecteerd en blijft de leefomgeving veilig, schoon en gezond.
Betrokken partijen zijn: het OM, het IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M), de Inspectie Leef-omgeving en Transport (ILT), de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW), de Nationale Politie en de vereniging van omgevingsdiensten (OmgevingsdienstNL).
Medio 2014 is de eindversie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) aangeboden aan de toenmalige staatssecretaris van milieu.
Met de Landelijke Handhavingsstrategie worden reacties op beoordelingen van inspecteurs gelijkgetrokken. Verder verbindt de Landelijke Handhavingsstrategie het bestuurs- en strafrecht met elkaar. In de handhavingsstrategie staan de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke (repressieve) handhaving centraal. Hierbij wordt aangegeven hoe en wanneer de diverse handhavingsinstrumenten worden ingezet, gelet op de zwaarte van de overtreding en de termijn waarbinnen een einde aan de overtreding moet zijn gemaakt. De aanpak op zowel het gebied van het bestuursrecht alsook het strafrecht wordt aangeduid als het *tweesporenbeleid*. Via twee sporen wordt handhaving opgepakt. Bij voorkeur vindt het optreden plaats door zowel het gemeentebestuur als door de politie en OM. Uiteraard indien en voor zover de partners daartoe bevoegd zijn en voor zover hun prioriteitenstelling daarmee strookt.

In RUD-verband is een specifieke problematiek (mestfraude) aangrijpingspunt geweest om de ketensamenwerking op te pakken. Verdere uitwerking dient nog te geschieden.
Overeenkomstig de eisen uit de kwaliteitscriteria 2.1 hanteert de gemeente Weert bij de uitvoering van toezicht en handhaving de uniforme Landelijke Handhavingsstrategie. Deze is in bijlage 3 bijgevoegd.

De door de gemeente Weert gehanteerde landelijke handhavingsstrategie heeft betrekking op alle overtredingen van de regelgeving van de fysieke leefomgeving (milieu, bouwen, ro, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten).

4.2.5 Privaatrechtelijke handhaving

Met privaatrechtelijke handhaving wordt bedoeld dat de gemeente Weert de aan haar in het privaatrecht toegekende bevoegdheden gebruikt om de naleving van rechtsregels te bevorderen. Bij onrechtmatig in gebruik genomen groenstroken door burgers (bijvoorbeeld ter vergroting van achtertuinen) kan de gemeente, door gebruik te maken van haar eigenaarsbevoegdheid, privaatrechtelijk handhaven. Ook privaatrechtelijk kostenverhaal op grond van een onrechtmatige daadsactie kan tot de mogelijkheden behoren, bijvoorbeeld bij het opruimen van olie op de weg. Overigens kent de privaatrechtelijke handhaving als gevolg van rechtsleerstukken en jurisprudentie over de onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling toch de nodige haken en ogen. Uitgangspunt is dat primair wordt ingezet op bestuursrechtelijk handhaven.

4.2.6 Gedogen

Gedogen houdt eenvoudigweg in dat niet wordt opgetreden tegen een situatie, die strijdig is met de geldende regels. Gelet op de beginselplicht tot handhaving en de serieuze aanpak van de gemeente Weert van handhaving zal gedogen zich slechts in uitzonderlijke situaties (kunnen) voordoen.
Uitgangspunt in de gemeente Weert is dat wat betreft gedogen wordt aangesloten bij landelijke indicaties voor gedogen en de jurisprudentie aangaande gedogen en handhaven.
Uitsluitend indien sprake is van bijzondere omstandigheden en het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen (bijvoorbeeld het door de overtreden rechtsregel beschermde belang, de belangen van derden en de belangen van de overtreder) daartoe aanleiding geven, kan het gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat van bestuursrechtelijk handhavend optreden wordt afgezien. Dat betekent dat gedogen feitelijk alleen aan de orde is in:

1. *Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.*
   Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden, dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Het gaat om situaties, waarin handhavend optreden (na afweging van de betrokken belangen) onevenredig moet worden geacht en wegens die grond achterwege dient te blijven.
2. *Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.*
   Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die leidt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake, dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid.

Gedogen kan uitsluitend actief, dus op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Stilzwijgend gedogen is niet toegestaan. Een gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke, concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden verleend voor onbepaalde duur (bij geringe inbreuk) of is een persoonsgebonden gedoogbeschikking mogelijk. Voor wat betreft de geldigheidsduur van een beschikking wordt aangesloten bij het moment waarop de overtreding c.q. het concrete zicht op legalisatie eindigt. Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) centraal. Er dienen zodanig strikte voorwaarden te worden gesteld dat dit belang genoegzaam is gewaarborgd en materieel gezien geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie (past bij de belangenafweging en wordt marginaal getoetst).

4.2.7 Klachten, verzoeken om handhaving en pre-mediation

Schriftelijke verzoeken om handhaving die voldoen aan het bepaalde in de Algemene Wet Bestuursrecht zullen in principe conform de hiervoor geldende regels worden afgehandeld. Bij de afhandeling van de verzoeken om handhaving en klachten zullen de in deze beleidsnota genoemde prioriteiten in de handhaving leidend zijn. Ook het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid veel meer bij de burgers en de bedrijven ligt, zal, bij de afweging van de beslissing op de klacht en het verzoek, een belangrijke rol spelen. Dit kan betekenen dat de gemeente zich niet bij elke klacht/verzoek geroepen zal voelen om handelend op te treden maar de verantwoordelijkheid voor het oplossen hiervan meer en meer bij de burger en het bedrijf zal leggen. Dit past ook in het beeld van de terugtredende overheid.

De gemeente Weert maakt bij conflicten met burgers en bedrijven steeds meer gebruik van het pre-mediationtraject . Hierbij wordt direct contact gezocht met betrokkenen en via gesprekken wordt getracht achter de (diepere) oorzaak van het conflict en een mogelijke oplossing te komen. De formele procedure wordt even geparkeerd maar kan, als pre-mediation geen resultaat oplevert, weer opgepakt worden. Pre-mediation is gericht op het voorkomen van juridische procedures, levert draagvlak op bij betrokkenen, gaat sneller en goedkoper , en zorgt voor wederzijds respect en begrip.

4.3 Beschrijven werkprocessen (protocollen)

Conform de eisen uit de Wabo en de landelijke kwaliteitscriteria dient het vergunningverlenend en handhavend bevoegd gezag te handelen op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar Wabo taken. Dit om de kwaliteit van de vergunningverlening en de handhaving te borgen. De gemeente dient de werkprocessen voor de voorbereiding en uitvoering van de Wabo-taken in protocollen vast te leggen. Deze protocollen zijn (mede) gebaseerd op de hierboven beschreven strategieën.
Binnen de RUD LN is samengewerkt aan het opstellen/verbeteren van de bovenstaande werkprocessen. Dit heeft tot consequentie dat er binnen de gemeenten die deel uit maken van de RUD steeds meer uniform wordt gewerkt aan de diverse VTH-producten.
Door een speciale werkgroep zijn inmiddels een zestiental protocollen opgeleverd op het gebied van vergunningverlening, toezicht/ handhaving en juridische producten.
De beschreven werkprocessen vormen de basis voor het inrichten/optimaliseren van het digitale systeem, waarin de uit te voeren VTH-taken worden afgehandeld. Het gaat hier om een gemeenschappelijke VTH-applicatie die door de partners in de RUD wordt aangeschaft. Dit loopt via een formeel aanbestedingstraject.

Ook hier blijkt dat de toekomstige VTH-applicatie een harmoniserende rol zal gaan spelen.

4.4 Objectieve criteria voor het bouwdeel van de omgevingsvergunning

Voor het taakveld bouwen dient de gemeente overeenkomstig de landelijke kwaliteitscriteria het bouwdeel van een omgevingsvergunning te toetsen op basis van een systematiek die risico's bepaalt van de bouwaanvragen en accenten legt in het vergunningverleningsproces , zoals omschreven in het toetsprotocol CKB online (nu BRIS-toets) of een systematiek met vergelijkbare diepgang. In het Bouwbeleidsplan 2012 heeft de gemeente vastgelegd welk toetsniveau voor een aantal categorieën bouwwerken van toepassing is, uitgaande van de VBWTN-lijst en onder hantering van eigen checklisten. De gemeente Weert heeft het toetsniveau waarop bouwaanvragen worden getoetst op basis van het nieuwe Bouwbesluit 2012 niet opnieuw vastgesteld. In verband met een grote gemeentelijke reorganisatie en met het oog op toekomstige regelgeving waarbij er qua toetsing veel verschuift naar de private sector, is er al eerder besloten de technische toets te minimaliseren door deze te beperken tot veiligheidsaspecten. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de rol van de vergunningverlener. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van vergunningverlener en toetser naar casemanager.

4.5 Objectieve criteria voor het bouw- en milieutoezicht

Voor het taakveld bouwtoezicht dient de gemeente overeenkomstig de landelijke kwaliteitscriteria toezicht uit te oefenen op basis van een systematiek die risico's bepaalt van de bouwwerken en accenten legt in het toezichtsproces, zoals omschreven in het Integraal Toezicht Protocol (ITP) of een systematiek met vergelijkbare diepgang. De gemeente Weert heeft haar toezichtsniveau vastgelegd in het Bouwbeleidsplan 2012. Conform de doelstelling in onderhavige VTH-nota zal de gemeente bij de uitvoering van het bouwtoezicht minimaal het basisniveau uit het ITP blijven hanteren.
Voor het milieutoezicht op bedrijven worden door de gemeente werkinstructies (in de vorm van checklists) gebruikt die uniform zijn vastgesteld in de RUD LN.

In paragraaf 1.5 is al gewezen op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. In de aanloop naar de inwerkingtreding van deze nieuwe regelgeving, vermoedelijk 1 januari 2021, zal bekeken worden welke gevolgen dit heeft voor het gemeentelijk bouwtoezicht.

5. Organisatie vergunningverlening, toezicht en handhaving

5.1 Vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de Afdeling VTH

Binnen de afdeling VTH is er sprake van een duidelijke organisatorische scheiding van enerzijds een cluster vergunningverlening en anderzijds een cluster toezicht en handhaving. Per inhoudelijk taakaspect (milieu, bouwen en bijzondere wetten) kunnen er afzonderlijke teams binnen de clusters worden onderscheiden. Naast de twee al genoemde is er ook nog een beduidend kleiner cluster juridische zaken. Door toevoeging van een medewerker kwaliteitszorg, een jurist en administratieve ondersteuning wordt dit cluster omgezet naar een kleine stafgroep.

Bijzondere vermelding verdient de unit Stadstoezicht die zich, kortweg, bezig houdt met toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Gelet op de politieke en bestuurlijke ambities op dit terrein, zoals ook duidelijk blijkt uit het programma "Weert koerst op verbinding" maar zeker ook gezien de problemen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk (afgenomen formatie bij een toegenomen takenpakket) is een extern bureau ingeschakeld teneinde een onderzoek uit te voeren naar de benodigde capaciteit en kwaliteit van de handhavers openbare ruimte alsmede een verbeterplan op te stellen. De uitkomsten van het onderzoek alsmede een uitgebracht advies zijn vertaald in een collegevoorstel. Ook de gemeenteraad zal via een presentatie op de hoogte worden gebracht. Uiteindelijke bedoeling is te komen tot Stadstoezicht nieuwe stijl dat zich kenmerkt door wijkgerichte aanpak, proactief en informatiegestuurd handhaven, beschikt over voldoende capaciteit en kwaliteit gezien het takenpakket en tenslotte aansluit bij de VNG-visie op de Handhaver 2020. De gemeenteraad heeft een budget voor de oplossing van personele knelpunten beschikbaar gesteld waardoor ook het Stadstoezicht nieuwe stijl gerealiseerd kan worden.

5.2 Scheiding tussen vergunningverlening en handhaving

Op grond van de Wabo en de landelijke kwaliteitscriteria moeten binnen de gemeentelijke organisatie regelingen getroffen zijn voor een zo optimaal mogelijke scheiding tussen enerzijds vergunningverlening en anderzijds toezicht en handhaving. De functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving draagt bij aan de objectiviteit van de handhaving. Op deze manier hoeft niet eenzelfde persoon, die een rol bij het verlenen van een bepaalde vergunning heeft gespeeld, nogmaals een oordeel te geven over de eventuele niet naleving van (een deel van) die vergunning. Daarnaast zijn vergunningverlening en handhaving aparte gebieden, die elk specifieke eisen stellen aan de kwaliteiten van de personen die zich hiermee bezig houden.
Door de functiescheiding zoals onder 5.1 weergegeven wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria.

5.3 Roulatiesysteem

Conform de eisen uit het Besluit omgevingsrecht en de landelijke kwaliteitscriteria dient de gemeente Weert te beschikken over een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd. De gemeente Weert voldoet aan deze eisen. De handhavers milieu gaan uit van een roulatieschema dat in principe voor een periode van vier jaar een handhaver bindt aan een bepaalde inrichting. Maar ook tussentijds kan naar eigen inzicht worden

"gewisseld" indien de praktijk daartoe aanleiding geeft. De handhavers bouwen werken op basis van een rayonindeling en daarnaast wordt bij grotere projecten ook gewisseld van handhaver.

5.4 Bereikbaarheid- en beschikbaarheidsregeling

Tijdens kantooruren beschikt de gemeente Weert over een klachtendienst, zowel voor bouwen als milieu, waarbinnen medewerkers op basis van een wekelijks wisselende dienst snel kunnen reageren op klachten en meldingen.
Buiten kantooruren is er in RUD-verband een 24-uurs bereikbaar- en beschikbaarheidsregeling vastgesteld, waaraan ook de gemeente Weert deelneemt. Weert is samen met Nederweert en Leudal ingedeeld in 1 regio.

5.5 Mandaat bij vergunningverlening en toezicht en handhaving

De bevoegdheden tot het verlenen dan wel weigeren van vergunningaanvragen en het handhavend optreden tegen overtredingen komen toe aan bestuursorganen. Deze bevoegdheid kan gemandateerd worden aan de ambtelijke organisatie. De gemeente Weert beschikt over een mandaatregeling die voor het laatst in 2016 is geactualiseerd. De systematiek is dat bevoegdheden van bestuursorganen worden gemandateerd aan de directeuren waarbij tevens is voorzien in de mogelijkheid van ondermandaat. De ondermandatenregeling voor de afdeling VTH is eveneens in 2016 geactualiseerd. Hierbij zijn bevoegdheden neergelegd bij het afdelingshoofd, teamleiders of medewerkers van bepaalde teams (functioneel ondermandaat). De aard van de bevoegdheid bepaalt aan wie deze wordt toegekend.

Overigens bestaat het voornemen om gemeentebreed de systematiek van mandatering te wijzigen. Uitgangspunt wordt: alles is gemandateerd tenzij. Een werkgroep is samengesteld om dit verder uit te werken.

5.6 Interne en externe afstemming

5.6.1 Overleg met Openbaar Gebied

Dit is een wekelijks overleg waarbij naar aanleiding van ingediende bouwplannen wordt gekeken naar de aspecten verkeer en waterhuishouding van het betreffende project.

5.6.2 Afwijkingenoverleg

Dit overleg tussen de afdeling Ruimte&Economie en VTH vindt plaats op basis van concrete aanvragen waar strijdigheid met het bestemmingsplan aan de orde is en niet via een binnenplanse of buitenplanse afwijking medewerking kan worden verleend. Er worden dan mogelijkheden gezocht om de aanvrager toch tegemoet te komen. De reikwijdte van dit overleg is in de praktijk uitgegroeid naar meer ruimtelijke aspecten dan alleen strijdigheid met het bestemmingsplan.

5.6.3 Afstemming met de brandweer / Veiligheidsregio

Wekelijks vindt een overleg plaats tussen de bouwinspecteurs en de brandweer over ingediende vergunningaanvragen. De benodigde brandtechnische eisen en voorschriften worden besproken en er wordt gekeken naar een eventueel benodigde melding brandveilig gebruik.

5.6.4 RUD overleg

De gemeente Weert is als partner binnen de RUD uiteraard vertegenwoordigd in het algemeen bestuur en de adviesraad van secretarissen van de RUD. Op ambtelijk niveau is er het reguliere lijnmanagersoverleg en worden er regelmatig medewerkersbijeenkomsten georganiseerd. Ook vindt ambtelijke deelname aan zogeheten kennisgroepen plaats. Deze kennisgroepen richten zich op één specifiek onderwerp b.v. veehouderijen, vuurwerk of juridisch.

5.6.5 Afstemming bij evenementen

Maandelijks vindt er een overleg plaats tussen (diverse disciplines van) de gemeente, politie, brandweer en veiligheidsregio over evenementen. Zo nodig wordt het overleg aangevuld met andere deelnemers zoals de organisator van een evenement. Voor de grote evenementen worden separate overleggen gehouden die specifiek gericht zijn op dat betreffende evenement.

Het programma "Weert koerst op verbinding" legt een duidelijk accent op evenementen en het evenementenbeleid. Het door de raad beschikbaar gestelde budget voor de oplossing van personele knelpunten biedt de mogelijkheid tot de aanstelling van een veiligheidscoördinator evenementen alsmede een handhaver evenementen.

6. Kwaliteit

In hoofdstuk 4 van de Beleidsnota en in de eerdere hoofdstukken van deze Uitvoeringsnota is al ingegaan op diverse kwaliteitsaspecten binnen het werkveld VTH. Verwezen wordt naar hoofdstuk 4 van de Beleidsnota, waarin in meer algemene zin over kwaliteitsborging wordt gesproken. Specifieker is ingegaan op de kwaliteit van planning en control (Big8), zie paragraaf 1.2 van de Beleidsnota. En is er uitvoerig aandacht besteed aan de kwaliteit van de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van de VTH-taken (kwaliteitscriteria kritieke massa), zie paragraaf 1.3 van de Beleidsnota. Meer uitgewerkt komen enkele belangrijke onderdelen van de planning en control-cyclus aan bod in de hoofdstukken 1 en 2 van deze Uitvoeringsnota (risicoanalyse en monitoring). En in hoofdstuk 4 van deze Uitvoeringsnota zijn de diverse strategieën op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving beschreven, als kwaliteitsdrager van de uitvoering van de VTH-taken. Ook wordt in dat hoofdstuk aandacht besteed aan de beschrijving van werkprocessen en het gebruik van objectieve criteria voor het toetsen van aanvragen omgevingsvergunning en het uitoefenen van toezicht en handhaving.
Een aantal kwaliteitsaspecten is daarmee nog onderbelicht gebleven. In dit hoofdstuk worden die aspecten uitgewerkt.

6.1 Klanttevredenheidsonderzoek

In het kader van het programma "Aan de slag met de Omgevingswet" is de mogelijkheid geboden mee te doen aan een tweetal belevingsonderzoeken onder indieners van aanvragen en onder gebruikers van rechtsbeschermingsmogelijkheden. De gemeente Weert heeft hieraan meegedaan doch gezien de respons zijn de resultaten slechts beperkt bruikbaar gebleken.

Verder is in het kader van het verbeteren van het vergunningverleningproces, en gericht op een betere dienstverlening, een aanvulling op de procedure ingevoerd. Bij ieder product dat wordt afgeleverd is een kort enqueteformulier gevoegd waarbij gevraagd wordt om een reactie op de dienstverlening. Tevens bestaat voor een aanvrager de mogelijkheid om aan te geven of een nadere telefonische toelichting gewenst is. Alle punten die op deze manier naar voren komen zijn en worden meegenomen in het lean maken van het proces.

Tot slot kan gewezen worden op de instelling van een Service.Ruimte. Dit servicepunt waarin de afdelingen VTH, OG en Ruimte & Economie zijn vertegenwoordigd, is gericht op een snelle informatieuitwisseling en klachtenafhandeling met de klanten van de gemeente daar waar het gaat om de fysieke leefomgeving.

6.2 Kwaliteitscontrole (4-ogen / tegenlezen / juridische controle)

Binnen de afdeling VTH bestaat geen duidelijke set van afspraken over het tegenlezen van elkaars stukken. Toch gebeurt dit in de praktijk veelvuldig. Het is echter zeer afhankelijk van de betreffende medewerker en de specifieke casus. Binnen het cluster juridische zaken is het tegenlezen wel de gebruikelijke gang van zaken. De aanstelling van een medewerker kwaliteitszorg, mogelijk door het door de raad beschikbaar gestelde budget voor de oplossing van personele knelpunten, zal een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de producten van de afdeling VTH.

6.3 Kwaliteit producten / brieven

Bewaking van kwaliteit vindt niet alleen plaats door hetgeen onder 6.2 is vermeld. Het uitgangspunt Klare Taal zoals dat gemeentebreed wordt toegepast zorgt er ook voor dat er kwalitatief goede maar met name ook voor de buitenwacht leesbare en begrijpelijke brieven en andere stukken worden verzonden. Het geven van tips en trucs in instructiewijzers maar ook de inzet van taalcoaches zijn hierbij belangrijke hulpmiddelen. In het kader van het al eerder genoemde verbeteren van het vergunningverleningproces is ook alle correspondentie opnieuw gescreend. Ook hier geldt dat de komst van een medewerker kwaliteitszorg een verdere positieve bijdrage zal leveren.

6.4 Opleidingsplan medewerkers

Zoals reeds uitgewerkt in de Beleidsnota, worden er landelijke kwaliteitseisen gesteld aan medewerkers die werkzaam zijn binnen het VTH-werkveld. Deze kwaliteitseisen hebben betrekking op kritieke massa (opleiding, werkervaring en 'benodigde vlieguren per taak'). De medewerkers van onze organisatie zijn hierop getoetst via een zogenaamd EVP-traject . Daar waar een medewerker niet helemaal voldoet aan opleidingseisen, wordt deze opleiding georganiseerd. Daarnaast is het van groot belang dat medewerkers op de hoogte blijven van de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied. Actualisatie van kennis is essentieel voor het uitoefenen van VTH-werk. Daartoe beschikt de afdeling VTH over een opleidingsplan. Dit opleidingsplan voorziet in de noodzakelijk opleidingen/cursussen/trainingen die nodig zijn voor het op peil houden c.q. vergroten van de vakkennis of de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. De medewerkers kunnen naar eigen inzicht en behoefte aanmeldingen doen voor het opleidingsplan waarna bekeken wordt wat (financieel) haalbaar is.
Daarnaast speelt ook de RUD een rol door het verzorgen van opleidingen voor medewerkers die werkzaamheden in het kader van de RUD uitvoeren.

6.5 Regeling voor uitbesteden van vergunningverlening/toezicht/handhaving/specialistische taken

Conform de landelijke kwaliteitscriteria dient de gemeente, indien zij gebruik (wenst te maken) maakt van externe ondersteuning hiervoor een regeling te hebben vastgesteld. Degene die ingehuurd wordt moet namelijk voldoen aan de eisen met betrekking tot de kritieke massa (opleiding, ervaring etc.) uit de landelijke kwaliteitscriteria. De gemeente Weert huurt externen in voor het onderdeel constructieve veiligheid. Contractueel is met het betreffende bureau vastgelegd dat het alleen mag gaan om senior adviseurs met voldoende opleiding en ervaring. Op deze manier wordt voldaan aan de eisen met betrekking tot de kritieke massa.

6.6 Actualisatie vigerend beleid

Voor het borgen van een kwalitatief goed eindproduct (een omgevingsvergunning, een controle, een handhavingsbesluit) is het van belang dat het vigerend (inhoudelijk) beleid van de gemeente op orde is en wordt geactualiseerd. Periodiek dient het vigerend beleidskader onder de loep te worden genomen en te worden beoordeeld op actualiteit. Echter, er is sprake van een aantal ontwikkelingen die consequenties kunnen hebben voor het inhoudelijk beleid. De komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen leveren niet alleen inhoudelijk een totaal andere situatie op voor het werkterrein VTH maar zullen ook gevolgen hebben voor de gemeentelijke organisatie en de afdeling VTH. Ook het programma "Weert koerst op verbinding" zal consequenties hebben voor de activiteiten van de afdeling VTH.

Is onderhavige beleidsnota hoofdzakelijk gericht op de Wabo en geeft het de kaders aan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, de afdeling VTH kent nog andere beleidsterreinen waar in het verleden inhoudelijk beleid is geformuleerd. Ook voor die terreinen geldt dat actualisatie noodzakelijk is. Het gaat dan om navolgende plannen waarbij tussen haakjes de op dit moment voorziene datum van actualisatie (zoals ook opgenomen in de beleidskalender) is aangegeven:

- het horeca-evenementenbeleid (3e kwartaal 2019, samenloop met beheervisie binnenstad)
- beheervisie binnenstad (3e kwartaal 2019, samenloop met horeca-evenementenbeleid)
- bibobbeleid (2e kwartaal 2019)
- prostitutiebeleid (3e kwartaal 2019)
- marktbeleid (1e kwartaal 2019)

7. Bijlagen

1. Resultaat kritieke massa voor gemeente Weert
2. Raming benodigde capaciteit uit UP 2018
3. Landelijke handhavingsstrategie

Bijlage 1

Resultaat kritieke massa voor gemeente Weert

VTH - Wet taken

Generieke deskundigheden

		VTH - Wet taken		Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	Afdeling	Naam	Accent	Telefoon	Mobiel	E-mail
		Inzet FTE gemeente	Inzet FTE RUD							
1. Casemanagen	**FTE**	0,45			VTH		bouwen			
Aanwezige FTE	4,63	0,48			VTH		bouwen			
Benodigde FTE	3,00	0,70			VTH		bouwen			
SOM	1,63	0,60			VTH		bouwen			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00	0,70			VTH		bouwen			
SOM	1,63	0,70			VTH		bouwen			
		0,10			VTH		milieu			
		0,10			VTH		milieu			
		0,10			VTH		milieu			
		0,10			VTH		milieu			
		0,10			VTH		RO			
		0,50			VTH		milieu			
2. Vergunningverlenning bouwen en ruimtelijke ordening	**FTE**	0,22			VTH		bouwen			
Aanwezige FTE	1,92	0,24			VTH		bouwen			
Benodigde FTE	2,67	0,20			VTH		bouwen			
SOM	-0,75	0,30			VTH		bouwen			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,99	0,20			VTH		bouwen			
SOM	0,24	0,20			VTH		bouwen			
		0,10			VTH		RO			
		0,14		0,29	RB		RO			
		0,14		0,30	RB		RO			
		0,18		0,40	RB		RO			
3. Vergunningverlening milieu	**FTE**	0,30	0,30		VTH		milieu			
Aanwezige FTE	2,65	0,29	0,29		VTH		milieu			
Benodigde FTE	5,32	0,40	0,30		VTH		milieu			
SOM	-2,67		0,27		VTH		milieu			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00	0,50			VTH		milieu			
SOM	-2,67									

		VTH - Wet taken		Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	Afdeling	Naam	Accent	Telefoon	Mobiel	E-mail
		Inzet FTE gemeente	Inzet FTE RUD							
4. Toezicht en handhaven bouwen en ruimtelijke ordening	**FTE**	0,90			VTH		bouwen			
Aanwezige FTE	3,60	0,90			VTH		bouwen			
Benodigde FTE	3,33	0,90			VTH		bouwen			
SOM	0,27	0,90			VTH		bouwen			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	**0,27**									
5. Toezicht en handhaven Milieu	**FTE**	0,40	0,50		VTH		milieu			
Aanwezige FTE	4,49	0,40	0,50		VTH		milieu			
Benodigde FTE	5,32	0,40	0,50		VTH		milieu			
SOM	-0,83	0,39	0,50		VTH		milieu			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00	0,40	0,50		VTH		milieu			
SOM	**-0,83**									
6. Toezicht handhaven bodem	**FTE**		0,10		VTH		milieu			
Aanwezige FTE	0,10									
Benodigde FTE	0,67									
SOM	-0,57									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	**-0,57**									
7. Toezicht en handhaven groene wetten	**FTE**				Provincie					
Aanwezige FTE	0,00									
Benodigde FTE	1,33									
SOM	-1,33									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	**-1,33**									

		VTH - Wet taken		Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	Afdeling	Naam	Accent	Telefoon	Mobiel	E-mail
		Inzet FTE gemeente	Inzet FTE RUD							
Specialistische deskundigheden										
Accent 'juridisch'										
8. Behandelen juridische aspecten vergunningverlening	**FTE**	0,30			VTH		RO en bouwen			
Aanwezige FTE	0,77	0,10			VTH		bouwen			
Benodigde FTE	1,33	0,37			VTH		milieu			
SOM	-0,56									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	**-0,56**									
9. Behandelen juridische aspecten handhaving	**FTE**	0,50			VTH		RO en bouwen			
Aanwezige FTE	1,33	0,20			VTH		bouwen			
Benodigde FTE	1,33	0,63			VTH		milieu			
SOM	0,00									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	**0,00**									
10. Behandelen juridische aspecten afwijkingsbesluit	**FTE**	0,50			VTH		RO			
Aanwezige FTE	1,10	0,20			VTH		RO en bouwen			
Benodigde FTE	2,00	0,10		0,29	RB		RO en juridisch			
SOM	-0,90	0,10		0,21	RB		RO en juridisch			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,81	0,04		0,05	RB		RO en juridisch			
SOM	**-0,09**	0,04		0,04	RB		RO en juridisch			
		0,04		0,07	RB		RO			
		0,04		0,10	RB		RO en milieu			
		0,04		0,05	RB		RO			
11. Ketentoezicht	**FTE**									
Aanwezige FTE	0,00									
Benodigde FTE	2,00									
SOM	-2,00									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	**-2,00**									

		VTH - Wet taken		Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	Afdeling	Naam	Accent	Telefoon	Mobiel	E-mail
		Inzet FTE gemeente	Inzet FTE RUD							
12. Buitengewone opsporing milieu, welzijn en infrastructuur	**FTE**									
Aanwezige FTE	0,00									
Benodigde FTE	0,00									
SOM	0,00									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	0,00									
Accent 'bouwen'										
13. Bouwfysica	**FTE**	0,10			VTH		bouwen			
Aanwezige FTE	0,40	0,10			VTH		bouwen			
Benodigde FTE	2,00	0,10			VTH		bouwen			
SOM	-1,60	0,10			VTH		bouwen			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	-1,60									
14. Brandveiligheid	**FTE**	0,20			VTH		brandveiligheid gebruik			
Aanwezige FTE	1,33	1,13			Veiligheidsregio					
Benodigde FTE	1,33									
SOM	0,00									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	0,00									
15. Constructieve veiligheid	**FTE**				externe partner					
Aanwezige FTE	0,00									
Benodigde FTE	0,00									
SOM	0,00									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	0,00									

		VTH - Wet taken		Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	Afdeling	Naam	Accent	Telefoon	Mobiel	E-mail
		Inzet FTE gemeente	Inzet FTE RUD							
16. Bouwakoestiek	**FTE**	0,03			RB		RO en bouwen			
Aanwezige FTE	0,03									
Benodigde FTE	1,33									
SOM	-1,30									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	**-1,30**									
17. Sloop en asbest	**FTE**		0,10		VTH		bouwen			
Aanwezige FTE	0,40		0,10		VTH		bouwen			
Benodigde FTE	0,67		0,10		VTH		bouwen			
SOM	-0,27		0,10		VTH		bouwen			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	**-0,27**									
Accent 'milieu'										
18. Afvalwater	**FTE**		0,10		VTH		milieu			
Aanwezige FTE	0,10				waterschap					
Benodigde FTE	0,67									
SOM	-0,57									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,00									
SOM	**-0,57**									
19. Bodem, water en bouwstoffen	**FTE**		0,10		VTH		milieu			
Aanwezige FTE	0,14	0,04		0,04	RB		milieu			
Benodigde FTE	1,33									
SOM	-1,19									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,04									
SOM	**-1,15**									

		VTH - Wet taken		Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	Afdeling	Naam	Accent	Telefoon	Mobiel	E-mail
		Inzet FTE gemeente	Inzet FTE RUD							
20. Externe veiligheid	**FTE**	0,10			VTH		brandveiligheidsgebruik			
Aanwezige FTE	0,37		0,10		VTH		milieu			
Benodigde FTE	2,67	0,10			VTH		milieu			
SOM	-2,30	0,07		0,20	RB		RO en milieu			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,20				veiligheidsregio					
SOM	**-2,10**									
21. Geluid	**FTE**	0,10	0,10		VTH		milieu			
Aanwezige FTE	0,25				VTH		milieu en juridisch			
Benodigde FTE	2,00	0,05		0,14	RB		RO en milieu			
SOM	-1,75									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,14									
SOM	**-1,61**									
22. Groen en ecologie	**FTE**		0,10		VTH		milieu			
Aanwezige FTE	0,29	0,19		0,16	RB		RO en milieu			
Benodigde FTE	2,00									
SOM	-1,71									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,16									
SOM	**-1,55**									
23. Luchtkwaliteit	**FTE**		0,10		VTH		milieu			
Aanwezige FTE	0,54		0,10		VTH		milieu			
Benodigde FTE	2,67		0,10		VTH		milieu			
SOM	-2,13		0,10		VTH		milieu			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,04		0,10		VTH		milieu			
SOM	**-2,09**	0,04		0,04	RB		RO en milieu			

		VTH - Wet taken		Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	Afdeling	Naam	Accent	Telefoon	Mobiel	E-mail
		Inzet FTE gemeente	Inzet FTE RUD							
Accent 'ruimtelijke ordening'										
24. Stedenbouw en inrichting openbare ruimte	**FTE**	0,08		0,42	RB		RO			
Aanwezige FTE	0,16	0,08		0,40	RB		RO en milieu			
Benodigde FTE	2,00			0,10	RB		RO			
SOM	-1,84									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,92									
SOM	**-0,92**									
25. Exploitatie en planeconomie	**FTE**			0,90	PO		juridisch			
Aanwezige FTE	0,04			0,60	PO		juridisch			
Benodigde FTE	0,67			0,04	RB		RO			
SOM	-0,63			0,04	RB		RO			
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	1,77			0,04	RB		RO			
SOM	**1,14**	0,04		0,15	RB		RO en juridisch			
26. Cultuurhistorie	**FTE**	0,23		0,02	RB		RO			
Aanwezige FTE	0,23				RB		RO			
Benodigde FTE	3,33				OCSW		RO			
SOM	-3,10									
FTE Inhoudelijk gelijke niet VTH - Wet taken	0,02									
SOM	**-3,08**									

Bijlage 2

Raming benodigde capaciteit UP 2018

In tabelvorm ziet de raming er als volgt uit waarbij duidelijkheidshalve ook nog een onderverdeling is aangebracht in de drie aandachtsgebieden waar de afdeling VTH zich in hoofdzaak op richt te weten milieu, bouwen/RO en lokale taken (APV en bijzondere wetten).

Benodigde personele capaciteit	Uren
Vergunningen	
Milieu	
verg.verlening milieu bij industriele IPPC inrichtingen	146
verg.verlening milieu bij agrarische IPPC inrichtingen	952
vergunningverlening milieu bij overige vergunningsplichtige inrichtingen	446
Verg. verlening milieu bij niet-verg. inrichtingen	697
Overige vergunningverlening milieu algemeen	1552
Vergunningen grondstromen, bouwstoffen en bodem	25
Specialistisch advies (externe) veiligheid	388
Bodem, bouwstoffen en water	106
Specialistisch advies geluid en trillingen	229
Milieuadvies ruimtelijke plannen	75
Bouwen/RO	
Vergunningverlening bouw (complex)	600
Vergunningverlening bouw (eenvoudig)	300
Specialistisch advies brandveiligheid	800
Specialistisch advies constructieve veiligheid	460
Specialistisch advies stedenbouw en inrichting openbare ruimte	60
Advies vergunning aanleg (Wro)	67,5
Advies vergunning voor activiteiten binnen de WABO uit gemeentelijke verordeningen	75
Advies cultuurhistorie	234
Meldingen sloop en asbest	130
Intake	5802
Casemanagement	5608
Besluitvorming beschikking vergunning	932
Publicatie en ter inzage legging	233
Lokale taken	
APV	1858,25
Verkeer	443,5
Winkeltijdenwet	4
Wet op de kansspelen	4
Drank- en horecawet	474
Weekmarkten	92
Vuurwerk	4
Veiligheid	16
Beleid, beleidsregels en kaders	1246

Totaal	24060

Wat betreft toezicht en handhaving geeft de risicoanalyse cijfermatig het volgende beeld.

Toezicht	Uren
Milieu	
Toezicht milieu bij industriele IPPC inrichtingen	67,5
Toezicht milieu bij agrarische IPPC inrichtingen	388,74
Toezicht milieu bij overige verg.plichtige inr.	352,26
Toezicht bij niet verg.plichtige inrichtingen	1813,74
Bouwen/RO	
Toezicht bouwen en RO (eenvoudig) - realisatiefase	325,8
Toezicht bouwen en RO (complex) - realisatiefase	934,1
Toezicht gebruiksfase (bestaande bouw)	2191,5
Specialistisch advies brandveiligheid	140
Specialistisch advies cultuurhistorie	65
Toezicht bij sloop en asbest	420
Toezicht op overtredingen van bouw-, sloop- en/of bestemmingsplanvoorschriften	700
Advies na meldingen, klachten en ongewone voorvallen	625
Lokale taken	
Toezicht APV (centrumgebieden en woongebieden)	7020
Toezicht woongebieden	375
Toezicht horeca en evenementen	4122
Toezicht groen	10
Totaal	19551

Als laatste productgroep in het uitvoeringsprogramma is opgenomen de juridische werkzaamheden.

Net als bij vergunningverlening geldt voor de juridische werkzaamheden dat een raming vooraf erg moeilijk te geven is. Daarom is op basis van de ervaringscijfers over 2017 een inschatting gegeven van de benodigde uren in 2018.
Verder zijn ook hier een aantal producten toegevoegd onder de kop overige juridische werkzaamheden die een meer afgerond beeld geven van de totale activiteiten binnen dit taakveld. Te denken valt aan ondersteuning bijzondere wetten, rechtsbescherming, beleid en ondersteuning afdeling.

Juridische werkzaamheden	
Juridisch Vergunningverlening	2780
Juridisch Toezicht en Handhaving	1497
Overige juridische werkzaamheden t.b.v. afdeling	3000
Totaal	7277

Bijlage 3

Landelijke Handhavingsstrategie

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 Rijp, 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.

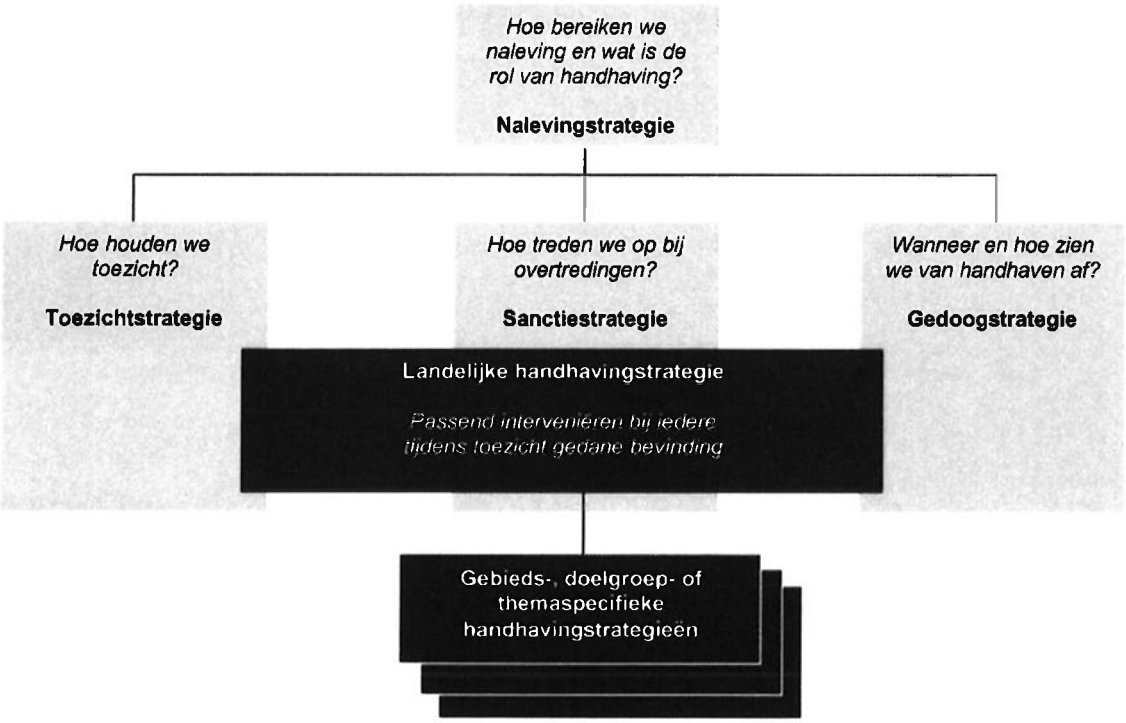
4 Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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 strafvervolging door het OM overigens onverlet [6].

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhaving-strategie, 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 handhaving-strategie 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. Handhaving-instanties 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 omgevingrecht 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

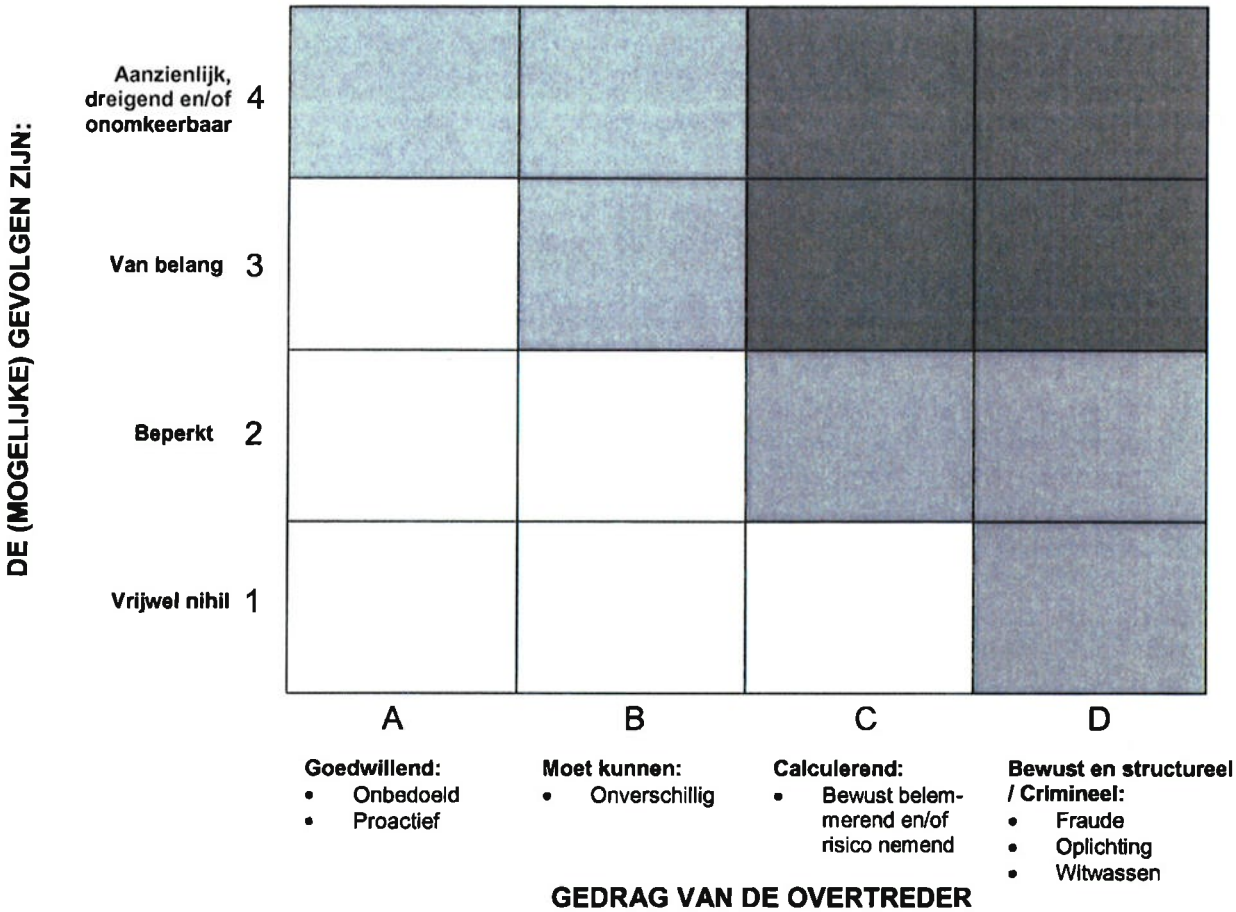
Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie 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



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 mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavinghistorie 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 strafvervolging 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:	A	B	C	D
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 / informeren	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Vrijwel nihil 1	**Bestuursrecht herstellend** Aanspreken / informeren	**Bestuursrecht herstellend** Aanspreken / informeren	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
	Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	**Moet kunnen:** • Onverschillig	**Calculerend:** • Bewust belemmerend en/of risico nemend	**Bewust en structureel / Crimineel:** • Fraude • Oplichting • Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

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

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

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

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavinginstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiverings-beginsel, 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 handhavingactiviteitenprogramma, 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 stringentere reactie bij voortduring van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheids-gronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

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.