

Bijlagenbundel

Uitvoerings- en Handhavingsstrategie



2024 - 2027

Inhoudsopgave

Inleiding	4
VTH Beleidscyclus en procescriteria	4
Leeswijzer	4
Bijlage 1: Vergunningenstrategie	6
1. Inleiding	6
2. Omgevingswet	6
2.1 Werkwijze Omgevingswet vergunningen	6
2.2 Beoordelingscriteria Omgevingswet vergunningen	9
2.3 Omgevingsvergunningen	10
2.4 Werkwijze meldingen	10
Bijlage 2: Nalevingsstrategie	12
1. Inleiding	12
2. Preventiestrategie	12
Bijlage 3: Werkwijze toezicht en handhaving melding bouwactiviteit (Wkb)	15
Toezicht en handhaving onder de Wkb	15
1.1 Voor de bouw	15
1.2 Tijdens de bouw	15
1.3 Na de bouw	15
Bijlage 4: Toezichtstrategie	17
1. Inleiding	17
2. Wat is toezicht?	17
3. Algemene werkwijze van toezicht	18
3.1 Werkwijze prioritair werken	18
3.2 Voorbereiding van toezicht	18
3.3 Uitvoeren toezicht	18
3.4 Rapportage	19
4. Toezicht op de Omgevingswettaken	20
4.1 Vergunningentoezicht onder de Omgevingswet	20
4.2 Meldingentoezicht onder de Omgevingswet	21
4.3 Toezicht tijdens de gebruiksfase	23
4.4 Projectmatig toezicht onder de Omgevingswet	28
4.5 Signaal gestuurd toezicht: Meldingen en klachten	28
Bijlage 5: Handhavingsstrategie	30
1. Inleiding	30

2.	Bestuursrecht en strafrecht	30
3.	Instrumenten.....	31
3.1	Bestuursrechtelijke instrumenten.....	31
3.2	Strafrechtelijke instrumenten	32
3.3	Bestuurlijk strafrechtelijk traject/Combinatie.....	33
3.4	Strafrechtelijk handhaven OMWB.....	33
4.	Landelijke handhavingsstrategie.....	33
4.1	Processtappen	34
5.	Overtredingen (eigen)overheidsinstantie	40
	Bijlage 6: Gedoogstrategie	41
1.	Inleiding.....	41
2.	Wanneer gedogen?	41
3.	Hoe gedogen?.....	41
	Bijlage 7: Samenwerking	42
	Bijlage 8: Uitvoeringsorganisatie.....	44
1.	Inleiding.....	44
2.	De functies.....	44
3.	Scheiding van functies.....	44
4.	Roulatiesysteem	44
5.	Bereikbaarheid en beschikbaarheid van de organisatie	44
6.	Beschrijving werkprocessen, procedures en informatievoorziening.....	45
7.	Opleidingen	45
	Bijlage 9: Werkwijze prioritair werken	46
1.	Inleiding.....	46
1.1	Acuut gevaar.....	47
1.2	Cultureel erfgoed.....	47
2.	Scenario's	48
2.1	Scenario's vergunningverlening	49
2.2	Scenario's toezicht op vergunningen	50
2.3	Scenario's toezicht en handhaving (n.a.v. klachten en meldingen).....	51
	Bijlage 10: Risicoanalyse en prioritering Bouw & RO-taken.....	54
1.	Toelichting risicoanalyse	54
2.	Risicoanalyse en prioritering activiteiten vergunningverlening, toezicht en handhaving	56
	Omgevingsrecht	56

Inleiding

Voor u ligt de Bijlagenbundel van de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (hierna U&H-strategie) voor de komende beleidsperiode van 2024-2027 van de gemeente Bergen op Zoom. In deze strategie beschrijven wij hoe wij als gemeente omgaan met onze Uitvoerings- (vergunningen) en Handhavingstaken (toezicht en handhaving) (hierna U&H-taken); derhalve vindt u hierin de prioritering, strategie, beoordelingscriteria en werkwijzen van de gemeente bij de van de U&H-taken. Voorheen werd deze strategie ook wel het VTH-beleid genoemd. Op basis van de verplichtingen die voortvloeien uit de Omgevingswet (Ow) en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) omvatten deze taakvelden o.a. omgevingsplanactiviteiten (zoals bouwen, slopen, kappen, aanleggen uitrit, afwijken omgevingsplan) erfgoed en milieu. In deze U&H-strategie is ervoor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de terminologie en begrippen van de Omgevingswet.

VTH Beleidscyclus en procescriteria

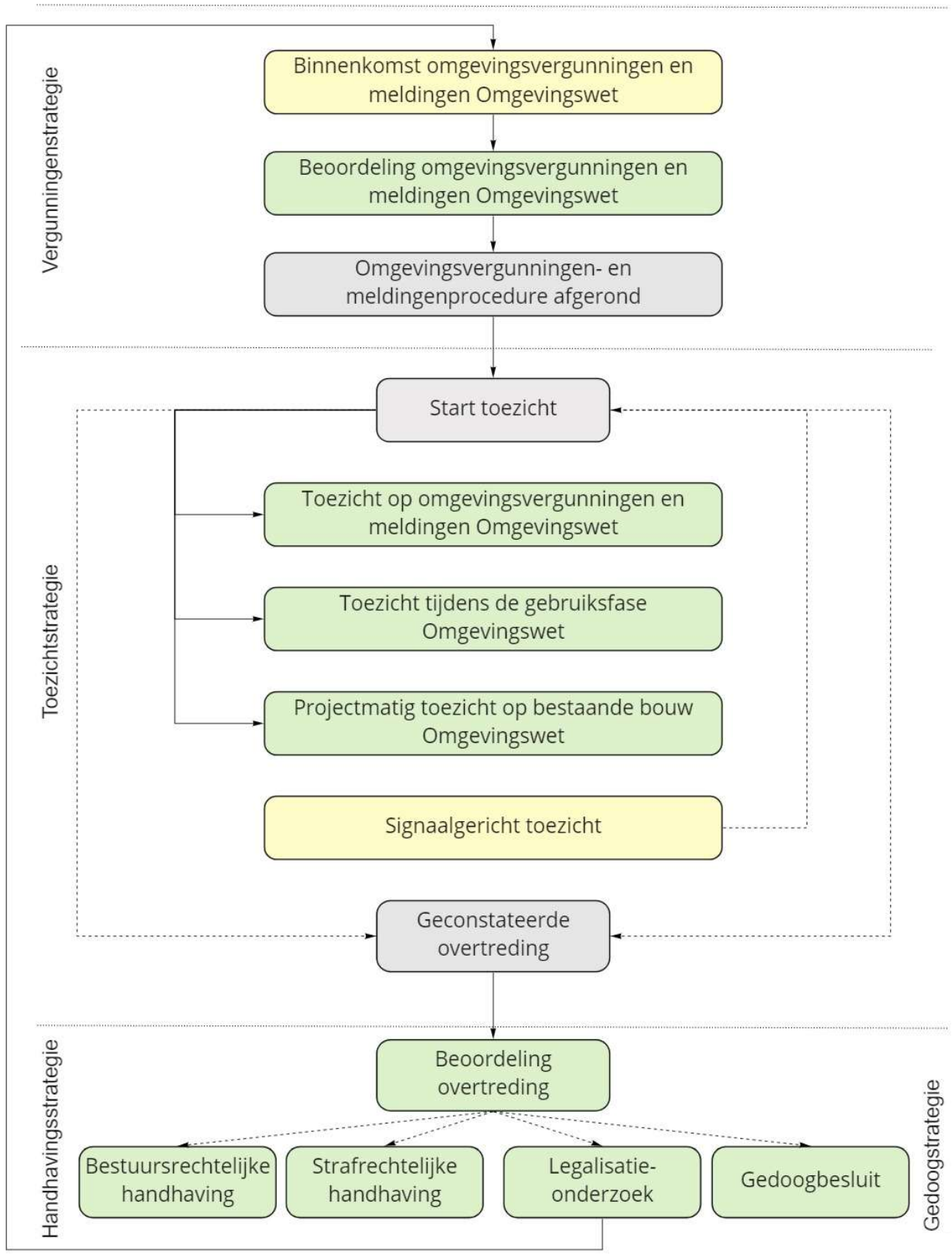
De procescriteria voor de gezamenlijke beleidscyclus voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten is voorgeschreven in de Omgevingswet (H13, Afdeling 13.2 Omgevingsbesluit).

De U&H strategie kent een cyclus van vier jaar. Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld. De jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma vormt de basis van de evaluatierapportage (voorheen het jaarverslag). In deze jaarlijkse evaluatie wordt bezien of die evaluatie aanleiding geeft tot aanpassing van de U&H-strategie en deze bijlagebundel. De U&H-strategie en de bijlagenbundel zijn dus dynamische documenten.

De U&H-strategie, het uitvoeringsprogramma en de evaluatierapportage worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders (B&W). Het college informeert de provincie, gemeenteraad en partners over deze documenten. De gemeenteraad kan het beleid desgewenst agenderen voor bespreking en vaststelling.

Leeswijzer

In deze bijlagenbundel staan de strategieën uit het eerste deel gedetailleerd uitgewerkt. Hieronder in Figuur 1 wordt schematisch het proces en de structuur van de uitvoeringsstrategieën (en dus deze bijlagebundel) weergegeven.

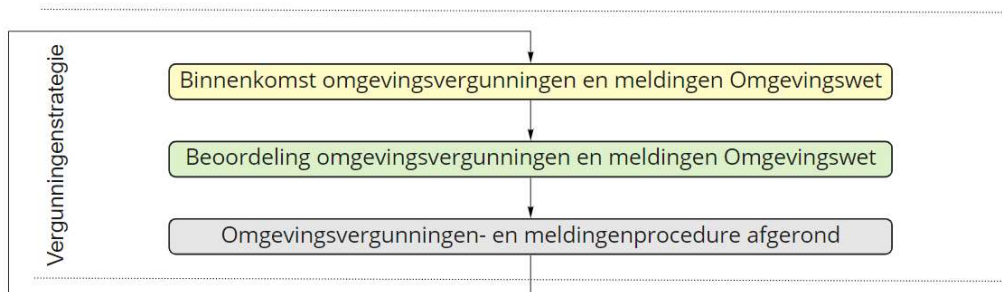


Figuur 1 Uitvoerings- en Handhavingsstrategieën en leeswijzer bijlagebundel

Bijlage 1: Vergunningenstrategie

1. Inleiding

In deze bijlage wordt de vergunningenstrategie uiteengezet. Dit betreft het bovenste gedeelte van het schema van Figuur 1.



Figuur 2 Schematische weergave vergunningenstrategie

Allereerst wordt een algemeen inzicht gegeven in de werkwijze die casemanagers hanteren bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Daarna worden de beoordelingscriteria voor vergunningverlening en de bijbehorende vergunningen en meldingen weergegeven. Waar de werkwijze afwijkt van de algemene werkwijze wordt een nadere toelichting gegeven.

2. Omgevingswet

Vergunningplichten komen voort uit Hoofdstuk 5 van de Omgevingswet. In totaal zijn er 14 verschillende type activiteiten waarvoor een omgevingsvergunningplicht geldt.

Het college van B&W is bevoegd gezag voor de aanvraag van een omgevingsvergunning als die aanvraag alleen 1 of meer van de volgende activiteiten bevat:

- Bouwactiviteit;
- omgevingsplanactiviteit die niet van provinciaal of nationaal belang is;
- rijksmonumentenactiviteit, voor zover het geen enkelvoudige aanvraag met betrekking tot een archeologisch monument betreft;
- milieubelastende activiteit.

2.1 Werkwijze Omgevingswet vergunningen

2.1.1 Binnenkomst

Vergunningaanvragen en meldingen met betrekking tot de Omgevingswet worden ontvangen vanuit het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De U&H-applicatie is gekoppeld aan het DSO. Via de samenwerkingsmodule kan worden samengewerkt met andere overheden bij aanvragen waarvoor een advies of instemming nodig is.

Initiatiefnemers kunnen verschillende soorten verzoeken indienen via het DSO, bijvoorbeeld:

- vooroverleg
- aanvraag vergunning;
- melding;
- informatie;
- informatie ongewoon voorval;
- aanvraag maatwerkvoorschrift;
- melding gelijkwaardige maatregel;
- aanvraag toestemming gelijkwaardige maatregel.

Voor zover niet wettelijk voorgeschreven kunnen vragen en indieningsvereisten door de gemeente zelf worden bepaald middels toepasbare regels in het DSO. Zo is het mogelijk om de suggestie van het vooroverleg/Initiatieven Mogelijke Maken-overleg (IMM) eerder in het proces onder de aandacht te brengen zodat vaker voor deze optie wordt gekozen.

2.1.2 Voortraject

Voor een vergunningaanvraag wordt ingediend heeft de initiatiefnemer verschillende opties in het voortraject, namelijk

- de informatievraag;
- het IMM proces;
- vooroverleg bouw;
- vooroverleg RO.

Hieronder gaan we in op het IMM proces en de vooroverleggen bouw en RO.

Een ingekomen initiatief (informatievraag of IMM) wordt getoetst aan het omgevingsplan. Indien het initiatief in strijd is met het omgevingsplan wordt getoetst of er binnen het omgevingsplan mogelijkheden zijn om daar medewerking aan te kunnen verlenen. Indien het omgevingsplan geen mogelijkheden bevat, wordt een maatwerkroute gekozen waarbij gewerkt wordt met de ja, mits-houding. In de eerste plaats wordt een initiatief beoordeeld op wenselijkheid. Bij een positieve beoordeling wordt vervolgens gezien hoe het initiatief mogelijk te maken is. Onderdeel van deze maatwerkroute is bijvoorbeeld het organiseren van een 1 of meerdere omgevingstafels en het voeren van een omgevingsdialoog. Binnen het maatwerkproces wordt getoetst aan de volgende aspecten:

1. Meerwaarde voor de gemeenschap
2. Wenselijkheid en bijdrage aan doelstellingen (vanuit visies);
3. Overige wet- en regelgeving.

Vanaf dat moment start het vooroverleg Bouw of RO (afhankelijk van initiatief). Een vooroverleg kan ook los via het DSO worden aangevraagd. Bij het vooroverleg Bouw/RO wordt de formele aanvraag omgevingsvergunning voorbereid. De gemeente Bergen op Zoom stimuleert het indienen van een vooroverleg, omdat hier op een informele wijze knelpunten worden gesignaleerd en mogelijk worden opgelost, zodat de uiteindelijke vergunningaanvraag binnen de termijn van 8 weken kan worden afgehandeld. De gemeente heeft hiervoor een proces ontwikkeld.

Bij een positieve uitslag wordt geadviseerd hoe aan de aanvraag verder medewerking kan worden verleend. Medewerking kan plaatsvinden door aanpassing van het omgevingsplan en de omgevingsvisie of het aanvragen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Het aanvragen van vooroverleg Bouw en RO wordt door de gemeente Bergen op Zoom gestimuleerd. Door middel van communicatie (website en KCC) worden initiatiefnemers gestuurd naar het vooroverleg.

2.1.2.1 Verplichte participatie

De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend.

De gemeenteraad van Bergen op Zoom heeft besloten om een omgevingsdialoog verplicht te stellen bij aanvragen die strijdig zijn met het omgevingsplan.

Voor dit type aanvragen is een omgevingsdialoog een aanvraagvereiste en is het ontbreken hiervan een grond om de aanvraag buiten behandeling te stellen. Om deze omgevingsdialoog op een juiste manier te kunnen voeren heeft de gemeenteraad ook de 'Handreiking Omgevingsdialoog' vastgesteld. Hierin zijn kaders opgenomen voor het voeren van de dialoog. Het vormgeven van deze dialoog blijft echter maatwerk en is afhankelijk van de impact van een initiatief.

2.1.3 Procedure

Na het indienen van een volledige aanvraag zijn er 8 weken voor de inhoudelijke behandeling van de aanvraag. Dit is geen fatale termijn, maar een termijn van orde. Dat houdt in dat het bestuursorgaan in gebreke kan worden gesteld en een dwangsom moet betalen als de beslistermijn is verstreken. De hoogte van de dwangsom moet bij besluit worden vastgesteld. Daarnaast kan direct beroep bij de rechtbank worden ingesteld tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag.

De reguliere procedure kan met 6 weken worden verlengd tot 14 weken. Wanneer de aanvraag niet compleet is, kan een verzoek om aanvulling worden gedaan, waarbij de termijn van behandeling stil komt te liggen (Algemene wet bestuursrecht) totdat de aanvulling is gedaan. De rechtsgevolgen bij de reguliere procedure zijn bezwaar bij het college van B&W, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Net als onder de Wabo het geval was kan de aanvrager meerdere activiteiten in één keer (een meervoudige aanvraag) indienen. In principe is dan voor alle aanvragen de standaardprocedure van 8 weken van toepassing (met uitzondering van de gevallen die hieronder zijn genoemd). De activiteit met de zwaarste procedure bepaalt bij een meervoudige aanvraag de toe te passen procedure.

2.1.3.1 Uitgebreide procedure

In sommige gevallen kan een uitgebreide procedure van 6 maanden (26 weken) van toepassing zijn. Hiervoor zijn drie mogelijke redenen:

- Een aantal wettelijke gevallen zijn opgenomen in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit;
- Het college van B&W kan een uitgebreide procedure van toepassing verklaren als daarvoor gegronde redenen zijn (het is een politiek gevoelige aanvraag en de belangen zijn niet goed in beeld);
- De aanvrager kan zelf verzoeken of instemmen met de uitgebreide procedure.

Ook bij de uitgebreide procedure geldt geen vergunning van rechtswege, maar een termijn van orde. Na het verstrijken van de beslistermijn is de Wet dwangsom en beroep van toepassing. De rechtsgevolgen bij de uitgebreide procedure zijn beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.1.3.2 Advies van gemeenteraad aan college

De gemeenteraad is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op de (door de gemeenteraad) aangewezen gevallen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is.

2.1.3.3 Advies wanneer ander bevoegd gezag

Magneetactiviteiten

Bij meervoudige aanvragen kan sprake zijn van magneetactiviteiten. Deze activiteiten hebben als het ware een magnetische werking en zijn bepalend voor welk bestuursorgaan bevoegd gezag is. Het gaat om de situatie waarbij één van die activiteiten niet bij de gemeente kan worden neergelegd. De eventuele andere activiteiten die in de vergunningaanvraag zijn meegenomen gaan dan over naar het andere bevoegde gezag (de provincie of het Rijk).

Bij omgevingsplanactiviteiten waarvoor de provincie of het rijk bevoegd gezag geworden is, wordt het college van B&W, als oorspronkelijk bevoegd gezag, om advies gevraagd.

Bij meervoudige aanvragen wordt het college van B&W om advies met instemming (art. 4.10 Omgevingsbesluit) gevraagd. Het college krijgt hiervoor een voorgenomen beslissing toegestuurd (ontwerpbesluit) en moet daarover binnen 4 weken een advies geven.

Enkelvoudige aanvragen

Bij enkelvoudige aanvragen geldt voorgaande niet, omdat dan het bevoegd gezag (college van B&W) beslist op de enkelvoudige aanvraag. Dat sluit afstemming en samenwerking met andere bestuursorganen niet uit.

2.1.4 Risicoanalyse

Het is in de praktijk onmogelijk om aanvragen 100% te beoordelen en gedurende het hele bouwproces toezicht te houden (voor de onderdelen waar we zelf nog verantwoordelijk voor zijn). Dit houdt in dat er keuzes moeten worden gemaakt. De vraag hierbij is dan: Wat doe je wel en wat doe je niet? Wat kan met de beschikbare capaciteit worden opgepakt en waar kun je (een deel van) de verantwoordelijkheid aan de burger of het bedrijfsleven overlaten? De keuzes die hierin gemaakt zijn, zijn gebaseerd op het inschatten van de risico's (zie bijlage 10). Op deze manier wordt de inzet beheersbaar, worden financiële middelen effectief ingezet en worden risico's geminimaliseerd. Deze wijze van werken geldt niet alleen voor taken die de gemeente zelf uitvoert, maar ook voor taken waarvoor externe partners ingezet worden.

In de wet- en regelgeving is bepaald voor welke activiteiten inwoners en bedrijven een vergunning moeten aanvragen of een melding moeten indienen om ze te mogen uitvoeren. Het is echter niet nodig om elke aanvraag die wordt ingediend even diepgaand te toetsen aan de betreffende wet- en regelgeving. Sommige activiteiten zijn namelijk wel vergunningplichtig, maar scoren laag op risico's voor bijvoorbeeld veiligheid en gezondheid. De uniforme werkwijzen voor het behandelen van aanvragen omgevingsvergunning en meldingen sloop en brandveilig gebruik zijn vastgelegd in werkprocesbeschrijvingen. Deze zijn bekend bij alle medewerkers. In bijlage 9 'Werkwijze prioritair werken' wordt verder uitgewerkt wat de prioritering betekent voor deze werkwijzen.

2.1.5 Rapportage

Om te kunnen monitoren moeten de processtappen en uitkomst daarvan geregistreerd worden. Voor alle Omgevingswet-taken gebeurt dit in de U&H-applicatie. De sloopmeldingen worden afgehandeld door de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant die daarvoor een eigen applicatie gebruiken.

2.2 Beoordelingscriteria Omgevingswet vergunningen

2.2.1 AMvB's

Hieronder worden de belangrijkste beoordelingskaders van de Omgevingswet voor het verlenen van vergunningen genoemd. Het betreft de volgende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's):

- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl);
- Besluit kwaliteiten leefomgeving (Bkl);
- Omgevingsbesluit (Ob).

Daarnaast zijn de Omgevingsregeling, het invoeringsbesluit (met daarin de bruidsschat), het gemeentelijke omgevingsplan (tijdelijk of nieuwe stijl) en de lokale verordeningen en beleid in het kader van de fysieke leefomgeving toegelicht, welke van belang zijn in het vergunning-verleningsproces. In deze bronnen zijn de beoordelingscriteria per aanvraag omgevingsvergunning te vinden.

2.2.2 Lokaal beleid en verordeningen

Naast de beoordelingscriteria vanuit de Omgevingswet zijn er ook lokale verordeningen en beleidsregels, waarin beoordelingscriteria zijn opgenomen voor de toetsing van de aanvraag Omgevingsvergunning. Belangrijke beleidsstukken en verordeningen. Dit zijn onder andere:

- Nota Ruimtelijke Kwaliteit;
- Houtopstandenverordening Bergen op Zoom 2011;
- Beleidsregel planologische kruimelgevallen Bergen op Zoom;
- Havenverordening voor de gemeente Bergen op Zoom;
- Marktverordening Bergen op Zoom 2016;
- Algemeen plaatselijke verordening;
- Erfgoedverordening 2017;
- Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren.

2.3 Omgevingsvergunningen

Met de invoering van de Omgevingswet (via artikel 5.1) is het bouwen opgeknipt in een technisch en een ruimtelijk deel. Dat levert twee activiteiten op waarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd moet worden; de omgevingsplanactiviteit en de bouwactiviteit. In deze paragraaf worden de verschillende omgevingsvergunningen opgesomd:

- Omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit
- Omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit (binnenplans/buitenplans)
 - o Omgevingsplanactiviteit voor het bouwen van een bouwwerk.
 - o Omgevingsplanactiviteit voor het slopen van een bouwwerk
 - o Omgevingsplanactiviteit voor monumenten, beschermd stads-of dorpsgezichten, overig cultureel erfgoed en werelderfgoed
 - o Overige omgevingsplanactiviteiten (bruidsschat)
- Rijksmonumentenactiviteit
- Milieubelastende activiteiten
- Maatwerkvoorschriften
- Gelijkwaardige maatregel
- Overige activiteiten in het kader van vergunningverlening (verlengen tijdelijke omgevingsvergunning bouwactiviteit, wijzigen omgevingsvergunning, wijzigen voorschriften omgevingsvergunning, intrekken omgevingsvergunning, beoordeling onderzoeksrapporten (zonder omgevingsvergunning), niet genoemd besluit op aanvraag)

2.4 Werkwijze meldingen

De grondslag voor meldingen van voormalige vergunningplichten is te vinden in het Bal en Bbl. Anders dan bij vergunningaanvragen vindt bij de meldingen alleen een beoordeling op volledigheid plaats. Waarin de melding niet volledig is, wordt deze niet beschouwd als melding. De melder wordt hierover geïnformeerd. Hieronder wordt een aantal belangrijke meldingsplichten toegelicht. Als een vergunningplicht is vastgesteld in een specifiek geval dan komt de meldingsplicht te vervallen. De gemeente Bergen op Zoom heeft specifieke werkprocessen opgesteld voor de werkwijze meldingen.

In hoofdstuk 4 van het Bal staat per milieubelastende activiteit of er een meldingsplicht geldt. Iedere melding bestaat in ieder geval uit een aantal algemene gegevens. Dat regelt artikel 2.17 van het Bal.

2.4.1 Melding sloop

Met betrekking tot meldingsplichtige sloopwerkzaamheden uit het Bbl is het verplicht om minimaal 4 dagen (bij uitzondering 1 week) voor het begin van de sloopwerkzaamheden de sloopactiviteit te melden bij het bevoegd gezag (artikel 7.10 van het Bbl). Vervolgens moet uiterlijk 2 werkdagen voor aanvang en 1 dag na afronding van de feitelijke sloopwerkzaamheden het bevoegd gezag daarover geïnformeerd worden (artikel 7.12 van het Bbl). Het afhandelen van de sloopmeldingen en het verrichten van toezicht op sloopwerkzaamheden met asbest is bij de OMWB belegd. In artikel 7.13 van het Bbl staan de gegevens en bescheiden die tijdens de sloopwerkzaamheden aanwezig moeten zijn.

2.4.2 Melding brandveilig gebruik

Onder de Omgevingswet is de gebruiksvergunning vervallen, maar geldt voor bepaalde gebouwen nog wel een meldingsplicht. In artikel 6.6 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is een tabel opgenomen waarin per gebruiksfunctie is aangegeven vanaf welk aantal mogelijk aanwezige personen sprake is van een meldingsplicht voor brandveilig gebruik van het bouwwerk.

Op grond van artikel 6.7 Bbl moet de gebruiksmelding 4 weken voor het begin van het gebruik worden gedaan. Er moeten een aantal gegevens en bescheiden worden ingediend. Deze zijn genoemd in artikel 6.8 van het Bbl.

Wanneer een melding brandveilig gebruik wordt ingediend via het DSO bij de gemeente Bergen op Zoom, wordt deze doorgezet naar de Veiligheidsregio Midden- en West Brabant. Zij brengen een advies uit aan de gemeente en de gemeente handelt vervolgens de melding administratief verder af.

2.4.3 Melding bouwactiviteit in het kader van de Wkb

Onder de Wkb is publiek toezicht nog steeds van belang maar dit wordt op een andere manier ingevuld. De melder moet namelijk verantwoording afleggen aan het bevoegd gezag, in dit geval de gemeente, over het voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. In het nieuwe bouwproces zijn er verschillende momenten waarop de melder in contact treedt met de gemeente.

Uiterlijk 4 weken vóór de start van de bouwwerkzaamheden, dient bij de gemeente aan te worden gegeven voor welke kwaliteitsborger is gekozen en welk instrument toegepast gaat worden. Bij deze 'melding bouwactiviteit' worden alle benodigde gegevens en bescheiden aangeleverd, waarna een termijn van 4 weken aanvangt. Twee dagen vóór de daadwerkelijke start van de bouw maakt de initiatiefnemer hiervan een melding bij de gemeente. Tijdens de bouw geeft de kwaliteitsborger uitvoering aan zijn of haar taak. De kwaliteitsborger heeft de plicht om technische onvolkomenheden, waarbij de afgifte van de verklaring door de kwaliteitsborger in gevaar komt, direct te melden bij de gemeente als een melding non-conformiteit. De gemeente kan hierop handhavend optreden. Na het einde van de bouwwerkzaamheden – maar uiterlijk 2 weken vóór ingebruikname van het bouwwerk – legt de initiatiefnemer verantwoording af bij de gemeente. Dit doet de kwaliteitsborger door, bij de gereedmelding, een dossier bevoegd gezag en een verklaring van de kwaliteitsborger aan te leveren.

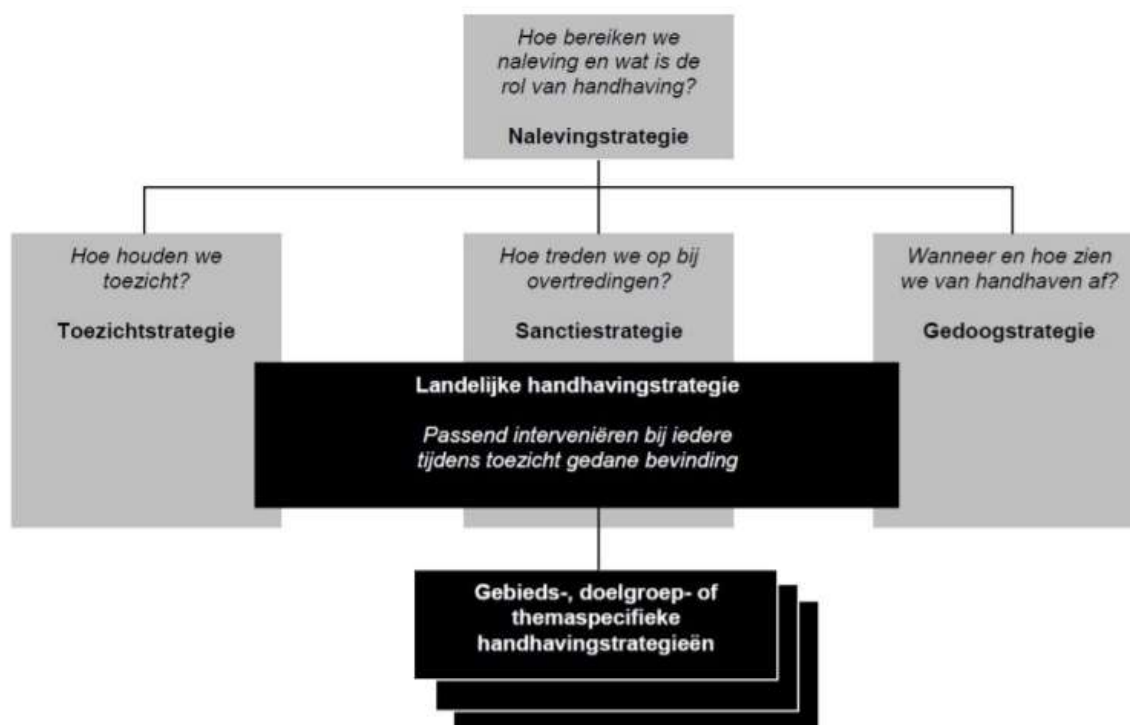
De gemeente beoordeelt het dossier bevoegd gezag op volledigheid, binnen twee weken op volledigheid. Na deze termijn mag het bouwwerk in gebruik genomen worden. Als de gemeente tot het oordeel komt dat er onvolkomenheden zijn in het dossier bevoegd gezag, kan de gemeente de ingebruikname met een beschikking weigeren. Tegen deze beschikking kunnen belanghebbenden in bezwaar en zo nodig in beroep gaan bij de bestuursrechter.

De gemeente Bergen op Zoom heeft de processen voor deze melding beschreven en geïmplementeerd.

Bijlage 2: Nalevingsstrategie

1. Inleiding

Op grond van het Omgevingsbesluit is de gemeente verplicht om een toezicht- en sanctiestrategie te hebben. Daarnaast verplicht de Omgevingswet ook om te beschrijven wat de gedoogstrategie van de gemeente is en hoe zij omgaat met overtredingen door de eigen organisatie of door andere overheden. Het geheel van deze strategieën tezamen vormt de nalevingsstrategie. In de komende bijlages worden de verschillende strategieën beschreven, waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat deze niet los van elkaar kunnen worden gezien en in de praktijk elkaar vaak overlappen. De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) in Figuur 6 wordt verder toegelicht bij de handhavingsstrategie in bijlage 5.



Figuur 3 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

2. Preventiestrategie

De preventiestrategie omvat activiteiten/instrumenten die worden ingezet om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, waarbij de activiteiten vooral zijn gericht op het voorkomen van overtredingen. Duidelijkheid en communicatie staan hierbij centraal. Het is van belang dat communicatie op de juiste manier en op het juiste moment plaats vindt. In het kader van preventie vinden in ieder geval de volgende activiteiten plaats:

Communicatie bij nieuwe wet- en regelgeving

Indien een regel niet bekend is kan deze ook niet worden nageleefd. Bij het van kracht worden van nieuwe wet- en regelgeving is het van belang dat burgers tijdig worden geïnformeerd. Bij nieuwe landelijke wet- en regelgeving wordt de communicatie grotendeels uitgevoerd door de Rijksoverheid.

Bij lokale regelgeving wordt bijvoorbeeld gecommuniceerd via de gemeentelijke website, via het plaatselijk huis-aan-huis-blad, door het opnemen van extra informatie in brieven en, waar mogelijk, ook mondeling tijdens klantcontacten. Bij nieuwe lokale regelgeving voor een specifieke doelgroep worden, indien mogelijk en wenselijk, ook informatiebijeenkomsten georganiseerd.

Voorlichting aan personen die milieubelastende activiteit uitvoeren

Het uitvoeren van een milieubelastende activiteit is gebonden aan wet- en regelgeving en gaat veelal gepaard met complexe voorschriften. Het is daarom van belang dat personen die een milieubelastende activiteit uitvoeren op de hoogte zijn van de voor hen geldende voorschriften. Enerzijds betreft dit een eigen verantwoordelijkheid, anderzijds is het van belang dat vanuit de overheid goede voorlichting wordt gegeven. Tijdens milieucontroles die namens de gemeente worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) worden personen die een milieubelastende activiteit uitvoeren door toezichthouders voorgelicht over de voor hen geldende voorschriften, alsmede over toekomstige wetswijzigingen die het bedrijf aangaan. Deze informatie wordt, indien van belang voor de naleving van wetgeving, ook opgenomen in het bezoekverslag dat wordt opgesteld naar aanleiding van de uitgevoerde controle. Daarnaast wordt voorlichting gegeven op de website van de OMWB. Zo kunnen burgers op de site van de OMWB bijvoorbeeld met de Activiteitenbesluit Internet Module zelf vaststellen welke regels voor hun bedrijf van belang zijn, staat er informatie over vergunningaanvragen en voorschriften, over diverse vormen van overlast e.d. Ook wordt via de landelijke site Kenniscentrum InfoMil van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu-informatie gegeven over voorschriften uit het omgevingsrecht.

Voorlichting tijdens overig toezicht

Voor alle handhavingsvelden geldt dat toezichthouders tijdens het uitvoeren van toezicht, voor zover dat in betreffende situatie passend is, proactief burgers en ondernemers voorlichting geven. Dit gebeurt zowel gevraagd als ongevraagd.

Buurtpreventie

Niet alleen de gemeente en de politie hebben een verantwoordelijkheid voor de veiligheid en leefbaarheid in een buurt. Ook de burger speelt hierin een belangrijke rol. Sociale controle in een wijk draagt niet alleen positief bij aan het veiligheidsgevoel, het bevordert ook de naleving van wet- en regelgeving. De gemeente stimuleert en faciliteert buurtpreventieteams. Burgers spreken elkaar aan op ontoelaatbaar gedrag en/of kleine overtredingen. De buurtpreventieteams werken hierbij nauw samen met de gemeente en politie. Eén van de boa's heeft Buurtpreventie als taakaccent. Deze boa sluit aan bij coördinatorenbijeenkomsten en fungeert als vast aanspreekpunt voor de buurtpreventie coördinatoren.

Buurtbemiddeling

Naast dat er wordt ingezet op buurtpreventie wordt in de gemeente ook aandacht besteed aan buurtbemiddeling. Buurtbemiddeling is er voor inwoners die overlast ervaren met of van buren en die graag een oplossing willen voor het conflict en er graag samen uit willen komen. Buurtbemiddeling wordt uitgevoerd door WijZijn Bergen op Zoom. De bemiddeling bestaat uit een bemiddelingsgesprek op neutraal terrein waarbij de bemiddelaars zorgen dat het gesprek goed verloopt. Het gesprek wordt afgesloten met gezamenlijke (schriftelijke) uitspraken. Wanneer een boa of toezichthouder merkt dat inzet van buurtbemiddeling zou kunnen helpen informeert de toezichthouder de inwoners daarover. Er is een brochure met informatie en contactgegevens. De partijen nemen vervolgens zelf contact op met WijZijn.

Vergroten van acceptatie van regelgeving

Het is van belang om redenen van slecht naleefgedrag zoveel mogelijk weg te nemen. Regels moeten bekend en duidelijk zijn. Wanneer de indruk bestaat dat regels voor een bepaalde doelgroep niet bekend zijn wordt hier via verschillende media extra aandacht aan besteed.

Ook toezichthouders besteden hier in het contact met burgers extra aandacht aan. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan het bevestigen van het belang van wet- en regelgeving. Indien een ondernemer van een toezichthouder verneemt waarom een regel er is bestaat de kans dat een regel ook eerder wordt geaccepteerd. In dat kader is ook het gemotiveerd uitdragen van doelen en prioriteiten van belang. Na vaststelling van de U&H-strategie wordt dit gepubliceerd in het plaatselijk huis-aan-huisblad en op de gemeentelijke website zodat burgers en ondernemers hier kennis van kunnen nemen.

Bewustwording en maatschappelijke beïnvloeding

Ten aanzien van bewustwording en maatschappelijke beïnvloeding is een actieve rol belegd bij de brandweer Midden- en West-Brabant. Naast het repressieve optreden en de standaard regelgerichte advisering van de brandweer speelt de brandweer een belangrijke rol bij de bewustwording en maatschappelijke beïnvloeding voor een (brand)veilige leef- en werkomgeving. Dit kan bereikt worden door:

Het vergroten van het (brand)veiligheidsbewustzijn van betrokkenen (gebruiker/eigenaar/bewoner);

- doelgroep- of themagerichte voorlichtingen/ communicatie;
- netwerken en betrokkenheid aan de voorkant van (plan)ontwikkelingen;
- betrokkenen wijzen op hun eigen verantwoordelijkheden;
- beperkingen van de huidige wet- en regelgeving in beeld brengen en uitdragen in relatie tot het feitelijke brandgedrag, vluchtveiligheid, brandbestrijding, crisisbeheersing en brandonderzoek;
- gebiedsgerichte aanpak.

Voorlichting bij een begunstigend besluit

Aan een begunstigend besluit, zoals het verlenen van een vergunning of ontheffing, zijn vaak voorwaarden gekoppeld. Hierbij is het van belang dat er in het besluit voorlichting wordt gegeven over de van toepassing zijnde voorwaarden en voorschriften.

Goed gedrag belonen

Soms wordt naleving bevorderd door het belonen van goed gedrag. Een voorbeeld hiervan is het uitreiken van de sticker 'Brandveilige camping' aan eigenaren van campings die aan alle brandveiligheidseisen voldoen.

Bijlage 3: Werkwijze toezicht en handhaving melding bouwactiviteit (Wkb)

Toezicht en handhaving onder de Wkb

De Wkb brengt een aantal veranderingen met zich mee in het toezicht en de handhaving bij bouwactiviteiten. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw en bouw- en sloopveiligheid en blijft het bevoegd gezag. Bouwtoezicht voor gevolgklasse 1 bouwwerken wordt echter primair belegd bij private kwaliteitsborgers. De preventieve toets van het bouwplan aan de bouwregelgeving en het toezicht op de naleving van de omgevingsvergunning door de gemeentelijke toezichthouder tijdens de bouw wordt vervangen voor toetsing en toezicht door kwaliteitsborgers op het bouwwerk.

Veranderende rol gemeente

De gemeente toetst niet meer inhoudelijk aan bouwtechnische voorschriften, maar controleert of de opdrachtgever werkt met een toegelaten, bij de bouwactiviteit passend instrument en een onafhankelijke kwaliteitsborger. Ook controleert de gemeente of alle specifieke risico's voor dat bouwwerk in de risicobeoordeling in kaart zijn gebracht en in het borgingsplan zijn vastgelegd.

1.1 Voor de bouw

Voor de start bouw doet de initiatiefnemer een melding bouwactiviteit, met daarin een risicobeoordeling en borgingsplan. Deze zijn bedoeld om de gemeente inzicht te geven in de risico's in een bouwwerk en de borging daarvan door de kwaliteitsborger en de bouw zelf. De gemeente Bergen op Zoom controleert deze melding op volledigheid, de informatie over de kwaliteitsborger en het instrument en of de risico's die vooraf meegegeven zijn aan de initiatiefnemer opgenomen zijn in het borgingsplan.

1.2 Tijdens de bouw

Allereerst doet de kwaliteitsborger bij aanvang van de bouw een startmelding bij de gemeente. De gemeente Bergen op Zoom stuurt op het indienen van de startmelding door informatievoorziening hierover op orde te brengen en de initiatiefnemer op de hoogte te stellen van deze melding in de acceptatiebrief van de melding bouwactiviteit.

Is sprake van een strijdigheid die aan de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk voldoet aan de eisen uit het Bbl in de weg staat (3.86 lid 1, Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)), dan is de kwaliteitsborger verplicht de gemeente hierover te informeren. De gemeente Bergen op Zoom handhaaft alleen bij hoge prioritering, meldingen over constructieve veiligheid en meldingen over de vooraf meegegeven risico's. Wij wijzen de initiatiefnemer er altijd op dat de mogelijkheid bestaat dat het bouwwerk niet in gebruik genomen kan worden, vanwege deze strijdigheid met het Bbl.

1.3 Na de bouw

Bij de gereedmelding wordt een zogenoemd dossier bevoegd gezag verstrekt. Doel van het dossier is dat de gemeente – bijvoorbeeld in geval van een calamiteit of toekomstige verbouwingen – over informatie beschikt die nodig is voor het toezicht op het gerealiseerde bouwwerk. De gemeente heeft als taak om te toetsen of dat dossier volledig is en dus of alle stukken aanwezig zijn. Een gemeente kan vervolgens - net als bij de bouwmelding - kiezen om het dossier inhoudelijk te beoordelen met als doel eventueel nog zelf een controle uit te voeren.

Het is ook mogelijk om deze stukken – zonder verdere inhoudelijke beoordeling – te archiveren voor toekomstig gebruik. De gemeente Bergen op Zoom kiest ervoor de gereedmelding enkel administratief af te handelen. In de uitvoeringsprogramma's die volgen vanuit deze U&H-strategie zal de gemeente uren opnemen om steekproefsgewijs de gereedmeldingen te controleren.

Bevoegd gezag na ingebruikname

Het college is bevoegd gezag voor de handhaving na ingebruikname van het bouwwerk. De gemeente kan hiervoor de door de vergunninghouder en eventueel de kwaliteitsborger aangeleverde informatie gebruiken, waaronder het aangeleverde borgingsplan en de risicobeoordeling. Het borgingsplan gaat in op de mogelijke risico's van het specifieke bouwwerk met betrekking tot het naleven van de bouwtechnische voorschriften, met bijzondere aandacht voor onderdelen van het bouwwerk die aan het zicht worden onttrokken en de lokale voorschriften. De bedoeling hiervan is dat gemeenten, wanneer handhaving nodig is, middels het borgingsplan beter invulling kunnen geven aan hun taak.

De gemeente Bergen op Zoom houdt gedurende deze beleidsperiode rekening met het leren werken volgens deze werkwijze en het monitoren van de werkwijze. Wij stellen de werkwijze dan ook bij, wanneer nodig.

Gefaseerde oplevering/in gebruik name

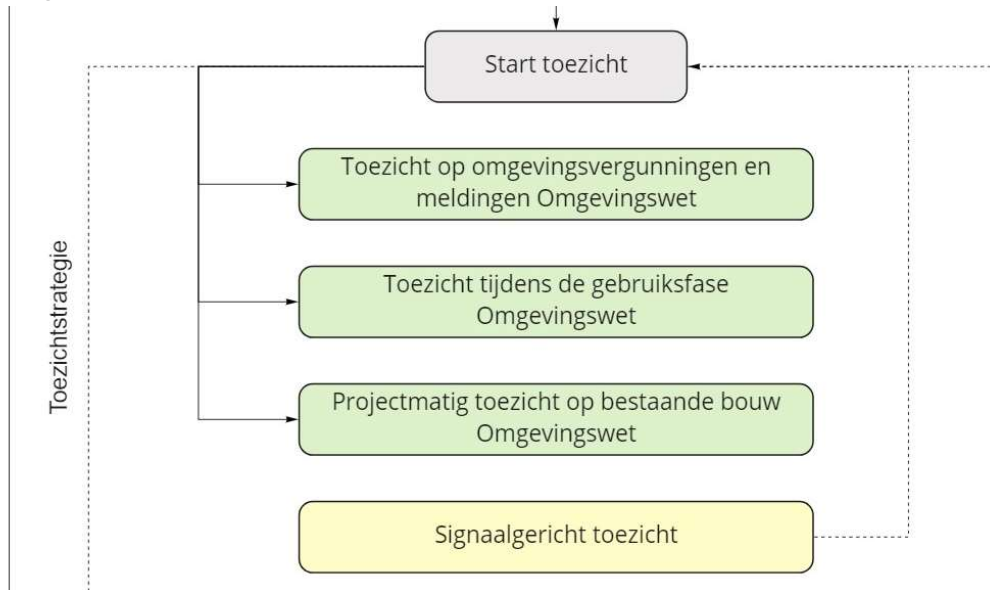
Op grond van artikel 2.21 (ingebruikname bouwwerk) van het Bbl mag een bouwwerk pas in gebruik genomen worden twee weken na gereedmelding. Bij een project met bijvoorbeeld meerdere woningen zou ingebruikname volgens de letter van de wet dus pas zijn toegestaan nadat ook de laatste woning / deel van het project gereed is. Eerdere ingebruikname is formeel gesproken een overtreding van de voorschriften. Gereedmelding per woning of deeloplevering bestaat niet onder de OW en Wkb. Te verwachten valt dat de wens van gefaseerde ingebruikname ontstaat. Hierin hebben we drie opties:

1. Gezien de WKB het (middels dossier bevoegd gezag) vermoeden levert dat een bouwactiviteit aan de regels van het Bbl voldoet, kan het bevoegd gezag er vanuit gaan dat de gereedmelding na afronding van de bouwactiviteit volgt.
2. Is er toch eerder informatie gewenst, dan kan het bevoegd gezag (mits hier aanleiding toe is) op grond van de Wkb specifieke informatie voorafgaand aan de oplevering opvragen.
3. Wil de gemeente vooraf aan de ingebruikname een volledig dossier bevoegd gezag hebben, dient de initiatiefnemer, per fase van oplevering een bouwmelding en gereedmelding te doen.

Bijlage 4: Toezichtstrategie

1. Inleiding

In deze bijlage wordt de toezichtstrategie toegelicht. De toezichtstrategie is het middelste gedeelte van Figuur 1.



Figuur 4 Schematische weergave toezichtstrategie

De toelichting van de toezichtstrategie volgt het bovenstaande schema. Voorafgaand aan de specifieke toelichting op vergunningtoezicht op de Omgevingswet wordt eerst een algemene beschrijving gegeven van toezicht, de verschillende vormen van toezicht en de algemene werkwijze.

2. Wat is toezicht?

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of de wettelijke bepalingen worden nageleefd. Toezicht is grofweg in te delen in twee soorten. Toezicht op de naleving en opsporing. Toezicht op de naleving zijn werkzaamheden die door de gemeente worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd. Opsporing bestaat uit werkzaamheden ter vaststelling of een strafbaar feit is gepleegd op basis van een redelijk vermoeden dat dit het geval is. Het onderscheid tussen deze twee vormen wordt ook soms aangeduid met structureel of reactief toezicht.

Het toezicht op de vergunningen en meldingen, de thematische controle tijdens de gebruiksfase en projectmatig toezicht op de bestaande voorraad en surveillance vallen onder toezicht op de naleving.

Toezicht aan de hand van klachten en incidentmeldingen, niet-routinematig toezicht, kan zowel onder toezicht op de naleving als onder opsporing vallen. Dit is afhankelijk van de aard en de inhoud van de klacht of incidentmelding. Over het algemeen valt toezicht dat plaats vindt aan de hand van klachten en incidentmeldingen binnen het omgevingsrecht onder toezicht op de naleving. Toezicht dat plaats vindt naar aanleiding van klachten en incidentmeldingen met betrekking tot de APV en bijzondere wetten vallen meer onder opsporing.

Een toezichthouder heeft naast het houden van toezicht op zijn of haar eigen beleidsterrein ook een signalerende functie. Zo kunnen toezichthouders ook de ogen en oren zijn voor andere specialismen en kunnen zij indien noodzakelijk een signaal afgeven als er een overtreding wordt geconstateerd dat buiten hun eigen specialisme valt.

3. Algemene werkwijze van toezicht

In deze paragraaf wordt de algemene werkwijze beschreven voor toezicht op het gebied van de omgevingswettaken. In de paragrafen die hier op volgen (4.1 t/m 4.5) worden de verschillende toezichtsvormen en de werkwijze die daarbij wordt gehanteerd nader toegelicht.

3.1 Werkwijze prioritair werken

De prioriteit van een handhavingstaak bepaalt de wijze waarop aan het toezicht uitvoering wordt gegeven. Zo wordt er bij toezichttaken met een hoge prioriteit, en dus een hoger risico, intensiever gecontroleerd dan bij taken met een lage prioriteit. Hierbij moet worden aangetekend dat klachten zich niet laten plannen. Wel kan op basis van de prioritering worden bepaald hoe er op de klacht wordt gereageerd. Daarnaast wordt in de jaarplanning tijd ingeruimd voor de afhandeling van klachten.

Om te komen tot een prioritering is een risicoanalyse uitgevoerd (zie bijlage 10). De werkwijze met betrekking tot de prioritering is uitgewerkt in bijlage 9.

3.2 Voorbereiding van toezicht

De gemeente Bergen op Zoom draagt zorg voor de kwaliteit van de uitvoering van toezicht. Er wordt voor gezorgd dat de controles door toezichthouders op een uniforme wijze worden uitgevoerd. Dit is onder andere mogelijk door een goede voorbereiding. Voordat een toezichtcontrole wordt uitgevoerd, worden altijd eerst de relevante documenten beoordeeld die bij een casus horen. Als toezicht plaatsvindt naar aanleiding van een vergunning zijn deze documenten samengevoegd in een dossier in de U&H-software LEEF. De volledigheidstoets op de stukken is in dat geval al gedaan door vergunningverlening. Uitgezonderd hiervan zijn de documenten die nog aangeleverd moeten worden tijdens het proces.

Als nog geen dossier is gemaakt, bijvoorbeeld wanneer een melding wordt ontvangen over een bouw zonder vergunning, maakt de toezichthouder dit dossier door alle relevante documenten te verzamelen.

Hierbij kunnen, voor zover medewerkers daarvoor bevoegd zijn, onder meer de volgende systemen worden geraadpleegd: Corsa, BRP, GWS, SBA, ZTC, GIS-Stroomlijn, Suwi-net, RDW en registratiesysteem van de OMWB. Vervolgens worden de stukken door de toezichthouders beoordeeld op volledigheid. Afhankelijk van de toegekende prioriteit (zie bijlage 10) worden ook de vergunningsvoorwaarden doorgenomen. Indien gewenst wordt intern eerst een overleg gehouden tussen verschillende afdelingen en/of met ketenpartners alvorens een toezichtcontrole wordt uitgevoerd.

3.3 Uitvoeren toezicht

Toezicht kan zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Toezicht wordt, waar mogelijk en wenselijk, integraal uitgevoerd. Toezicht vindt plaats met gebruikmaking van de wettelijk toegekende bevoegdheden. Een woning wordt zonder toestemming van een bewoner enkel betreden met een rechtmatig afgegeven machtiging tot binnentreden. Daarbij worden de voorschriften uit de Algemene wet op het binnentreden in acht genomen.

Een toezichthouder deelt de reden van het bezoek mede en toont desgevraagd een legitimatiebewijs. De toezichthouder voert het benodigde toezicht uit op betreffende locatie, noteert eigen waarnemingen en neemt indien nodig verklaringen op. Bij de uitvoering van het toezicht wordt, afhankelijk van het soort toezicht, gebruik gemaakt van checklisten. Soms worden foto's gemaakt. Voor zover mogelijk wordt de betrokken persoon op de hoogte gebracht van de gedane bevindingen. Indien de consequenties van de bevindingen direct en 100% duidelijk zijn, brengt de toezichthouder de betrokken persoon hiervan direct op de hoogte.

Checklist

Er kunnen verschillende soorten controles plaatsvinden. Voor deze controles wordt gebruik gemaakt van checklisten, voor zover sprake is van repeterend werk. Checklisten worden bijvoorbeeld gebruikt bij het uitvoeren van integrale bedrijvencontroles, controles voor toezicht tijdens de bouw, controles op onrechtmatige bewoning, controles op verwijderen van asbest, integrale bouwen-controles bij bouwclubs voor Carnaval en quickscans brandveiligheid door boa's. Indien een controle wordt uitgevoerd naar aanleiding van een signaal gaat het vaak om controle op een of enkele specifieke aspecten. In een dergelijke situatie wordt niet met een checklist gewerkt, maar wordt bij de voorbereiding van de controle ten aanzien van betreffend aspect bekeken op welke criteria moet worden gecontroleerd. Hierbij wordt onder meer het Bbl geraadpleegd en omgevingsplanvoorschriften uit GIS Stroomlijn. Verder worden voor de planmatige controles draaiboeken gemaakt met een duidelijke werkbeschrijving. Voor grote integrale controleacties wordt tevens een briefing gehouden waarin de werkwijze nader wordt toegelicht.

3.4 Rapportage

3.3.1 Zaakrapportage

Te allen tijde wordt, van toezicht tot en met de afhandeling, gehandeld met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De bevindingen van een controle worden vastgelegd in een constateringsrapport. In het constateringsrapport wordt, afhankelijk van het soort controle, doorgaans vastgelegd wie de controle heeft uitgevoerd, waar, wanneer, wat de aanleiding was, met wie er gesproken is, welke bevoegdheden zijn aangewend, wat er feitelijk is waargenomen, of sprake is van een overtreding en welke eventuele vervolgactie noodzakelijk is. Indien sprake is van een overtreding wordt duidelijk aangegeven welke wettelijke bepaling is overtreden en wordt het toezicht opgevolgd conform de in deze nota vastgelegde sanctiestrategie. Alle constateringsrapporten worden digitaal geregistreerd in LEEF. Hier wordt een zaak aangemaakt waaraan het constateringsrapport digitaal wordt gekoppeld. Betreffende medewerker ontvangt het opgemaakte constateringsrapport in een persoonlijke werkvoorraad en kan zo de benodigde vervolgacties bewaken. Een vervolgactie kan zijn het schrijven van een vooraanschrijving. Ook een vooraanschrijving of een handhavingsbesluit wordt digitaal aan de zaak in LEEF gekoppeld en komt in de werkvoorraad van betreffende medewerker. Een medewerker heeft zo zicht op de acties die nog genomen moeten worden en kan zo tijdig een hercontrole plannen. Nadat de benodigde vervolgacties zijn uitgevoerd kan de zaak digitaal worden afgehandeld. Voordat een handhavingsbesluit wordt genomen vindt een zorgvuldige afweging van belangen plaats. Een zorgvuldige afweging van belangen en een deugdelijke motivering worden ook als zodanig opgenomen in een handhavingsbesluit.

Door deze manier van rapporteren wordt het mogelijk om de uitvoering en de voortgang te monitoren. Monitoring en analyse van de gegevens levert informatie over het effect van activiteiten op het naleefgedrag van wet- en regelgeving. Als bij een beleidsevaluatie blijkt dat een activiteit niet het gewenste effect oplevert zal de strategie mogelijk moeten worden bijgesteld.

3.3.1.1 Rapportage OMWB

De uitkomsten van een controlebezoek van de OMWB worden vastgelegd in een zogenaamd bezoekverslag. Binnen de OMWB is hiervoor een standaard opzet aanwezig.

Afhankelijk van de bevindingen en de verkregen inzichten wordt besloten om de zaak af te handelen zonder vervolgactie of wordt een handhavingstraject opgestart (bij tekortkomingen en/of overtredingen). Deze afweging vindt plaats conform de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht. De status van een controle wordt afgesloten met de oplevering en vaststelling van het controlerapport en de oplevering van een zogenoemde bevindingenbrief. De bevindingenbrief en eventueel het controlerapport wordt vervolgens verzonden aan de uitvoerder van de milieubelastende activiteit. Daarin staat eventueel een waarschuwing, een legalisatievoorstel of een aankondiging dat een handhavingstraject gestart gaat worden. Een handhavingstraject vindt plaats door middel van het opstarten van een nieuwe 'zaak', type 'handhavingsbesluit nemen'. Indien een zaak volledig is afgerond wordt het zaakdossier afgesloten en ter archivering overgedragen aan het bevoegd gezag. In sommige situaties wordt een handhavingzaak al op een eerder moment in de handhavingprocedure door de OMWB overgedragen aan een jurist van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningen.

3.3.2 Beleidscyclus

De gegevens in de zaakrapportage leveren informatie over het effect van de handelingen die de gemeente uitvoert op het naleefgedrag van wet- en regelgeving. Als een activiteit niet het gewenste effect oplevert vormt dit input om de interventiestrategie aan te passen. Op die manier draagt de zaakrapportage op lange termijn bij aan de strategievorming. Daarnaast kan de analyse van de zaakrapportage gebruikt worden om onderwerpen voor toekomstige projectmatig(e) toezicht en handhaving te bepalen.

4. Toezicht op de Omgevingswettaken

4.1 Vergunningtoezicht onder de Omgevingswet

Voor vergunningtoezicht wordt onder de Omgevingswet/Bbl onderscheid gemaakt tussen toezicht op de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit en de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit.

4.1.1 Toezicht op de omgevingsvergunning voor de Omgevingsplanactiviteit

Er wordt toezicht gehouden op de uitvoering van werkzaamheden waarvoor een omgevingsvergunning voor de Omgevingsplanactiviteit noodzakelijk is. Dit gebeurt door tijdens de uitvoeringsfase van werken door controles te waarborgen dat o.a. een ruimtelijke en cultuurhistorische basiskwaliteit van de bebouwde en onbebouwde omgeving wordt bereikt of behouden. Daarnaast wordt door controle in de sloopfase gezorgd dat gebouwen op een veilige en milieuverantwoorde wijze worden gesloopt, met inachtneming van geldende wet- en regelgeving.

Structureel

- Omgevingsvergunningen voor bouwwerkzaamheden worden tijdens de bouw gecontroleerd. Nadruk bij deze controles zijn naleving van de vergunningvoorschriften voor de ruimtelijke vergunning.
- Omgevingsvergunningen voor een monument en reclame worden gecontroleerd op het voldoen aan de voorschriften.
- Locaties waar vergunningen geweigerd/buiten behandeling zijn gelaten worden steekproefgewijs gecontroleerd op eventuele illegale bouw.
- Tijdelijke vergunningen worden na afloop van de instandhoudingstermijn gecontroleerd.

Reactief

- Toezicht en handhaving op basis van klachten en meldingen gerelateerd aan (het ontbreken van) een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit.

4.1.2 Toezicht op de omgevingsvergunning voor de Bouwactiviteiten onder gevolgklasse 2 en 3

Voor gevolgklasse 2 en 3 is de gemeente vooralsnog bevoegd gezag om toezicht te houden op de uitvoering van de bouwactiviteit. Een bouwwerk dient dan tijdens de bouw op een aantal essentiële punten beoordeeld te worden om een volledig beeld te kunnen krijgen van de kwaliteit van de uitvoering en de wijze waarop een bouwwerk is geconstrueerd. Bestuurlijk is bepaald dat de nadruk ligt op de constructieve veiligheid en de brandveiligheid. Voor de beoordeling van de constructieve veiligheid zijn diverse vaste controlemomenten. Op het moment dat er beton wordt gestort, bijvoorbeeld bij de fundering en de diverse vloeren. Voor het aspect brandveiligheid wordt de expertise van de brandweer Midden- en West-Brabant gebruikt. Middels een integrale controle (bouwtoezicht en adviseur brandweer) wordt dit aspect opgepakt.

Nu is het echter niet efficiënt en daarnaast praktisch onmogelijk om elk bouwwerk op elk moment in de bouw te controleren. Daartoe ontbreken kortweg de mogelijkheden. Het toezicht richt zich dan ook op de cruciale momenten in het bouwproces. Tijdens de bouw wordt een aantal toezichtmomenten onderscheiden, waarbij wordt opgemerkt dat een toezichtmoment kan noodzaken tot meerdere bezoeken:

1. Aanloop (aanwijs landmeters, bouwkundig peil en eerste contact met aannemer);
2. Constructieve controlemomenten (betonstort);
3. Oplevering (met uitzondering van dakkapellen, aanbouwen en overige ondergeschikte bouwwerken).

Het aantal gedefinieerde toezichtmomenten behoeft niet altijd te worden aangehouden. Bij kleinere projecten kan een selectie worden gemaakt. Bij grotere projecten kan een vastgelegd toezichtmoment tot meerdere bezoeken noodzaken. Bij toezicht tijdens de bouwfase wordt, zeker bij grote en complexe gebouwen, ook specifiek aandacht besteed aan de brandveiligheid. Het uitgangspunt bij het uitvoeren van het bouwtoezicht is dat alle verleende vergunningen, hoe bescheiden van omvang ook, worden gecontroleerd. In al deze gevallen zal in ieder geval de opleveringscontrole worden uitgevoerd. Deze opleveringscontrole is ook een juridisch belangrijk moment omdat daarmee de werking van de vergunning eindigt en het bouwwerk een bestaand bouwwerk is geworden.

4.1.3 Voortgang- en/of opleveringstoezicht

Toezicht tijdens en/of aan het einde van een traject. Deze vorm van toezicht vindt vooral plaats binnen het omgevingsrecht. Bijvoorbeeld bij toezicht op het naleven van omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen, slopen, aanleg en monumenten. Ook kan sprake zijn van een voortgangscntrole in een langdurig verbetertraject waarbij tussentijds wordt nagegaan hoe de voortgang is en of de gemaakte afspraken worden nageleefd.

4.2 Meldingentoezicht onder de Omgevingswet

4.2.1 Sloopmelding

De toezichthouders van de OMWB houden toezicht op naleving van de voorschriften bij het slopen. Bij de uitvoering van de werkzaamheden letten zij in het bijzonder op naleving van de bepalingen uit het Asbestverwijderingsbesluit en het sloopveiligheidsplan. Het aantal controles is afhankelijk van de aard en omvang van de sloop situatie.

Vanaf 2015 voert de OMWB voor de gemeente Bergen op Zoom alle taken sloop- en/of asbestverwijdering uit. Dit betreft zowel de basistaak als de overige asbesttaken.

- Basistaak: het milieutoezicht op bedrijfsmatige asbestverwijdering en het in dat kader beoordelen van de asbestinventarisatierapporten.
- Overige asbesttaken: het afhandelen van asbestmeldingen voor bedrijfsmatige asbestverwijdering en het afhandelen van meldingen van particulieren en het toezicht daarop.

Ten aanzien van het uitvoeren van de basistaken wordt de navolgende werkwijze gehanteerd.

Het toezicht door de OMWB start met de ontvangst van een (digitale) startmelding twee dagen voorafgaand aan de uitvoering. Een startmelding wordt door een asbestverwijderingsbedrijf gedaan via het portaal van het Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid dan wel via het Landelijk Asbest Volgstelsel. De gemeente ontvangt een doormelding en stuurt deze naar de OMWB op asbest@omwb.nl. Nadat de melding is ontvangen wordt deze geregistreerd en beoordeeld of de gemelde sanering in aanmerking komt voor toezicht op locatie. Dit gebeurt risicogericht op basis van het naleefgedrag van de saneerder en de gemelde risicoklasse. Vervolgens wordt de zaak toegevoegd aan de werkvoorraad van de toezichthouder met de taak asbest.

De toezichthouder doorloopt de volgende stappen:

- Voorbereiden toezicht op locatie. Er wordt naar de inhoud van de sloopmeldingen (inventarisatierapport) gekeken, om na te gaan of en welke risico's er ter plaatse aangetroffen kunnen worden. Deze informatie kan ook door de gemeente aan de OMWB worden aangeleverd.
- Toezicht op locatie, waarbij de toezichthouder gebruik maakt van de toezichtstrategie die ten aanzien van de asbesttaak is vastgesteld. De toezichthouder controleert of de asbestverwijdering conform het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)/Asbestverwijderingsbesluit/SC-530 wordt uitgevoerd. De beoordeling vindt plaats door middel van een landelijk vastgestelde checklist. De checklist is onderverdeeld in: controle van de administratie op locatie en controle van de uitvoering van het asbestverwijderingswerk.
- Uitvoeren van administratief toezicht.

Na ontvangst van de eindmelding van de sanering wordt door de toezichthouder een controle uitgevoerd met als doel om vast te stellen dat het asbest correct uit de keten is verwijderd.

Als het toezicht is uitgevoerd en de constatering in het proces-verbaal van bevindingen zijn opgenomen wordt het verslag aan de 'onder toezicht staande' verzonden. Afhankelijk van de ernst van de constatering zal dit positief of negatief zijn. De volgende situaties kunnen zich voordoen, die conform de Landelijke Handhavingstrategie worden ingeschaald:

- alles is in orde;
- waarschuwingsbrief met termijnstelling waarbinnen overtreding(en) moet(en) zijn hersteld;
- toepassen van (spoed)bestuursdwang wanneer de overtredingen dusdanig zijn dat stilleggen gerechtvaardigd is;
- opleggen van een last onder dwangsom met een termijn en een bedrag wanneer (spoed)eisende bestuursdwang niet het beoogde effect oplevert.

Een gedetailleerde beschrijving van de asbesttaken is verwoord in het document 'Uitvoering geven aan de basistaak asbest, opgesteld door de OMWB en in september 2018 naar de gemeenten gestuurd.

4.2.2 Melding brandveilig gebruik

De melding brandveilig gebruik komt binnen bij de gemeente en wordt voor advies uitgezet naar de Veiligheidsregio. De Veiligheidsregio adviseert het college van B&W over de acceptatie van de melding op basis van volledigheid en of op basis van de melding controle of ingrijpen noodzakelijk is. Het toezicht op de meldingen wordt projectmatig door de Veiligheidsregio uitgevoerd. Hierbij ligt de nadruk op het toezicht op minder zelfredzaamheid.

4.2.3 Gebruik openbaar gebied

Voor het gebruik van de openbare ruimte dient een melding gedaan te worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een steiger, container, hekken, etc. De toezichthouder voert na een melding gebruik openbare ruimte een controle uit in het kader van de veiligheid (doorstroming verkeer, hulpdiensten, etc.).

4.3 Toezicht tijdens de gebruiksfase

4.3.1 Doelgroep- of thema gericht toezicht

Hierbij gaat het toezicht dat is gericht op een specifieke doelgroep of een specifiek thema. Vaak vinden deze vormen van toezicht planmatig plaats en gaat het om toezicht op een aantal specifieke aspecten. Enkele voorbeelden: toezicht op vuurwerkopslag, toezicht op brandveiligheid zorginstellingen, toezicht op slopen met asbest, toezicht op verbod alcohol schenken/verkoop aan minderjarigen, toezicht op het niet ruimen van hondenpoep of niet aanlijnen van honden, toezicht op de schoolroutes, toezicht in panden bij hennepruiming, toezicht tijdens evenementen, etc.

4.3.2 Toezicht op milieubelastende activiteiten

Dit toezicht wordt uitgevoerd conform het werkprogramma OMWB. Het betreft de uitvoering van milieutoezicht door toezichthouders van de OMWB. Het werkprogramma OMWB is integraal onderdeel van de dienstverleningsovereenkomst die met de OMWB is afgesloten. In het werkprogramma is aangegeven welke taken de gemeente Bergen op Zoom bij de OMWB heeft belegd. Aan deze taken zijn uren gekoppeld, welke als basis dienen voor de programmeringen en begroting van de OMWB. Aan het werkprogramma is een toezichtprogramma gekoppeld waarin jaarlijks de te controleren milieubelastende activiteiten en controlefrequenties wordt vastgelegd. De hoofdlijnen van het toezichtprogramma zijn jaarlijks als bijlage opgenomen in het uitvoeringsprogramma Handhaving van de OMWB.

4.3.2.1 Werkwijze toezicht milieubelastende activiteiten

De werkwijze van de OMWB bij het toezicht op milieubelastende activiteiten staat beschreven in het toezicht- en handhavingsbeleid van de OMWB. Deze is nog niet aangepast sinds inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ze hebben wel al een Omgevingswetproof werkprogramma dat deel uit maakt van de Gemeenschappelijke uitvoeringskader (GUK). Bij de volgende beleidsherziening zal ook deze Omgevingswetproof worden gemaakt. Dit betekent dat de werkwijze die hieronder beschreven is nog niet is aangepast aan de nieuwe situatie. Zodra de OMWB een nieuw beleid vaststelt zullen we de onderstaande tekst hier op aanpassen.

Vorbereiding toezicht

Ter voorbereiding op de uit te voeren controle raadpleegt de toezichthouder verschillende in- en externe bronnen. Hierbij wordt onder meer informatie uit het informatiesysteem van de OMWB en de gemeente geraadpleegd. Er wordt uitgebreid dossieronderzoek uitgevoerd waarbij, ook wordt gekeken naar de toezicht- en handhavingshistorie. Bij de voorbereiding wordt tevens gekeken naar de van toepassing zijnde wetgeving en de regels in het Omgevingsplan van de gemeente. Als de in- en externe bronnen onvoldoende informatie en inzicht bieden voor het uit te voeren toezicht vindt eerst nader (extern) overleg plaats met bijvoorbeeld collega's met specialistische kennis of medewerkers van de gemeente. Daarin worden aandachtspunten, risico's, knelpunten en randvoorwaarden van het toezicht besproken.

Uitvoering toezicht

De daadwerkelijke inspectie kan zowel de beoordeling van documenten (administratief toezicht) inhouden, als het bezoeken van de te controleren locatie. Bij aanvang vindt eerst een wederzijdse introductie plaats. Naar aanleiding van verplichtingen vanuit de omgevingsvergunning deelactiviteit milieu, artikelen uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of andere direct werkende wetgeving, worden administratieve stukken gecontroleerd. Bij de voorbereiding van een controle wordt al nagegaan welke milieuwetgeving van toepassing is op de milieubelastende activiteiten en vervolgens wordt bepaald welke administratieve zaken gecontroleerd gaan worden tijdens de controle. Het bedrijf is wettelijk verplicht inzage te geven in deze stukken. Tijdens de controle worden de stukken dan ook ter inzage gevraagd. Soms wordt dit op voorhand bij het maken van de afspraak met de uitvoerder van een milieubelastende activiteit al aangegeven, zodat deze de stukken al gereed heeft. Ook kan blijken dat tijdens een controle nog inzage in andere specifieke stukken nodig is. Op voorhand of bij twijfels over de stukken wordt ook geprobeerd de stukken via landelijke databases te verifiëren. Een voorbeeld hiervan is het LMA (Landelijk Meldpunt Afvalstoffen).

Bij het toezicht op bepalingen wordt met milieubelastende activiteit bedoeld stoffen, trillingen, warmte die of geluid dat direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden, onderscheidenlijk wordt gebracht. Tijdens een controle worden hierbij zowel de visuele aspecten bekeken als de administratieve aspecten. Mocht naar aanleiding van een van deze punten onduidelijkheid bestaan dan wordt de expertise van een specialist ingeschakeld. Ook kan naar aanleiding van een klacht op dit gebied een specialist worden ingeschakeld voor een controle op deze specifieke aspecten. Een adequate controle op bodemverzet wordt tevens van belang geacht. Onder meer bodemonderzoeken, bodemsaneringen, uitvoer van grondverzet, transport en storten van grond maken hier onderdeel van uit. Door de OMWB wordt hier toezicht op uitgeoefend. Ook wordt specifiek toezicht gehouden op afvalbedrijven. Zo wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of slib uit riolen, kolken en gemalen op correcte wijze wordt verwerkt (door bevoegde bedrijven, juiste wijze van registratie etc.). Ook hierbij wordt gebruik gemaakt van informatie van het LMA.

Vervolgens vindt een rondgang door het bedrijf plaats. Tijdens deze rondgang worden wederom de verplichtingen vanuit omgevingsvergunning deelactiviteit milieu, artikelen uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of andere direct werkende wetgeving gecontroleerd op naleving. Bevindingen worden genoteerd en, waar mogelijk en wenselijk, direct besproken. Vervolgens wordt de controle afgerond.

Afwerking controle

De uitkomsten van een controlebezoek worden vastgelegd in een zogenaamd controlerapport. In een controlerapport bevat alle relevante bevindingen en de conclusie over eventuele verdere maatregelen. De vergunninghouder ontvangt binnen 4 weken na controlebezoek het controlerapport en een bijbehorende brief. Op die manier is ook de vergunninghouder op de hoogte van de rapportage. Het controlerapport en de bijbehorende brief worden ook in afschrift gestuurd naar het bevoegd gezag (in dit geval dus de gemeente Bergen op Zoom), waar het conform de Woo voor een ieder opvraagbaar is.

De frequentie van routinematige controlebezoeken

De OMWB werkt in opdracht van de gemeente Bergen op Zoom. Het werkprogramma wordt jaarlijks opgesteld door de gemeente in overleg met de OMWB. In dit werkprogramma wordt opgenomen welke activiteiten worden uitgevoerd. Daarbij wordt concreet aangegeven welke bedrijven worden gecontroleerd. Bij het samenstellen van deze bedrijvenlijst worden onderstaande controlefrequenties als richtlijn gehanteerd. Er kunnen zich echter zaken voordoen waaruit blijkt dat de standaard controlefrequentie niet voldoende is. In dat geval kan van deze controlefrequentie worden afgeweken. Daarnaast kunnen deze bedrijven ook worden bezocht in het kader van de klachtenafhandeling.

Omschrijving	Controlefrequentie
ex-VVGB-bedrijven ¹	eenmaal per jaar
IPPC-bedrijven ²	eenmaal per jaar
voormalige categorie 4 bedrijven ³	eenmaal per jaar
vuurwerkverkooppunten	eenmaal per jaar
voormalige categorie 3 bedrijven ⁴	eenmaal per twee jaar
B2-bedrijven	eenmaal per 2 tot 5 jaar.
B1 en A-bedrijven	worden meegenomen tijdens gebiedsgerichte controles

Toelichting indeling bedrijven	
A	niet meldingsplichtig
B1	meldingsplichtig BARIM
B2	meldingsplichtig BARIM wel basistakenpakket v.w.b. toezicht & handhaving
C1	vergunningplichtig (niet zijnde C2, D1, D2)
C2	RIS inrichtingen, kunnen zowel vergunningplichtig als meldingsplichtig zijn
D1	IPPC vergunningplichtig: Dit betreft zowel veehouderijen als overige IPPC bedrijven

4.3.2.2 Toezicht op industriële bedrijven

Het toezicht op de zware risicovolle industriële bedrijven is volledig gemandateerd aan de OMWB. Het toezicht op deze bedrijven wordt periodiek uitgevoerd in het uitvoeringsprogramma van de OMWB in samenwerking met de Brandweer Midden- en West Brabant. De OMWB heeft een programma Risicorelevante bedrijven. Doel van dit programma is inzicht in de risico's voor bestuur en omgeving en beperking van deze risico's door goede borging van de uitvoering van de VTH-taken door actuele vergunningen en risico gestuurd toezicht. Met de risicokaart als uitgangspunt is door de OMWB een overzicht samengesteld van bedrijven welke als risicovol zijn ingeschat. Binnen het grondgebied van de gemeente Bergen op Zoom zijn vijf BRZO bedrijven (locaties) gevestigd. Voor de BRZO bedrijven is de Provincie het bevoegd gezag. De BRZO-bedrijven worden een aantal keer per jaar gecontroleerd. Er zijn echter ook bedrijven die net onder de zogenaamde BRZO-grens vallen, maar toch als risicovol zijn ingeschat omdat deze bedrijven een relevante bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid in de woonomgeving. Dit zijn de zogenaamde Risicorelevante bedrijven. Ook deze bedrijven zijn in het programma van de OMWB opgenomen en worden ieder jaar gecontroleerd. Naast de jaarlijkse reguliere controle vindt in de regel ook een onaangekondigde controle plaats.

¹ Dit waren bedrijven waarvoor conform de Wabo een 'verklaring van geen bedenkingen Milieu' werd afgegeven door de provincie. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) voor het milieudeel van de omgevingsvergunning op 1 januari 2014 afgeschaft, waardoor de gemeente nu volledig het bevoegde gezag is.

² De afkorting IPPC staat voor Integrated Pollution and Prevention Control. Het betreft de EU-richtlijn in zake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Het doel is om milieuproblemen integraal aan te pakken (lucht, afval, water en bodem) zodat verontreiniging van een milieucompartment (bv bodem) niet een nieuw milieuprobleem veroorzaakt in een ander milieucompartment (bv lucht).

³ Een verouderde beschrijving van bedrijven welke qua milieuschadelijkheid naar de omgeving toe zijn ingeschaald in de vierde en tevens zwaarste milieucategorie.

⁴ Een verouderde beschrijving van bedrijven welke qua milieuschadelijkheid zijn ingeschaald in de derde milieucategorie.

4.3.3 Risico gestuurd toezicht

Op basis van ervaring en/of op basis van vastgestelde risico-indicatoren kan worden bepaald waar een risico op niet-naleving aanwezig is, zodat daar gericht toezicht kan worden uitgevoerd. Uit ervaringen in het verleden blijkt dat tijdens evenementen een groot risico bestaat op het niet naleven van de geluidsnormen. Op basis van deze ervaring kunnen bijvoorbeeld 'preventieve' geluidsmetingen worden uitgevoerd tijdens evenementen.

4.3.4 Gebiedsgericht toezicht

Toezicht dat in een specifiek gebied plaats vindt. Deze vorm van toezicht vindt vaak planmatig plaats. Zo vindt bijvoorbeeld gebiedsgericht toezicht plaats op een (deel) van een bedrijventerrein.

4.3.5 Integraal toezicht

Uitgangspunt is het zoveel, waar mogelijk, integraal uitvoeren van toezicht en handhaving. Met deze integrale aanpak wordt tegemoetgekomen aan de ambities die de gemeente heeft in het kader van verbetering van de dienstverlening naar burgers en het bedrijfsleven toe. Ook wordt hiermee tegemoetgekomen aan de extra eisen die aan het toezicht worden gesteld. Bestuursorganen moeten controles afstemmen en coördineren om te voorkomen dat gemeentelijke toezichthouders en andere toezichthouders onwetend van elkaar bedrijven bezoeken. Dit zodat exploitanten zo weinig mogelijk toezichtlast ervaren. Daarnaast is integraal toezicht effectiever en efficiënter.

Er kunnen verschillende vormen van integraal toezicht worden onderscheiden:

- controleren met elkaar. Vanuit de verschillende taakvelden (bijvoorbeeld milieu, bouw en brandveiligheid) wordt gezamenlijk een integrale controle uitgevoerd. Deze vorm is toepasbaar in situaties die complexer zijn of een hoge bestuurlijke prioriteit hebben;
- controleren na elkaar. Verschillende toezichthouders voeren een controle uit. Omdat deze controles plaatsvinden over een relatief langere periode heeft deze aanpak een sterk preventieve werking. De toezichtlast gaat hiermee niet omlaag;
- controleren voor elkaar. Hierbij wordt de integrale controle van de taakvelden door één toezichthouder/handhaver uitgevoerd. Deze vorm wordt vooral gebruikt in situaties die worden gekenmerkt door een zeer geringe complexiteit.
- signaleren voor elkaar. Aspectcontrole door één toezichthouder. Deze toezichthouder neemt tijdens de controle aspecten van de andere beleidsvelden of van andere bestuursorganen mee, al dan niet aan de hand van een checklist (oog- en oorfunctie). Als de toezichthouder waarneemt dat er op het gebied van de andere beleidsterreinen/bestuursorganen iets mis is, seint de toezichthouder collega's of het andere bestuursorgaan in.

Welke vorm van integraal toezicht gehanteerd wordt, hangt sterk af van de situatie van de burger of het bedrijf. Hierbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de omgevingsvergunning. Bij een enkelvoudige omgevingsvergunning (bijvoorbeeld voor het bouwen van een dakkapel) zal de toezichthouder vanuit het eigen vakgebied een inspectie uitvoeren waarbij de toezichthouder oog- en oorfunctie voor andere beleidsvelden heeft. Bij een meervoudige omgevingsvergunning (bijvoorbeeld voor brandveilig gebruik bij een milieubelastende activiteit) zullen de toezichtmomenten waar mogelijk gecoördineerd worden in één bezoek, waardoor de belasting voor het bedrijf tot een minimum beperkt wordt. Indien gecoördineerd toezicht niet mogelijk is, worden de controles vanuit de verschillende vakgebieden uitgevoerd. Naast het integraal uitvoeren van toezicht en handhaving met externe partners wordt, waar mogelijk en wenselijk, ook met de verschillende interne teams integraal afgestemd.

4.3.6 Ketentoezicht

Het toezicht op naleving van milieuregels wordt in opdracht van de gemeente uitgevoerd door de OMWB. De OMWB speelt een belangrijke rol in het zogenaamde ketentoezicht. Binnen een keten zijn verschillende actoren actief die vanuit toezicht en handhaving de benodigde (afgestemde) integrale aandacht verdienen. De OMWB coördineert dit ketentoezicht en werkt daarbij zo nodig ook samen met bijvoorbeeld de inspectie op de arbeidsomstandigheden, de Veiligheidsregio (brandweer) en de waterschappen. Denk hierbij aan het ketentoezicht op de BRZO-bedrijven, op asbest, op afvalverwerking en op bodemverzet.

Jaarlijks worden met de OMWB in een werkprogramma maatwerkafspraken gemaakt. Er worden afspraken gemaakt over:

- de uitvoering van signaaltoezicht;
- de uitvoering van gezamenlijk toezicht met toezichthouders van gemeente;
- de uitvoering van toezicht op naleving van het Besluit activiteiten leefomgeving waarbij uren zijn gekoppeld aan specifieke onderwerpen en toezicht- en handhavingstaken.

De OMWB heeft een aantal boa's domein II in dienst die ingezet kunnen worden voor repressieve strafrechtelijke handhaving en de opsporing van (economische) milieudelicten. De gemeente beheert de dossiers van alle uitvoerders van milieubelastende activiteiten. Voor wat betreft de taken die door de OMWB worden uitgevoerd worden de gegevens betreffende de bestuursrechtelijk- en strafrechtelijke handhaving aan de gemeente aangeboden om op te nemen in het onderliggende dossier van de milieubelastende activiteiten.

4.3.7 Regulier toezicht openbare ruimte

Dagelijkse vorm van toezicht (surveillance) waarbij controlerondes plaats vinden in buurten, wijken en buitengebied. Het betreft de zogenaamde 'oog- en oorfunctie'. Dit vindt rijdend, fietsend of lopend plaats. Lichte handhavingstaken of aandachtspunten worden in de ronde meegenomen. Het betreft voornamelijk toezicht op naleving van de APV en de afvalstoffenverordening. Bijzondere constatering worden gerapporteerd en indien nodig bestuursrechtelijk of strafrechtelijk opgevolgd.

4.3.8 Signaal gestuurd toezicht

Toezicht naar aanleiding van een klacht of melding. Dit betreft zowel klachten/meldingen die binnenkomen bij de gemeente als klachten die binnenkomen bij de klachtenlijn van de OMWB. Het betreft een gerichte en specifieke vorm van toezicht waarbij naar aanleiding van het signaal op basis van een feitelijke constatering wordt beoordeeld of er sprake is van overtreding van wet- en regelgeving. Deze vorm van toezicht kan plaats vinden binnen alle handhavingsvelden.

4.3.9 Hercontrole

Toezicht naar aanleiding van een eerder gedane bevinding en handhavingsactie. Het kan bijvoorbeeld een controle betreffen nadat een begunstigingstermijn in een handhavingsbrief is verstreken. Beoordeeld wordt of een overtreding binnen de gestelde termijn is beëindigd. Het kan ook een controle betreffen op mondeling of schriftelijk gemaakte afspraken.

4.3.10 Meetcontrole

Toezicht door middel van meten. Deze vorm van toezicht kan plaats vinden naar aanleiding van een signaal, maar kan ook preventief worden uitgevoerd (zoals preventieve geluidsmetingen). Door het uitvoeren van metingen kan een overschrijding van normen of bijvoorbeeld een verontreiniging worden vastgesteld. Voorbeelden van meetcontroles: geluidsmetingen, geurmetingen en bodemmetingen.

4.3.11 Administratief toezicht

Soms vindt administratief toezicht plaats. Dit vindt onder meer plaats bij de grotere uitvoerders van milieubelastende activiteiten zoals bedrijven in de afvalverwerking en bijvoorbeeld gronddepots. Administratief toezicht vindt bijvoorbeeld plaats door middel van controle op de boekhouding, zoals het controleren van de afvalstromen (waar komt het afval vandaan en waar gaat het naar toe). Ook moeten vaak schriftelijke documenten worden overlegd en gecontroleerd, bijvoorbeeld een vloeistofdichtheidsverklaring.

4.3.12 Huisbezoek

Toezicht dat wordt uitgevoerd bij burgers thuis. Deze vorm van toezicht wordt vooral toegepast bij vermoedens van onrechtmatige bewoning (strijdigheid omgevingsplan en/of Bbl).

4.3.13 Overig

Naast de voornoemde specifieke onderwerpen van toezicht op de Omgevingswet kennen we nog diverse andere toezichtstaken in het kader van bijvoorbeeld de Woningwet. Deze toezichtstaken worden naar aanleiding van signalen of planmatig uitgevoerd. Voor het toezicht op onrechtmatige bewoning wordt een controleactie georganiseerd bij geselecteerde adressen op basis van signalen of een bepaald risico (bijvoorbeeld binnen een project op basis van risico indicatoren). Deze controles worden zo nodig integraal uitgevoerd door gemeente, belastingdienst en soms ook met de politie, vreemdelingenpolitie en/of arbeidsinspectie. Hierbij wordt door de gemeente gekeken of sprake is van strijdig gebruik met het omgevingsplan, maar ook of veilig en gezond wordt gewoond. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar het aantal mensen dat in een woning verblijft, de brandveiligheid, vluchtmogelijkheden en daglichttoetreding.

4.4 Projectmatig toezicht onder de Omgevingswet

Als er vanuit bestuurlijke wensen of calamiteiten bepaalde thema's, objecten en/of gebieden een hoge prioriteit krijgen en projectmatig opgepakt gaan worden, wordt dit uitgewerkt in het evaluatieverslag en het uitvoeringsprogramma. In het evaluatieverslag wordt opgenomen met welke (onvoorziene) ontwikkelingen het VTH-domein te maken heeft gekregen en in het uitvoeringsprogramma worden de werkwijze en de beschikbare middelen voor het projectmatige toezicht opgenomen.

4.5 Signaal gestuurd toezicht: Meldingen en klachten

Binnen de vakgroep VTH zijn afspraken gemaakt over spoedmeldingen. Een calamiteit of spoedmelding is een melding van een situatie die een acuut gevaar is voor de gezondheid of de veiligheid of die leidt tot onomkeerbare situaties en die niet kan wachten tot de volgende werkdag. Een melding waarbij iemand "op heterdaad" betrapt kan worden valt hier ook onder; dit kan niet wachten tot de volgende werkdag. Bij binnenkomst van meldingen en klachten worden de volgende stappen genomen.

1. Meldingen en klachten worden allereerst inhoudelijk beoordeeld. Er wordt vervolgens een onderscheid gemaakt tussen meldingen en klachten met en zonder acuut gevaar:
 - a. Acuut gevaar voor veiligheid en/of gezondheidsrisico: toezicht wordt direct opgepakt (dezelfde dag) en er is contact met de melder;
 - b. Geen acuut gevaar, maar wel een hoge prioriteit (zie bijlage 10: Prioritering) dan wordt de controle binnen een week ingepland. De planning wordt aan de melder aangegeven.
 - c. Geen acuut gevaar en ook geen hoge prioriteit (zie bijlage 10: Prioritering) dan wordt de controle opgepakt in lijn met de daarvoor afgesproken werkwijze prioritair werken (bijlage 9).

2. Na toezicht/controle, wordt:
 - a. een overtreding geconstateerd en wordt handhavend opgetreden;
 - b. geen overtreding geconstateerd;
 - c. In beide gevallen wordt de melder in kennis gesteld.

Meldingen van klanten (burgers, bedrijven, interne collega's etc.) worden geregistreerd in het gemeentelijke zaaksysteem. Het digitaal invoeren van een melding verloopt snel en eenvoudig met zo weinig mogelijk gegevensinvoer. Klanten kunnen 24/7 online een nieuwe Melding Handhaving indienen. Deze melding wordt uiterlijk de eerstvolgende werkdag na melding doorgegeven aan de verantwoordelijke in de BackOffice. De meldingen worden in het zaaksysteem vervolgens toebedeeld aan een behandelend ambtenaar die verantwoordelijk is voor de afhandeling van de melding en terugkoppeling naar de melder.

Klachten over milieubelastende activiteiten kunnen 24 uur per dag 7 dagen per week worden ingediend bij het klachtenteam van de OMWB. Zodra de OMWB een ernstige klacht of ongewoon voorval ontvangt wordt deze onderzocht. Het onderzoek wordt opgepakt door de toezichthouder van de desbetreffende overtreder. Indien een overtreding is vastgesteld wordt binnen twee maanden na afloop van de hersteltermijn een hercontrole uitgevoerd.

Bijlage 5: Handhavingsstrategie

1. Inleiding

De handhavingsstrategie is bepalend voor de wijze waarop de gemeente optreedt bij geconstateerde overtredingen. Het opleggen en uitvoeren van sancties draagt eveneens bij aan preventie bij anderen en zorgt ervoor dat regels beter worden nageleefd. De handhavingsstrategie van de gemeente Bergen op Zoom sluit aan bij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Bij het opstellen van deze handhavingsstrategie is tevens afstemming gezocht met diverse afdelingen en partners. Daarbij kunt u denken aan de medewerkers van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningverleningen aan de managers van de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD), Publieksdiensten, Openbare Orde en Veiligheid. Daarnaast is ook afstemming gezocht met externe partners die eveneens belast zijn met strafrechtelijke handhaving (politie en OM), met de OMWB en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

Ten aanzien van de uitvoering van de zorgplichtbepalingen met betrekking tot bodem en afvalstoffen is afgesproken dat tijdens het regulier toezicht of vrij veld controles van de OMWB de zorgplichtbepalingen mee worden genomen. Wanneer wordt geconstateerd dat deze zijn geschonden, wordt hierover contact opgenomen met de gemeente en wordt verdere afhandeling conform de LHSO afgestemd. Wanneer binnen de taken van de OMWB een overtreding (dit geldt ook voor overtredingen met betrekking tot stoffen, preparaten of andere producten) conform de LHSO in aanmerking komt voor strafrechtelijk optreden, dan wordt contact opgenomen met het Functioneel Parket. Er wordt dan besloten of al dan niet tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan. Wanneer tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan vindt hierover afstemming met de politie plaats, waarbij concreet wordt afgesproken wie de casus verder gaat behandelen: een boa van de OMWB, de politie of gezamenlijk.

2. Bestuursrecht en strafrecht

Bij professionele handhaving (conform het Omgevingsbesluit) biedt de handhavingsstrategie ook inzicht in de wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling wordt afgestemd (artikel 13.6 lid d.). In de interventiematrix (Figuur 6) wordt aangegeven met welk sanctie-instrumentarium gehandhaafd moet worden indien er sprake is van een te handhaven overtreding:

- Alleen bestuursrechtelijk,
- Alleen strafrechtelijk of
- Een combinatie van bestuurs- en strafrechtelijk handhaven.

De keuze van inzet van een sanctie-instrumentarium hangt af van factoren die samenhangen met de overtreding en de overtreder. Centraal uitgangspunt is dat het bestuursrecht vooral gericht is op herstel, terwijl het strafrecht vooral op straffen is gericht. Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is het bestuursrecht niet effectief. Indien daar wel sprake van is, hangt het van een aantal aspecten af of het strafrecht ook een rol zou moeten spelen. Deze zijn:

- Acuuut gevaar
- Ernstige milieuschade
- Economisch voordeel van ten minste € 50.000,-
- Een malafide, calculerende, recidiverende of belemmerende dader

3. Instrumenten

Bij het uitoefenen van toezicht kunnen overtredingen van regels worden geconstateerd waarbij handhavend opgetreden moet worden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van repressieve of sanctionele instrumenten. De meest voorkomende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten worden in de volgende paragrafen toegelicht.

3.1 Bestuursrechtelijke instrumenten

3.1.1 Last onder dwangsom

Met dit instrument wordt de overtreder opgedragen om binnen een gestelde termijn (begunstigingstermijn) de overtreding ongedaan te maken. Wanneer de overtreder dit niet doet volgt een boete (last onder dwangsom). Dit gebeurt door middel van een brief waarin de overtreder op de hoogte wordt gebracht van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. De overtreder wordt hierbij altijd in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. De zienswijze wordt meegenomen in de afweging van het college om al dan niet de last onder dwangsom op te leggen. Als de overtreding voortduurt, volgt een beschikking met een nieuwe termijn, waarbij de last onder dwangsom wordt opgelegd. Deze termijn wordt een begunstigingstermijn genoemd. De begunstigingstermijn heeft tot doel om de overtreder een redelijke termijn geven om de overtreding ongedaan te maken. Als de overtreding niet binnen die gestelde termijn is beëindigd, verbeurt de overtreder van rechtswege de opgelegde dwangsom. Via een invorderingsbeschikking wordt deze dwangsom geïnd.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom in een handhavingprocedure, wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de dwangsom ruimschoots het mogelijk toekomstig financiële voordeel bij voortzetting van de overtreding dient te overtreffen. Tevens wordt hierbij gekeken naar de ernst van de overtreding. Indien overtredingen na de aanschrijving niet binnen de gestelde termijn zijn beëindigd en de dwangsom volledig is verbeurd, wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid om opnieuw een (hogere) dwangsom op te leggen dan wel om de overtreding met een last onder bestuursdwang te laten beëindigen en de kosten daarvan op de overtreder te verhalen. Op grond van het bepaalde in artikel 5:32b, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de dwangsom vastgesteld als bedrag ineens, als bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd of als bedrag per overtreding en wordt een bedrag bepaald waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn wordt als uitgangspunt gehanteerd dat deze voldoende lang is om aan de lastgeving te kunnen voldoen zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

3.1.2 Last onder bestuursdwang

Bij het instrument last onder bestuursdwang wordt hetzelfde proces doorlopen als bij de last onder dwangsom, met als verschil dat de gemeente zelf fysiek ingrijpt en de herstelmaatregelen treft als de overtreder dit niet doet of wil doen. De overtreder krijgt een termijn gegund om zelf de overtreding te beëindigen. Als de overtreding niet binnen die gestelde termijn is beëindigd, dan neemt de gemeente, op kosten van de overtreder, zelf de benodigde acties om de overtreding ongedaan te maken. Na afloop van de handhavingssactie worden de daarvoor gemaakte kosten via een kostenbeschikking op de overtreder verhaald. Het opleggen van een last onder bestuursdwang is een complexe procedure die grote financiële risico's voor de gemeente met zich kan brengen als de gemaakte kosten niet kunnen worden verhaald. Het is daarnaast het meest ingrijpende middel dat ons bestuursrechtelijk ter beschikking staat. Bij de toepassing van bestuursdwang grijpen wij als college zelf in door bijvoorbeeld voorzieningen te treffen of illegaal gestort afval te verwijderen. Dit instrument wordt daarom alleen in spoedeisende en bij ernstige overtredingen toegepast die directe dreiging vormen voor veiligheid, openbare orde of de volksgezondheid.

3.1.2.1 Acute bestuursdwang

Het college kan, bijvoorbeeld om onveilige situaties te voorkomen of weer veilig te maken, onmiddellijk herstelmaatregelen treffen. De overtreder ontvangt hiervoor achteraf de rekening. Het proces is hetzelfde als bij de last onder bestuursdwang met het verschil dat de gemeente direct handelt. Het proces wordt in dit geval na afloop doorlopen en op schrift gesteld, zodat alsnog achteraf een besluit is genomen.

Dit instrument wordt veelal ingezet bij bouwen of slopen zonder de daartoe vereiste vergunning. Om te voorkomen dat verder wordt gegaan met bouwen of slopen, en daarmee de overtreding wordt vergroot, wordt dan bij constatering van de overtreding door de toezichthouder mondeling opdracht gegeven de activiteiten stil te leggen. Dit wordt daarna zo snel mogelijk schriftelijk bevestigd. Indien voor de activiteit vergunning kan worden verleend zal de overtreder worden aangeschreven om alsnog een vergunning aan te vragen. Indien geen vergunning kan worden verleend zal de situatie, voor zover mogelijk, naar de oude situatie moeten worden hersteld. Daarbij wordt alsnog de procedure van last onder dwangsom of bestuursdwang gevolgd.

3.1.3 Intrekken vergunning

Wanneer een vergunning is verleend en de vergunninghouder houdt zich niet aan de daarin gestelde voorwaarden kan de vergunning worden ingetrokken. Van dit instrument kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als vergunningplichtige bedrijven consequent in afwijking van een verleende vergunning handelen. Als het opleggen van een last onder dwangsom niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, kan (alsnog) worden overgegaan tot het intrekken van de vergunning en daarna (indien van toepassing) met een last onder bestuursdwang doen staken van de milieubelastende activiteiten.

3.2 Strafrechtelijke instrumenten

Als er sprake is van een strafbaar feit, kan een proces-verbaal (PV) worden opgemaakt van de overtreding door een boa (buitengewoon opsporingsambtenaar) of door de politie. Het Openbaar Ministerie kan strafvervolging instellen. Daarnaast zijn er bestuurlijke strafsancities, te weten de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking.

3.2.1 Bestuurlijke strafbeschikking

Het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking houdt in dat de boa met de bon naar het gemeentehuis gaat en zelf de gegevens en feitcode in het gemeentelijke systeem invoert. Vervolgens stuurt de boa dit door naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), dat voor de inning van de boete zorgt. Als de overtreder niet betaalt, geeft het CJIB (na aanmaning) de zaak in handen van de deurwaarder voor uitvoering van de strafbeschikking.

Is de 'bestrafte' persoon het er niet mee eens, dan moet deze persoon zelf in actie komen en verzet instellen bij het Openbaar Ministerie.

3.2.2 Strafbaarstelling op grond van de Wet op de economische delicten (Wed)

In de Wed wordt het overtreden van voorschriften strafbaar gesteld die vanuit sectorale wetten zijn overgeheveld naar de Omgevingswet. Overtreders worden vervolgd door het Openbaar Ministerie en krijgen hun staf opgelegd door de strafrechter. Dit geldt vooral bij overtredingen van de milieuregelgeving. Het strafrecht biedt ook de mogelijkheid om eigen dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden in te zetten.

3.3 Bestuurlijk strafrechtelijk traject/Combinatie

Bijzondere sanctiestrategieën zijn van toepassing op situaties waarin naast bestuursrechtelijke overtredingen ook strafbare feiten zijn gepleegd. In deze gevallen vindt overleg plaats met politie en het Openbaar Ministerie over de in die situatie wenselijke sanctiestrategie. Dit wordt per situatie afgewogen. Wij zoeken daarom in voorkomende gevallen altijd samenwerking en afstemming op. In gevallen van zware overtredingen of zelfs misdrijven kan een combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden effectief zijn. Een voorbeeld hiervan is het aantreffen van een hennepkwekerij in een pand. In dat geval zullen politie en Openbaar Ministerie overgaan tot opsporing en vervolging binnen het strafrechtelijk regime, maar in het belang van bescherming van de openbare orde en veiligheid kan gelijktijdig de burgemeester binnen het bestuursrechtelijk regime besluiten tot sluiting van het pand.

3.4 Strafrechtelijk handhaven OMWB

In de zaken waarbij de uitvoering van milieutaken door de gemeente Bergen op Zoom bij de OMWB zijn weggelegd, wordt in voorkomende gevallen strafrechtelijk gehandhaafd. Het opslaan van deze gegevens vindt plaats conform de vereisten van de AVG en de Wet politiegegevens. De strafrechtelijke gegevens zijn alleen toegankelijk voor de boa's en voor de rest van de organisatie afgeschermd. Het betreffen voornamelijk bedrijven (rechtspersonen). Daarbij wordt geen Burgerservicenummer gebruikt. Indien er strafrechtelijk wordt opgetreden tegen burgers (natuurlijke personen) wordt het Burgerservicenummer vermeld in het proces-verbaal. De gegevens worden aan de verdachte tijdens het verhoor gevraagd (legitimatie). Het komt nauwelijks voor dat de verificatie van de gegevens van personen via de gemeente gaat.

Informatie en trends met betrekking tot BRZO-bedrijven worden gedeeld in de vakgroep landelijke BRZO-boa's. De OMWB is aangesloten op Inspectieweb Milieu en maakt middels Inspectieweb gegevens raadpleegbaar voor aangesloten instanties. Met het openbaar ministerie, de politie en de Omgevingsdiensten is enige jaren geleden een landelijk convenant afgesloten m.b.t. het delen van gegevens.

4. Landelijke handhavingsstrategie

De landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO) beschrijft wanneer en hoe opgetreden kan worden bij overtredingen. Voor een aantal handhavingstaken is deze strategie uitgewerkt in maatwerk protocollen, die gebied, doelgroep of thema specifiek zijn. Protocollen zijn niet statisch. Op basis van de evaluaties kan blijken dat ze bijstelling behoeven. Ze zijn daarom niet opgenomen bij dit beleidsplan dat voor meerdere jaren geldt, maar voegen wij als dat nodig is toe aan het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

De LHSO biedt een stappenplan om te komen tot een passende interventie. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners¹. Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

- Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.
- Stap 2:** bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.
- Stap 3:** optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.
- Stap 4:** bepalen of afstemmingsoverleg nodig is
- Stap 5:** vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip ‘handhaver’ ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

4.1 Processtappen

4.1.1 Stap 1: Positionering bevinding in de interventiematrix

De handhaver² bepaalt in welk segment van de in figuur 8 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder³.

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreiding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van ‘moet kunnen’ heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreiding neemt); of

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

D.

Figuur 7: Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreiding naar gevolgen en typering overtreder

Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan⁴. En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreiding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreiding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op onderbuikgevoelens’.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, en 4).

4.1.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeer naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b).

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherppte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te- maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

- A. **Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:** de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.
- B. **Recidive:** de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.
- C. **Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):** de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
- D. **Combinatie met andere relevante strafbare feiten:** de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals

valsheid in geschifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.

- E. **Medewerking van malafide deskundigen (“facilitators”)**: De normadessaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van ‘facilitators’, dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.
- F. **Waarheidsvinding**: soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.
- G. **Normbevestiging**: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

4.1.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo’n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze ‘interventieladder’ beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder- nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen⁵. Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventie-matrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.1.2).

3. 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 via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

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

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet 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 situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

4.1.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt. Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium.

Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domein specifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden. De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/ of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

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

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

4.1.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

5. Overtredingen (eigen)overheidsinstantie

Handhavingsbeleid dient inzicht te geven in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid. Dit is van belang omdat bij overtredingen begaan door de overheid, meer nog dan bij particulieren, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid gelden. Overtredende overheden bieden geen goed voorbeeld.

Bij overtredingen door een onderdeel van de eigen gemeente of van andere overheden wordt op dezelfde wijze opgetreden als wordt opgetreden bij overtredingen door derden. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt. Gezien de voorbeeldfunctie wordt op (cluster)managers niveau, waar mogelijk, tevens persoonlijk contact opgenomen met een leidinggevende van betreffende overheid of organisatieonderdeel over de gedane constatering en wijze van afhandeling.

Bijlage 6: Gedoogstrategie

1. Inleiding

Gedogen is een beslissing van een bestuursorgaan om niet handhavend op te treden tegen een geconstateerde overtreding. Er kunnen omstandigheden zijn waarin het aanvaardbaar of zelfs noodzakelijk is om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit staat los van eventuele strafvervolging door het OM. In de nota 'Gedogen in Nederland' is een landelijk kader gegeven voor gedogen. Op basis van dit landelijk kader wordt hieronder inzicht gegeven in de wijze waarop de gemeente Bergen op Zoom omgaat met gedogen en wanneer zij deze strategie inzetten.

2. Wanneer gedogen?

Bergen op Zoom hanteert als uitgangspunt dat zeer terughoudend met gedoogbeslissingen wordt omgegaan. Gedogen is slechts aanvaardbaar indien:

- gedogen enkel in uitzonderingsgevallen wordt toegepast; en
- gedogen wordt beperkt in omvang en tijd; en
- gedogen na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging expliciet plaatsvindt; en
- gedogen aan controle wordt onderworpen.

Gedogen is met in achtname van voornoemde voorwaarden aanvaardbaar of zelfs noodzakelijk indien:

- handhaven zou leiden tot overduidelijke onredelijkheid/onbillijkheid (bijvoorbeeld bij overmacht- en overgangssituaties); of
- het achterliggende belang evident beter gediend is met gedogen; of
- een zwaarwegend belang het gedogen rechtvaardigt.

3. Hoe gedogen?

Indien aan de voorwaarden is voldaan en een situatie in aanmerking komt voor gedogen wordt gedoogd door middel van het opstellen van een gedoogbeslissing. Een gedoogbeslissing wordt zeer zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd. Het voornemen om te gedogen wordt, zo mogelijk, gepubliceerd en in concept ter inzage gelegd zodat eventuele belanghebbenden hierop een zienswijze kenbaar kunnen maken. Eventuele ingediende zienswijzen worden betrokken bij een zorgvuldige belangenafweging, waarna door het bevoegd bestuursorgaan wordt besloten om al dan niet te gedogen. In de gedoogbeslissing kunnen gedoogvoorwaarden worden opgenomen, waaronder voorschriften ter bescherming van het algemeen belang.

Er kunnen omstandigheden zijn waarin het aanvaardbaar of zelfs noodzakelijk is om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit staat los van eventuele strafvervolging door het OM. In de nota 'Gedogen in Nederland' is een landelijk kader gegeven voor gedogen. De gemeente Bergen op Zoom sluit in haar werkwijze ten aanzien van gedogen aan bij dit landelijke kader.

Bijlage 7: Samenwerking

Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er wijzigingen in de vergunningenprocedure en is een meer proactieve houding nodig evenals goede procesafspraken. Dit geldt zeker bij vergunningen waarbij meerdere partijen handhavingsbevoegd zijn. Bij meervoudige aanvragen is de gemeente veelal bevoegd gezag. Hierdoor is het belang van samenwerking, en goede afspraken hierover, benadrukt.

In de volgende tabellen is voor zowel onze interne als onze externe partners aangegeven bij welke onderwerpen de samenwerking wordt opgezocht en op welke manier dit gebeurt.

Externe partners	Doel samenwerking	Hoe
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	De Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant adviseert en ondersteunt de gemeente in het kader van de vergunningverlening (bouwen, milieu, gebruik) op het gebied van brandveiligheid, bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen, brandveiligheid en gezondheidsaspecten bij evenementen en ruimtelijke ordening inclusief externe veiligheid van brandveilig gebruik. Ook voert de veiligheidsregio op deze gebieden toezicht uit. Daarnaast ondersteunen zij de gemeente bij diverse projecten.	De samenwerking tussen de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de gemeente is geborgd in de "Gemeenschappelijke Regeling Midden- en West-Brabant" en vindt plaats via 1 vast contactpersoon.
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB)	De OMWB voert voor de gemeente Bergen op Zoom de wettelijke én enkele aanvullende (milieu)taken uit. Zo adviseert de OMWB de gemeente bij vergunningverlening en meldingen op het gebied van milieuaspecten en controleren zij de stikstofberekeningen. Ook voeren zij toezicht uit op de milieuaspecten. Hieronder valt onder andere structureel milieutoezicht, ketentoezicht en bedrijfsmatige saneringen.	De gemeente Bergen op Zoom heeft een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de OMWB voor leveren van advies en het uitvoeren van milieutoezicht. Deze taken worden jaarlijks door de OMWB in een uitvoeringsprogramma (werkprogramma) vastgelegd.
Omgevingsdienst Brabant-Noord (ODBN)	In het kader van de Wet Natuurbescherming wordt bij de Provincie Noord-Brabant een advies met instemming gevraagd. Dit contact loopt via de ODBN.	Over de afstemming in het kader van de Wet Natuurbescherming zijn afspraken gemaakt. Deze afstemming vindt plaats via 1 vast contactpersoon.
Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (adviescommissie)	Deze commissie is belast met het beoordelen van het project aan de redelijke eisen van welstand en op het gebied van monumenten. Daarnaast adviseren zij bij legalisatieonderzoeken.	Deze commissie en de leden worden benoemd door de gemeenteraad. Tweewekelijks komt de commissie in een openbare vergadering bijeen en worden de zaken behandeld.

Rijksdienst voor cultureel erfgoed (RCE)	Afhankelijk van de impact van het initiatief adviseert RCE over het behoud van cultureel erfgoed. Daarnaast adviseren zij bij legalisatieonderzoeken.	Deze adviesplicht vloeit voort uit de wet. Hierover zijn werkafspraken gemaakt. Betreffende aanvragen worden doorgestuurd ter advisering. Het betreft een schriftelijk advies.
Provincie Noord-Brabant	Bij een aantal ruimtelijke afwegingen (Omgevingsbesluit Hoofdstuk 4) dient afstemming gezocht te worden met de provincie.	Over de afstemming met de provincie zijn werkafspraken gemaakt. Deze afstemming vindt plaats via 1 vast contactpersoon.
Waterschap Brabantse Delta	Bij een aantal ruimtelijke afwegingen (Omgevingsbesluit Hoofdstuk 4) dient afstemming gezocht te worden met het waterschap.	Met het waterschap zijn werkafspraken gemaakt. Eventuele adviezen worden rechtstreeks opgevraagd. Afstemming vindt plaats via een vast contactpersoon.
Rijkswaterstaat	Bij ruimtelijke afweging in het kader van infrastructureel projecten met een regionaal belang, zoals de A4 wordt afstemming gezocht met Rijkswaterstaat.	Met Rijkswaterstaat zijn werkafspraken gemaakt. Eventuele adviezen worden rechtstreeks opgevraagd. Afstemming vindt plaats via een vast contactpersoon.
Politie	De politie is verantwoordelijk voor de bescherming van de veiligheid en de openbare orde. Daarnaast is het cameratoezicht van de gemeente geïntegreerd in politiebureau Stationsstraat. Hierom werken de gemeente en de politie nauw samen.	De gemeente Bergen op Zoom geeft een convenant gesloten met de politie en het OM.
OM	Afstemming over strafrechtelijke handhaving	
Regionaal Informatie en Expertise Centrum RIEC	Helpt en ondersteunt de gemeente om criminele ondermijning van de samenleving te stoppen.	Het RIEC vormt voor de gemeente Bergen op Zoom een informatieknoppunt voor casuïstiek. Het RIEC stelt integrale handhavingsadviezen op en stemt projectmatig bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscale interventies af met regionale partners.

Tabel 1 Externe samenwerkingspartners

Bijlage 8: Uitvoeringsorganisatie

1. Inleiding

Volgens artikel 13.9 van het Omgevingsbesluit (Ob) moet de gemeente haar uitvoeringsorganisatie zo inrichten dat het aan bepaalde eisen voldoet. Kort gezegd komt dit neer op het regelen van een scheiding van functies, de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de organisatie ook buiten kantooruren en de beschrijving van werkprocessen, procedures en bijbehorende informatievoorziening. Omdat wij er veel waarde aan hechten dat onze werknemers beschikken over de meest actuele kennis wordt ook aandacht besteedt aan opleidingen. In deze bijlage worden al deze zaken toelicht.

2. De functies

De personeelsformatie ten aanzien van de uitvoering en de handhaving is vastgelegd in de uitvoeringsprogramma's en in het overzicht van het onderzoek kritieke massa. De bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in verschillende documenten: HR21-functiebeschrijvingen, , , uitvoeringsplannen, persoonlijke plannen en het overzicht 'TVB' in het kwaliteitsborgingssysteem. Binnen de OMWB is de personeelsformatie, inclusief taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, in het functieboek vastgelegd. Bij de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant zijn de taken en verantwoordelijkheden beschreven in het zogenaamde Basistakenpakket (Hoofdstuk 5.2 Omgevingsvergunningenbeleid).

3. Scheiding van functies

Er is binnen de gemeente een strikte scheiding tussen personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning en personen die belast zijn met het toezicht op naleving en het voorbereiden/uitvoeren van sancties.

Zowel het verlenen van omgevingsvergunningen op milieubelastende activiteiten en het toezicht op het naleven hiervan worden uitgevoerd door de OMWB. Dit is anders als er sprake is van een meervoudige aanvraag. Bij een meervoudige aanvraag verleent de gemeente ook de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteiten en treedt de OMWB enkel op als adviseur voor het onderdeel milieu. Het toezicht blijft dan wel bij de OMWB belegd. De OMWB heeft het organisatorisch zo ingericht dat, indien zij zowel de omgevingsvergunning op de milieubelastende activiteit verlenen als het toezicht op de naleving hiervan uitvoeren, dit niet door dezelfde personen wordt gedaan. Deze taken zijn organisatorisch namelijk bij afzonderlijke teams belegd.

4. Roulatiesysteem

Bij toezicht wordt er in lijn met de Integrale Handhavingsnota van de OMWB in de gemeente gewerkt met een roulatiesysteem. Het gaat hierbij om roulatie van het toezicht op die zaken waar de toezichthouder een (te) vaste handhavingsrelatie kan krijgen met een overtreder. Bij rouleren moet gedacht worden aan het wisselen van geografische gebieden, branches en/of inrichtingen onder de verschillende toezichthouders. Door het roulatiesysteem wordt voorkomen dat de onafhankelijkheid, integriteit en geloofwaardigheid van de toezichthouders in het geding komt.

5. Bereikbaarheid en beschikbaarheid van de organisatie

Ook buiten kantooruren is het mogelijk klachten/meldingen door te geven aan de gemeente. Via de website van de gemeente kunnen 24 uur per dag meldingen worden doorgegeven aan de gemeente.

Daarnaast zijn er binnen de vakgroep toezicht en handhaving afspraken gemaakt over spoedmeldingen. Calamiteiten of spoedmeldingen dienen altijd telefonisch gemeld te worden. Het calamiteitsnummer is doorgeschakeld naar het piketnummer van bouwtoezicht (zie hieronder), zodat een 24/7 bereikbaarheid is gegarandeerd.

Diverse medewerkers van de afdeling RO&V draaien in het kader van de crisisbestrijding een AOV-piket en/of Ovd-bz-piket (AOV = Ambtenaar Openbare Veiligheid en Ovd-bz = Officier van Dienst bevolkingszorg). Daarnaast draaien de toezichthouders een hard piket, zodat er tijdens een calamiteit of spoedmelding binnen de gemeente Bergen op Zoom altijd expertise beschikbaar is om casussen adequaat op te pakken. Milieuklachten kunnen 24 uur per dag worden gemeld bij de milieuklachtenlijn van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB). Afhankelijk van de (geschatte) ernst van de klacht/melding wordt een klacht direct (ook 's nachts) of later in behandeling genomen. Alle klachten worden geregistreerd. Meldingen over het buitengebied, bijvoorbeeld over wild crossen, stroperij, (drugs)afvaldumpingen en dergelijke, kunnen eveneens 24/7 uur worden gemeld. Spoedmeldingen via het speciale meldnummer van het Handhavingsteam Buitengebied van het samenwerkingsverband SSiB en niet acute meldingen via de website van SSiB.

6. Beschrijving werkprocessen, procedures en informatievoorziening

Binnen het taakveld Omgevingsrecht wordt gebruik gemaakt van een workflowapplicatie. Een applicatie die het gehele werkproces ondersteunt. Zo bewaakt de applicatie de termijnen en kan communicatie tussen interne en externe adviseurs worden vastgelegd. Daarnaast maakt deze applicatie onderdeel uit van een keten aan koppelingen tussen diverse (gemeentelijke) applicaties. Het beheer en onderhoud van deze applicatie is binnen de gemeente Bergen op Zoom verdeeld in applicatiebeheer (technisch onderhoud) en functioneel beheer (functionaliteit van de applicatie). Door de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zijn de werkprocessen aangepast. De informatievoorziening op de website is hier ook op aangepast.

Voor alle primaire processen met betrekking tot vergunningverlening en handhaving op milieubelastende activiteiten heeft de OMWB werkprocesbeschrijvingen opgesteld. Deze zijn na het opstellen gedeeld met de VTH-medewerkers en deze zijn eveneens opgenomen als bijlagen in het Kwaliteitsborgingssysteem VTH. Bij het opstellen van de werkprocesbeschrijvingen zijn de VTH-medewerkers in de gelegenheid gesteld om input te geven op de conceptversies. Voor wat betreft de wijze waarop de sanctiestrategie gehanteerd dient te worden is een uitgebreide uitleg weergegeven in de Integrale Handhavingsnota.

7. Opleidingen

Concern-breed is er een opleidingsbudget waar opleidingen en cursussen uit gefinancierd kunnen worden. Om te waarborgen dat medewerkers adequaat zijn opgeleid wordt jaarlijks geïnventariseerd welke opleidingen (moeten) worden gevolgd. Soms betreft dit wensen van medewerkers zelf, maar waar nodig worden medewerkers verplicht om een opleiding te volgen indien dit noodzakelijk is voor een adequate uitvoering van de taken en/of wanneer dit een wettelijke plicht betreft. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met de opleidingseisen in het kader van de VTH criteria. De benodigde bijscholing zal waar mogelijk in-company worden gevolgd.

De basis van de OMWB evenals de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is mede gelegen in het belang van de waarborging van een adequate en objectieve uitvoering van hun adviserende rol. Medewerkers die hiertoe een functie vervullen binnen het taakveld Omgevingswet, dienen adequaat te zijn opgeleid. De verantwoordelijkheid hiertoe ligt bij deze adviserende organisaties.

Bijlage 9: Werkwijze prioritair werken

1. Inleiding

Omdat er nooit voldoende capaciteit is om alle taken uitputtend uit te voeren, betekent het opstellen van de U&H strategie ook keuzes maken en prioriteiten stellen. Dit is gebeurd aan de hand van een prioriteitstelling waar een risicoanalyse aan ten grondslag ligt. Hiermee worden er keuzes gemaakt ten aanzien van de inzet van capaciteit en middelen. Deze prioritaire werkwijze beschrijft scenario's waarbij een onderscheid is gemaakt in de verschillende U&H-taken; vergunningverlening, het toezicht op de vergunning en toezicht en handhaving naar aanleiding van klachten en meldingen.

Om de medewerkers zo effectief mogelijk in te zetten, is bepaald welke activiteiten binnen de gemeente prioriteit hebben en welke minder (zie bijlage 10: Risicoanalyse en prioritering per taakveld). De inzet op activiteiten met een lage prioriteit is minder dan op activiteiten met een hoge prioriteit. Hierbij kan gedacht worden aan de diepgang van de beoordeling van een vergunningaanvraag of een toezichtmoment, de bezoekfrequentie van toezicht en de wijze waarop handhavingsverzoeken in behandeling worden genomen (nu doen of later inplannen).

De risico inschatting beperkt zich niet meer tot alleen risico's ten aanzien van het niet voldoen aan het Bbl, zoals in de oude methodiek van prioriteren (met het Bouwbesluit) wel het geval was. Dit is ingegeven door ontwikkelingen als de komst van de Omgevingswet en de Wkb die maken dat er veranderingen gaan plaatsvinden in de uitvoering van U&H-taken. De technische beoordeling door de overheid neemt af. Er moet meer integraal gekeken worden naar veel bredere beoordelingskaders, waarin 'ja, mits...' het uitgangspunt wordt in plaats van 'nee, tenzij...' De verwachting is dat er minder getoetst kan gaan worden volgens een vast kader en stramien en er meer maatwerk moet worden geleverd (integrale beoordeling). Daarom zijn aspecten als 'ruimtelijke kwaliteit' en 'bestuurlijke gevoeligheid' nadrukkelijker meegenomen in de risico inschatting.

Binnen elke categorie is ook een onderscheid gemaakt tussen 'eenvoudig' en 'complex'. Hiervoor is gekozen omdat ook binnen ogenschijnlijk eenvoudige categorieën een (grote) mate van complexiteit kan ontstaan. Denk aan bijvoorbeeld een strijdigheid met het omgevingsplan, een bestuurlijke gevoeligheid of omdat bepaalde activiteiten een hoge prioriteit hebben gekregen door bijvoorbeeld maatschappelijke of economische ontwikkelingen. Om te kunnen beoordelen of een aanvraag of zaak eenvoudig is, is gekozen voor de volgende richtlijnen:

- Een zaak omvat maximaal 4 activiteiten die onder de reguliere procedure vallen (exclusief niet-ingrijpende wijzigingen aan Rijksmonumenten).
- Passend binnen de (loket)criteria van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit.
- Beslissingsbevoegdheid ligt onder mandaat op medewerkersniveau.
- Er zijn geen uitgebreide beheersmaatregelen nodig om omgevingsveiligheid te waarborgen.
- Valt ten aanzien van constructieve veiligheid niet onder risicoklasse CC-2b en hoger.
- Niet bestuurlijk gevoelig.
- Er heeft vooroverleg plaatsgevonden waarin het initiatief integraal is beoordeeld.

Zoals aangegeven moet er ruimte zijn voor maatwerk. De afweging of een aanvraag of zaak eenvoudig of complex is, doet de casemanager daarom zelf. Bij twijfel raadpleegt de casemanager een collega en/of leidinggevende.

1.1 Acuut gevaar

Soms is een overtreding zodanig ernstig dat deze leidt tot acuut gevaar. In deze gevallen is direct optreden noodzakelijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan instortingsgevaar, explosiegevaar, brandgevaarlijke situaties, gevaar voor de (volks)gezondheid. Ook het risico van het ontstaan van onomkeerbare schade aan bijvoorbeeld monumenten en flora en fauna wordt aangemerkt als een acuut gevaar. Bij acuut gevaar wordt er direct opgetreden. Hierbij valt te denken aan het stilleggen van bouw- en sloopwerkzaamheden of het per direct laten staken van het gebruik van panden of gronden. De mogelijkheid tot het geven van een zienswijze wordt achterwege gelaten of in voorkomende gevallen mondeling afgenomen. De beschikking wordt zo spoedig mogelijk alsnog achteraf bekendgemaakt (art. 5.31 Awb).

1.2 Cultureel erfgoed

Zoals hiervoor reeds is aangegeven wordt het risico van het ontstaan van onomkeerbare schade aan monumenten aangemerkt als acuut gevaar. Erfgoed is een belangrijk onderdeel van onze stad. Het toetsen van een aanvraag om vergunning en het toezicht houden op erfgoed krijgt extra aandacht.

De omgevingsplanactiviteit ten aanzien van een gemeentelijk-, alsook een rijks monument heeft in de risico-analyse een hoge prioriteit gekregen; dit omvat in het verlenen van een omgevingsvergunning ten aanzien van het verbouwen/wijzigen van een monument, het toezicht op de verleende vergunning en het handhaven hiervan. Het illegaal (ver)bouwen/verstoren/aantasten van een monument heeft ook in de risico-analyse een hoge prioriteit gekregen. Het illegaal (ver)bouwen/verstoren van het beschermd stadsgezicht heeft een gemiddelde prioriteit gekregen. De laatste jaren zien we een toename in het aantal omgevingsvergunningaanvragen voor het verduurzamen van een monument of een ander object binnen het beschermd stadsgezicht. Ook zien we regelmatig dat eigenaren niet op de hoogte zijn van deze vergunningplicht.

De casemanagers beoordelen bij binnenkomst van een aanvraag of er sprake is van een pand met een beschermde status of dat er op basis van de ligging in een beschermd stadsgezicht sprake is van een aanscherping van de regels. Vervolgens wordt iedere aanvraag/verzoek/initiatief, zoals de wet ook voorschrijft, voorgelegd aan de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit, waarbij één lid van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit gespecialiseerd is in cultureel erfgoed. Indien het project dat noodzaakt wordt er daarnaast ook advies ingewonnen bij de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE). Als de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit positief adviseert en het advies van de RCE ontvangen is, kan de vergunning worden verleend. Bij een negatief advies wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld zijn plan aan te passen conform het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit. Indien de aanvrager het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit opvolgt kan de vergunning alsnog worden verleend. Bestaat deze bereidheid niet dan heeft de aanvrager de gelegenheid zijn aanvraag in te trekken en anders wordt de vergunning geweigerd. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om van het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit af te wijken. Hier wordt zeer terughoudend mee omgegaan. Aan het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit wordt veel belang gehecht. Voorts wordt er op de verleende omgevingsvergunning toezicht gehouden door een toezichthouder, met het taakaccent cultureel erfgoed.

Indien er sprake is van het illegaal (ver)bouwen/verstoren of aantasten van een monument; naar aanleiding van een handhavingsverzoek, klacht/melding, of eigen waarneming wordt dit opgepakt door de toezichthouder met het taakaccent cultureel erfgoed. De toezichthouder maakt na een eerste controle een constateringsrapport op en elke (illegale)zaak wordt voor advisering voorgelegd aan de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit. Afhankelijk van het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit zal er verdere actie ondernomen worden; dit kan zijn door het plan eventueel aan te passen en te legaliseren door het aanvragen van een omgevingsvergunning of er wordt overgegaan tot handhaving.

Handhaving wordt pas ingezet als legalisatie niet mogelijk is. Handhaven heeft tot doel de overtreding ongedaan te maken / het herstellen van de oude situatie.

2. Scenario's

De verschillende categorieën worden geprioriteerd, verdere uitleg is te vinden in bijlage 10. De prioritering resulteert in een score van 0 tot 4 waarbij nul de laagste prioriteit en inzet kent en vier de hoogste. In Tabel 2 is dit globaal weergegeven.

	Prio.	Diepgang van toetsing	Wijze van toezicht
Verzoeken en adviseren tot schrappen vergunningplicht en/of vervangen voor algemene regel of meldingsplicht. Anders hanteren scenario 1.	0		
	1		
Scenario 1	2	Toets op basisniveau	Visueel toezicht na gereedmelding bij voorkeur projectmatig
Scenario 2	3	Toets op basisniveau en zaakspecifieke aandachtspunten	Toezicht op de meest relevante voorschriften
Scenario 3	4	Grondige toetsing	Toezicht op alle voorschriften

	Prio.	Diepgang van toetsing
Scenario 1	1	Uitsluitend projectmatig
Scenario 2	2	Projectmatig of verzoek tot handhaving of directe aanleiding
Scenario 3	3	Reguliere handhaving
Scenario 4	4	Directe handhaving (snel)

Tabel 2 Overzicht scenario's, toetsniveaus en werkwijzen voor vergunningen, toezicht en handhaving

In de tabel is te zien dat voor de categorieën die 0 of 1 scoren geen scenario is beschreven. Ten aanzien van deze categorieën gaan wij gedurende de beleidsperiode de mogelijkheden tot deregulering verkennen. Totdat we hier meer inzicht in hebben verkregen, of indien duidelijk is geworden dat dit niet gewenst is of door hogere regelgeving niet kan, wordt voor deze categorieën scenario 1 gehanteerd.

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

- Weigeringsgronden gekoppeld aan activiteiten.
- Omgevingsplan.
- Redelijke eisen van welstand.
- Omgevingsveiligheid (o.a. bouw- en sloopveiligheid, maar ook aspecten als onttrekking van grondwater bij bemaling van bouwputten).
- Milieuaspecten (o.a. Omgevingsplan, Omgevingsverordening, Bkl, Bal m.b.t. geluid, lucht, geur).
- Relevante beleidskaders/e-normen (mobiliteit, parkeren, detailhandelsbeleid, economisch beleid, enz.).

Hierna volgen drie scenario's waarmee de inzet in de praktijk kan worden bepaald (wat doen we wel, wat doen we bewust niet).

2.1 Scenario's vergunningverlening

2.1.1 Scenario 1

Zaken die volgens de risicoanalyse op dit niveau scoren zijn over het algemeen aan te merken als ruimtelijk ondergeschikt met weinig tot geen impact op de fysieke leefomgeving. In dit scenario ligt de focus met name op de aanwezigheidsstoets. Vanwege de veiligheidsdoelstelling van de gemeentebesturen wordt het aspect brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid, afhankelijk van de zaak nader onderzocht. Verder wordt afhankelijk van de specifieke situatie de aanvraag getoetst aan het ter plaatse geldende omgevingsplan en welstandsniveau. Milieutechnische aspecten, in de vorm van de beoordeling van een milieukundig bodemonderzoek dienen te worden beoordeeld. Los van de bepaalde prioritering is het mogelijk om afhankelijk van het project extra toetsingen uit te voeren die noodzakelijk zijn ter bescherming van de fysieke leefomgeving.

2.1.2 Scenario 2

Zaken die volgens de risicoanalyse op dit niveau scoren zijn aan te merken als ruimtelijk ondergeschikt met relatief weinig impact op de fysieke leefomgeving. De diepgang richt zich met name op de aannemelijkheidstoets.

- Kan op basis van de aanwezige stukken voldoende aannemelijk worden gemaakt dat voldaan wordt aan de geldende wet- en regelgeving?
- Voldoet de aanvraag aan de aanvraagvereisten (Omgevingsregeling en Bruidsschat)
- De aanvraag wordt beoordeeld op toelaatbaarheid binnen omgevingsplan of overige relevante beleidsregels, waaronder afwijkingenbeleid, Nota Ruimtelijke Kwaliteit, Nota Parkeernormering, enz.
- Geen beoordeling Bbl/bouwmelding (Wkb). In aangewezen gevallen (zie Tabel 3), wordt wel de constructieve veiligheid en/of brandveiligheid beoordeeld.
- Bij het toepassen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit dient, indien noodzakelijk, een nadeelcompensatieregeling opgesteld te worden;
- Milieutechnische aspecten, in de vorm van beoordeling milieukundig bodemonderzoek, flora en fauna dienen te worden beoordeeld;
- Is de verkeersaantrekkende werking en de verkeersafwikkeling afdoende geborgd?
- Uitkomst omgevingsdialoog?
- Indien noodzakelijk wordt op onderdelen (extern) advies ingewonnen
- Het besluit wordt onder mandaat genomen.
- Er worden naast standaard voorschriften ook eventuele specifieke/maatwerkvoorschriften opgenomen, bijvoorbeeld op basis van een extern gegeven advies.

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

Tabel 3 Aangewezen gevallen

2.1.3 Scenario 3

Zaken die volgens de risicoanalyse op dit niveau scoren zijn aan te merken als ruimtelijk relevant met veel impact op de fysieke leefomgeving. Kan met enige zekerheid worden vastgesteld dat op basis van de aanwezige stukken voldaan wordt aan de geldende wet- en regelgeving? De onderdelen die gewogen worden zijn:

- Voldoet de aanvraag aan de aanvraagvereisten (Omgevingsregeling en Bruidsschat)?
- De aanvraag wordt integraal beoordeeld op toelaatbaarheid binnen omgevingsplan en overige relevante beleidsregels.
- De technische beoordeling wordt gedaan conform het Bbl. Als het gaat om een bouwwerk die valt onder gevolgklasse 1 wordt de bouwmelding gecontroleerd op volledigheid.
- Bij het toepassen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit dient, indien noodzakelijk, een nadeelcompensatieregeling opgesteld te worden;
- Milieutechnische aspecten. Afhankelijk van het project dienen de milieutechnische aspecten (geluid, bodem, stikstof, flora en fauna) beoordeeld te worden.
- Indien noodzakelijk wordt advies ingewonnen bij de Agrarische Adviescommissie Bouwaanvragen, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant;
- Voldoet de aanvraag aan provinciaal beleid?
- Is de verkeersaantrekkende werking en de verkeersafwikkeling afdoende geborgd?
- Uitkomst omgevingsdialoog?
- Een besluit van een ander bevoegd gezag (verklaring van geen bedenkingen) en/of een advies van een aangewezen adviseur wordt betrokken bij het te nemen besluit.
- Er worden standaard en/of op het project toegespitste voorschriften opgenomen in de vergunning.

2.2 Scenario's toezicht op vergunningen

2.2.1 Scenario 1

- Er wordt alleen (administratief) toezicht gehouden op uiterlijke kenmerken en vooraf gestelde uitgangspunten/voorschriften bij afronding van het project (afschouwen vanwege termijn openstaand dossier, dan wel vanwege gereed melding).
- Rapportage bevat alleen een datum van een eventuele start melding en/of de datum waarop het gereed gemeld is of is geschouwd.
- Er wordt geen omgevingsanalyse en risico-inschatting 'omgevingsveiligheid' gemaakt.
- Bij 'geen-gebruik' van de verleende vergunning kan het college van B&W volgens artikel 5.40, lid 2 Omgevingswet overgaan tot intrekken van de vergunning. Hierbij wordt uiteraard rekening gehouden met de wettelijke kaders op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

2.2.2 Scenario 2

- Er wordt in aangewezen gevallen (zie Tabel 3) toezicht gehouden op de aspecten constructieve veiligheid en brandveiligheid (eventuele inschakeling veiligheidsregio). In andere gevallen wordt alleen toezicht gehouden op uitvoeringsexcessen (bijv. bouwen in afwijking van de vergunning of bij klachten). Voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 vindt enkel toezicht plaats op basis van de melding van de kwaliteitsborger wanneer het een hoge prioritering heeft, meldingen over constructieve veiligheid en meldingen over de vooraf meegegeven risico's.
- Rapportages beperken zich tot start- en gereeddatum (of datum schouw) en toezichtmomenten. De rapportages worden geregistreerd in het VTH systeem en/of zaakstelsel.
- Er wordt een omgevingsanalyse en risico-inschatting gemaakt (dit heeft te maken met de omgevingsveiligheid die behoort tot de beoordeling van de veiligheid bij uitvoering van bouw- en/of sloopwerkzaamheden).

- Bij 'geen-gebruik' van de verleende vergunning kan het college van B&W volgens artikel 5.40, lid 2 Omgevingswet overgegaan tot intrekken van de vergunning. Hierbij worden uiteraard rekening gehouden met de wettelijke kaders op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

2.2.3 Scenario 3

- Er wordt gewerkt volgens een integraal toezichtprotocol, waarvan eveneens omgevingsveiligheid een onderdeel uitmaakt. Onder de Wkb beperkt het toezicht zich tot omgevingsveiligheid tenzij er een melding binnenkomt.
- Rapportages bevatten alle toezichtmomenten en verslagen van overleggen met ketenpartners, vergunninghouder en/of uitvoerende partijen.
- Bij 'geen-gebruik' van de verleende vergunning kan het college van B&W volgens artikel 5.40, lid 2 Omgevingswet overgegaan tot intrekken van de vergunning. Hierbij worden uiteraard rekening gehouden met de wettelijke kaders op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

2.3 Scenario's toezicht en handhaving (n.a.v. klachten en meldingen)

Visie en prioriteitstelling

Wij vinden het belangrijk dat burgers een melding of klacht kunnen indienen over een mogelijke overtreding. In specifieke situaties waarmee zij worden geconfronteerd kunnen burgers op deze wijze invloed uitoefenen op hun leefomgeving. Het is onze verantwoordelijkheid om een veilige en gezonde leefomgeving te bereiken en deze in stand te houden. Wij vinden het daarom van belang de meldingsbereidheid van burgers te behouden en te bevorderen. Aan meldingen en klachten in het algemeen wordt daarom een hoge prioriteit toegekend.

Doelstelling

Het is voor burgers duidelijk op welke wijze een klacht of melding kan worden ingediend. De klachten- en meldingenprocedure is laagdrempelig en transparant. Een melder ontvangt, indien mogelijk, altijd een ontvangstbevestiging. Alle ontvangen meldingen worden beoordeeld en melders ontvangen, indien mogelijk en onafhankelijk van of er wel of niet wordt gehandhaafd, altijd een terugkoppeling over hoe de melding is beoordeeld.

Activiteiten en strategie voor de behandeling van meldingen

Wij communiceren actief over de wijze waarop burgers kunnen melden. In ieder geval staat op de website van de gemeente in duidelijke taal vermeld op welke wijze een melding of klacht kan worden ingediend. Wij bieden de mogelijkheid om 24/7 digitaal een melding of klacht te kunnen indienen en wij zijn voor het melden van spoedeisende situaties altijd telefonisch bereikbaar, ook buiten kantooruren. We registreren alle meldingen in een meldingssysteem. Vanuit het meldingssysteem wordt altijd een ontvangstbevestiging verzonden, voorzien van een uniek nummer. Vanwege de hoge prioriteit die in het algemeen aan klachten en meldingen wordt toegekend, wordt elke melding beoordeeld. Dit betekent dat in beginsel bij elke melding een controle ter plaatse wordt uitgevoerd door een toezichthouder. Het resultaat van deze controle ter plaatse wordt schriftelijk vastgelegd. Een toezichthouder die de melding heeft beoordeeld geeft altijd een terugkoppeling over hoe de melding is beoordeeld.

NB. Bij anonieme meldingen is geen ontvangstbevestiging en terugkoppeling mogelijk.

De verdere opvolging van de klacht of melding vindt plaats conform de scenario's in tabel 2 op pagina 48.

Hierna volgt een nadere toelichting op de verschillende scenario's.

2.3.1 Scenario 1 (risicoanalyse prioriteit laag)

- Overtredingen worden alleen projectmatig aangepakt (kan ook door bijvoorbeeld een betere voorlichting worden voorkomen).
- Na eerste constatering wordt alleen een 'waarschuwingbrief' gestuurd. Hierin meldt het bevoegd gezag de geconstateerde overtreding, maar treedt nog niet direct op. Aangekondigd wordt dat handhaving op een later te bepalen moment (al dan niet projectmatig) alsnog wordt opgepakt (beginselplicht tot handhaving), waarbij uiteraard de mogelijkheid op het vrijwillig beëindigen van de overtreding wordt geboden.

2.3.2 Scenario 2 (risicoanalyse prioriteit gemiddeld)

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

2.3.3 Scenario 3 (risicoanalyse prioriteit hoog)

- Overtredingen vragen om regulier handhavend optreden.

2.3.4 Scenario 4 (spoed)

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

2.3.5 Toelichting bij scenario's handhaving

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

Als er niet direct handhavend wordt opgetreden, dan wordt dit gemeld aan de verzoeker en overtreder, bijvoorbeeld door middel van een eerste waarschuwingbrief. In een later stadium wordt de zaak dan alsnog opgepakt (al dan niet projectmatig).

Het tweede scenario komt overeen met het eerste. Het verschil is dat in dit geval wel direct wordt opgetreden bij een verzoek om handhaving in verband met bijzondere omstandigheden.

In het derde en vierde scenario vindt handhaving plaats volgens de beschreven werkwijze en regels, waarbij het vierde scenario vanwege de spoedeisendheid altijd voorrang krijgt op het derde scenario.

2.3.6 Verzoek om handhaving en prioriteitsstelling

Belanghebbenden kunnen een verzoek tot handhaving indienen. Het bestuursorgaan zal bij een dergelijk verzoek altijd een afweging moeten maken of er voor het specifieke geval wel óf niet over wordt gegaan tot handhaving. Pas na die afweging kan het bestuur besluiten dat van handhaving wordt afgezien. Het moet daarbij letten op het karakter van het overtreden voorschrift, het daarbij betrokken algemene belang en de belangen van de verzoeker.

Ook wanneer een handhavingsverzoek wordt ingediend voor een onderwerp waaraan een lage prioriteit is toegekend in de U&H-strategie, dient deze afweging gemaakt te worden. Een lage prioriteit is namelijk geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan mag worden afgezien van handhaving.

Bijlage 10: Risicoanalyse en prioritering Bouw & RO-taken

1. Toelichting risicoanalyse

Om de risicoanalyse uit te kunnen voeren zijn allereerst de taken gecategoriseerd voor Bouw en RO. Hierbij is een onderscheid gemaakt in de taken ten aanzien van vergunningverlening (en vergunningtoezicht) en handhaving. Bij de indeling van de taken voor vergunningverlening (en vergunningtoezicht) is al rekening gehouden met de knip onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Om deze reden zijn de activiteiten onderverdeeld in omgevingsplanactiviteiten en bouwactiviteiten. Daarnaast zijn een aantal categorieën opgedeeld in eenvoudig en complex. Het onderscheid hiertussen is beschreven in bijlage 9.

Voor alle categorieën is vervolgens een risico-inschatting gemaakt. Het risico wordt bepaald volgens een vaste methodiek, waarbij verschillende beoordelingscriteria in acht zijn genomen. De beoordelingscriteria inclusief de schaal zijn te zien in Tabel 4.

	Veiligheid/gezondheid	Leefbaarheid	Financiën	Bestuurlijk imago
Uitleg	<i>Omgevingsplanactiviteit (O): De mate waarin de veiligheid en gezondheid van de fysieke leefomgeving wordt aangetast. Bouwactiviteit (B): De mate waarin sprake is van gezondheidsschade en/of fysiek letsel van mens en dier.</i>	<i>De mate waarin de omgevingskwaliteit (cultureel erfgoed, architectuur, stedenbouw, landschap, natuur & beleving) wordt aangetast.</i>	<i>Wat is de hoogte van de kosten voor de gemeente?</i>	<i>De te verwachten afbreuk en/of schade aan het imago en de geloofwaardigheid van de gemeente en het vertrouwen van inwoner in het bestuurlijk apparaat en haar besluitvorming</i>
0	Geen effect	Geen effect	Geen effect	Geen effect
1	O: Enige verstoring van de veiligheid/gezondheid van de leefomgeving B: Gezondheidsproblemen (niet blijvend) en/of pijn of letsel bij een enkeling	Enige verstoring van de kwaliteit van de leefomgeving	€1 tot €10.000 kosten voor de gemeente	Nauwelijks aantasting van het imago
2	O: Kortdurende verstoring van de veiligheid/gezondheid van de leefomgeving B: Gezondheidsproblemen (niet blijvend) en/of pijn of letsel bij meerdere of ernstig letsel bij een enkeling.	Kortdurende aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving	€10.000 tot 200.000 kosten voor de gemeente	Lokaal bestuurlijke imagoschade/ impact
3	O: Langdurige aantasting van de veiligheid/gezondheid van de leefomgeving B: Blijvende gezondheidsproblemen en/of ernstig letsel bij meerdere of dood van een enkeling	Langdurige aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving	€200.000 tot €1.000.000 kosten voor de gemeente	Regionaal bestuurlijke imagoschade/ impact
4	O: Permanent/ onherstelbare schade aan de veiligheid/ gezondheid van de leefomgeving B: Zware gezondheidsproblemen en/of ernstig letsel met de dood als gevolg bij meerdere	Permanent/ onherstelbare schade aan de kwaliteit van de leefomgeving	>€1.000.000 kosten voor de gemeente	Landelijk bestuurlijke imagoschade/ impact

Tabel 4: De beoordelingscriteria voor de risicoanalyse

De score is bepaald door voor elk criterium een inschatting te maken (op een schaal van 0 tot 4) van het effect van slecht naleefgedrag. Dit levert een risico inschatting op ten aanzien van de effecten van slecht naleefgedrag. Gezien het feit dat bij sommige activiteiten vaker sprake is van overtredingen en dus vaker sprake is van slecht naleefgedrag dan bij andere activiteiten, wordt aanvullend bepaald wat de kans is op slecht naleefgedrag (laag, middel, hoog). Afhankelijk van de kans op slecht naleefgedrag, komt er nog een ophoging op het effect van slecht naleefgedrag. Voor activiteiten met een lage kans (komt zelden voor) op slecht naleefgedrag komt geen ophoging. Voor activiteiten met een gemiddelde kans (komt soms voor) op slecht naleefgedrag wordt het gemiddeld effect opgehoogd met 10%. Voor activiteiten met een hoge kans (komt regelmatig voor) op slecht naleefgedrag wordt het gemiddelde effect opgehoogd met 20%. Het resulterende getal noemen we het gemiddelde risico van slecht naleefgedrag. De prioriteit die wordt gegeven aan een activiteit is gebaseerd op het uiteindelijke gemiddelde risico. Deze prioritering is sturend voor onze inzet. De werkwijze voor het prioritair werken is te vinden in bijlage 9.

Hieronder geven we per onderwerp in tabellen de ingeschatte risico's per criteria, de ingeschatte kans op slecht naleefgedrag, het gemiddelde risico en de daaraan gekoppelde prioriteit weer voor alle vergunningen-, toezicht- en handhavings activiteiten.

2. Risicoanalyse en prioritering activiteiten vergunningverlening, toezicht en handhaving

Omgevingsrecht

Categorie	Effectscores				Kans op slecht naleefgedrag	Gemiddeld risico	Prioriteit
	Gezondheid/ veiligheid	Leefbaarheid	Financiën	Bestuurlijk imago			
Voorfase							
Informatieverzoek	1	2	1	2	1	1,50	Laag
Ruimtelijk initiatief	1	2	1	2	1	1,50	Laag
Vooroverleg ruimtelijk	1	2	1	2	1	1,50	Laag
Vooroverleg technisch	1	2	1	2	1	1,50	Laag
Omgevingsplanactiviteit (vergunning / toezicht / handhaving)							
Ruimtelijk bouwen en gebruiken	1	2	1	1	3	1,50	Laag
Ruimtelijk en technisch bouwen	1,5	3	2	1	1	1,90	Laag
Technisch bouwen	1,5	1,5	2	1	1	1,50	Laag
Cultuurhistorie gemeentelijk	1	4	2,5	4	3	3,10	Hoog
Cultuurhistorie rijks	1	4	2,5	4	3	3,10	Hoog
Omgevingsplanactiviteiten overig	1	2	1	1	3	1,50	Laag
Meldingen (toezicht / handhaving)							
Melding bouwactiviteit (GKL1)	0,5	1,5	1	1	3	1,20	Laag
Gereedmelding Wkb	1,5	1,5	2	2	3	2,00	Laag
Brandveiligheid gebouwgroep A (zie tabel 6 wat hier onder valt)	3,5	3	3	2,5	2	3,10	Hoog
Brandveiligheid gebouwgroep B (zie tabel 6 wat hier onder valt)	2	2	2	2	2	2,10	Gemiddeld
Brandveiligheid gebouwgroep C (zie tabel 6 wat hier onder valt)	2	2	1	2	1	1,80	Laag

Categorie	Effectscores				Kans op slecht naleefgedrag	Gemiddeld risico	Prioriteit
	Gezondheid/ veiligheid	Leefbaarheid	Financiën	Bestuurlijk imago			
Informatieplichten							
Startmelding (Wkb)	1,5	2,5	1,5	2	3	2,10	Gemiddeld
Wijziging aanvraag (Wkb)	1	2,5	1,5	2	3	2,10	Gemiddeld
Melding strijdigheid (Wkb)	3	2	2	2	2	2,40	Gemiddeld
Indienen aanvulde stukken	3	1	2	2	3	2,20	Gemiddeld
Einde bouwactiviteit (Wkb)	1,5	2,5	1,5	2	3	2,10	Gemiddeld
Handhaving (hh-verzoek / afhandeling klachten/meldingen)							
Strijdig gebruik bewoning	2	2	2	2	3	2,20	Gemiddeld
Strijdig gebruik overig	1	1	2	1	2	1,40	Laag
Strijdigheid technische eisen BBL	2	1	1	1	2	1,40	Laag
Illegaal bouwen ruimtelijk (omgevingsplanactiviteit)	1	2	2	2	3	2,00	Laag
Illegaal bouwen technisch (bouwactiviteit)	1,5	1,5	2	1	1	1,50	Laag
Illegaal (ver)bouwen/verstoren monument	1	4	2,5	4	3	3,10	Hoog
Illegaal (ver)bouwen beschermd stadsgezicht	1	3	2	2	2	2,10	Gemiddeld
Brandveiligheid meldingsvrij	2	1	1	2	2	1,60	Laag

Tabel 5 Risicoanalyse en prioritering

Toezicht brandveiligheid gebouwgroep A	Bijeenkomstfunctie voor > 10 kinderen jonger dan 12 jaar Bijeenkomstfunctie voor > 10 personen met een fysieke of geestelijke beperking Celfunctie > 10 personen Gezondheidszorgfunctie > 10 personen met bedgebied Gezondheidszorgfunctie > 50 personen Onderwijsfunctie voor basisonderwijs > 10 personen
Toezicht brandveiligheid gebouwgroep B	Woonfunctie voor kamergewijze verhuur Woonfunctie voor zorg Bijeenkomstfunctie > 50 personen Logiesfunctie >10 personen in een logiesgebouw Logiesfunctie > 50 personen Onderwijsfunctie > 50 personen Winkelfunctie > 50 personen
Toezicht brandveiligheid gebouwgroep C	Overige gebruiksfunctie voor stallen van motorvoertuigen > 50 personen Overige gebruiksfunctie voor personenvervoer > 50 personen Bouwwerken geen gebouw zijnde > 50 personen Meldingsvrije gebruiksfuncties

Tabel 6 Nadere toelichting categorie indeling brandveiligheid