



Gemeente Brummen

**'VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVINGSBELEID  
FYSIEKE LEEFOMGEVING 2015-2019'**

<leeg laten bij dubbelzijdig printen>

1.	INLEIDING.....	5
	<b>1.1 Reikwijdte en doelstelling .....</b>	<b>6</b>
	<b>1.2 Afbakening .....</b>	<b>6</b>
2.	SAMENVATTING .....	7
3.	VERGUNNINGENBELEID.....	8
	<b>3.1 Inleiding .....</b>	<b>9</b>
	<b>3.2 Gemeentelijke organisatie .....</b>	<b>9</b>
	<b>3.3 Reikwijdte en doelstellingen .....</b>	<b>10</b>
	3.3.1 Beleidsveld Wabo.....	10
	3.3.2 Beleidsveld APV en Bijzondere wetten.....	10
	<b>3.4 Uitgangspunten.....</b>	<b>10</b>
	<b>3.5 Verlening van Wabo vergunningen .....</b>	<b>11</b>
	3.5.1 Vergunningencheck .....	11
	3.5.2 Meldingsplichtige activiteiten.....	11
	3.5.3 De reguliere procedure .....	12
	3.5.4 De uitgebreide procedure .....	13
	3.5.5 Inhoudelijke toetsing van de aanvraag.....	14
	<b>3.6 Verlening van vergunningen op grond van APV en Bijzondere wetten .....</b>	<b>14</b>
	3.6.1 APV .....	14
	3.6.2 Bijzondere wetten.....	15
4.	HANDHAVINGSBELEID; UITGANGSPUNTEN, ACHTERGRONDEN EN VISIE .....	16
	<b>4.1 Inleiding .....</b>	<b>16</b>
	<b>4.2 Uitgangspunten.....</b>	<b>16</b>
	4.2.1 Algemene uitgangspunten.....	17
	4.2.2 Strategische uitgangspunten .....	17
	4.2.3 Tactische uitgangspunten .....	17
	<b>4.3 Programmatisch handhaven: de beleidscyclus .....</b>	<b>17</b>
	<b>4.4 Vormen van integrale handhaving.....</b>	<b>20</b>
	<b>4.5 Samenwerken met andere overheden .....</b>	<b>21</b>
5.	TAKEN, PRIORITEITEN EN RANGORDE VAN TAKEN.....	22
	<b>5.1 Inleiding .....</b>	<b>22</b>
	<b>5.2 Taken per beleidsveld .....</b>	<b>22</b>
	<b>5.3 Prioriteiten en rangorde van taken .....</b>	<b>22</b>
	5.3.1 Vaststellen prioriteiten.....	22
	5.3.2 Risico's van niet handhaven .....	24
6.	NALEVINGSSTRATEGIE.....	25
	<b>6.1 Inleiding .....</b>	<b>25</b>
	<b>6.2 Preventiestrategie .....</b>	<b>25</b>
	<b>6.3 Handhavingstrategie .....</b>	<b>26</b>
	6.3.1 De toezichtstrategie.....	26
	6.3.2 De sanctiestrategie.....	28
	6.3.3 De gedoogstrategie .....	32
7.	MONITORING EN EVALUATIE.....	34
	<b>7.1 Monitoring en registratie .....</b>	<b>34</b>
	<b>7.2 Verslaglegging en verbeteringen doorvoeren.....</b>	<b>34</b>

8.	RECENTE EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN .....	35
	<b>8.1 Inleiding .....</b>	<b>35</b>
	<b>8.2 Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht .....</b>	<b>35</b>
	<b>8.3 Wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving .....</b>	<b>35</b>
	<b>8.4 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen .....</b>	<b>36</b>
	<b>8.5 Omgevingswet .....</b>	<b>37</b>
	<b>8.6 APV .....</b>	<b>37</b>
9.	BIJLAGE I PRIORITERING .....	38
10.	BIJLAGE II TOELICHTING INTERVENTIES VAN LICHT NAAR ZWAAR .....	41
11.	BIJLAGE III BEGRIPPEN LHS .....	43
12.	BIJLAGE IV RICHTLIJN SANCTIES EN TERMIJNEN .....	45

## 1. INLEIDING

Voor u ligt het 'Vergunningen, Toezicht en Handhavingsbeleid fysieke leefomgeving 2015 – 2019' van de gemeente Brummen. Dit beleidsstuk vervangt de integrale handhavingsnota over de periode 2011-2015. De actualisatie van het handhavingsbeleid is noodzakelijk, omdat zich de afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen hebben voorgedaan –niet alleen op het gebied van wet- en regelgeving, maar ook binnen de gemeentelijke organisatie– die van invloed zijn op het toezicht en de handhaving van de bebouwde omgeving.

Zo heeft de gemeente Brummen alle handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving ondergebracht bij het team Toezicht en uitvoering van de afdeling Realisatie en beheer.<sup>1</sup> Ook heeft het Rijk besloten tot de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) op veiligheidsregio-niveau op het gebied van (milieu) vergunningverlening, toezicht en handhaving. Gelderland vormt hierop een uitzondering en kent een stelsel van zeven uitvoeringsdiensten conform de uitgangspunten van de intentieverklaring de 'Gelderse Maat'. Hiermee wordt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving op het terrein van het omgevingsrecht door decentrale overheden gewaarborgd en wordt fragmentatie in de handhaving tegengegaan. Voor de gemeente Brummen is de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (hierna: OVIJ) de uitvoeringsorganisatie voor bedrijven en inwoners voor meerdere VTH-taken en het aanspreekpunt voor veel zaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In de Omgevingsdienst Veluwe IJssel werken de gemeenten Voorst, Brummen, Epe en Apeldoorn en de provincie Gelderland samen.

Tevens zijn op 11 april 2013 de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bestuurlijk vastgesteld.<sup>2</sup> Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen. Het nieuwe VTH-stelsel is gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

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

Met de introductie van de Landelijke Handhavingsstrategie (hierna: LHS) heeft primair een uitwerking voor onderdeel twee plaatsgevonden in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen. In het de nu voorliggende beleidsnota heeft Brummen ervoor gekozen de LHS te implementeren. De eindversie (1.7) van de LHS is op 4 juni 2014 door het IPO (Interprovinciaal overleg) en het openbaar Ministerie aangeboden aan de staatssecretaris van Milieu.

Voor een adequate uitvoering van de handhaving is een structurele en integrale aanpak noodzakelijk. Dat betekent het formuleren van doelen en prioriteiten in de beleidsfase en het vervolgens uitwerken van de beleidscontext in een uitvoeringsfase. In deze Nota wordt het handhavingsbeleid voor de komende jaren vastgelegd. Dit beleid zal vervolgens worden uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Elk jaar wordt het uitvoeringsprogramma geëvalueerd en indien nodig worden doelen en prioriteiten bijgesteld.

Tenslotte hebben wij – aangezien handhaving zeer nauw verbonden is met vergunningverlening– het noodzakelijk geacht om vooruitlopend op de introductie van een landelijke strategie voor vergunningverlening een vergunningenbeleid op te nemen in deze Nota.

<sup>1</sup> De naleving van de Leerplichtwet is hiervan uitgezonderd.

<sup>2</sup> Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

## 1.1 Reikwijdte en doelstelling

Voor de gemeente Brummen omvat onderhavig beleidsdocument de volgende beleidsvelden:

- bouwen en Ruimtelijke ordening (RO);
- brandveiligheid;
- Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en Bijzondere wetten;
- milieu (OVIJ).

Door het realiseren van programmatisch handhavingsbeleid wenst de gemeente Brummen voor alle genoemde beleidsterreinen te komen tot integrale handhaving. Door samenhangend te handhaven bereiken we dat op een efficiënte wijze de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt behaald. Daarmee wordt ook bewerkstelligd dat een proces van planning en control leidt tot een continue verbetering van de kwaliteit van de handhaving. Het uiteindelijk doel van dit integraal handhavingsbeleid is om op de genoemde beleidsterreinen te komen tot een transparante, effectieve en efficiënte inzet van middelen. Dit zal gaan leiden tot een situatie waarbij het voor iedereen duidelijk is, hoe de gemeente Brummen haar middelen integraal inzet om naleving van de regels te bereiken en/of te bevorderen.

## 1.2 Afbakening

Dit integrale handhavingsbeleid heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. Deze nota ziet niet toe op de volgende zaken:

- *Kinderopvang en peuterspeelzalen.* De gemeente Brummen hanteert het Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang Brummen bij het uitvoeren van haar wettelijke taak om toe te zien op de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. In het afwegingsmodel (in werking getreden op 1 juli 2011) staan de handhavingsacties die de gemeente toe kan passen als een houder van een kindercentrum, een gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of een peuterspeelzaal niet voldoet aan één of meer kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Het toezicht op de naleving van de *Leerplichtwet*.
- *Preventie en handhavingsplan Drank en Horeca 2014-2018.* Per 1 januari 2013 is de nieuwe Drank- en Horecawet in werking getreden. Deze wet beoogt onder meer het alcoholgebruik onder met name jongeren terug te dringen, alcohol gerelateerde verstoringen van de openbare ruimte te voorkomen en de administratieve lasten voor de horecaondernemingen te reduceren. Op 2 oktober 2014 is het 'Preventie en handhavingsplan Drank en Horeca 2014-2018' in werking getreden. Hierin wordt de integrale aanpak van de gemeente Brummen voor alcoholpreventie en toezicht en handhaving op het gebied van de Drank- en Horecawet beschreven. De hoofddoelgroep van dit preventie- en handhavingsplan zijn jongeren van 10 tot en met 23 jaar. Binnen Brummen is als meest kwetsbare groep, de groep in de overgang naar het middelbaar onderwijs aangewezen. Tijdens de planperiode wordt ten aanzien van de preventie gewerkt aan het behalen van de volgende resultaten: een verdere daling van het aantal minderjarigen dat alcohol drinkt, het creëren van bewustwording bij volwassenen en ouders en het doorzetten dan wel verbeteren van de samenwerking tussen partijen. Op het gebied van handhaving wordt gecontroleerd op basis van de jaarlijks vast te stellen Uitvoeringsprogramma's.
- *Uitvoerende milieutaken.* De uitvoerende milieutaken van het college van B&W zijn voor een groot deel gemandateerd aan de OVIJ. Die taken beperken zich meestal tot milieuovertredingen binnen inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Het college blijft echter bevoegd gezag en verantwoordelijk voor deze taken en het beleid daarvoor. Het beleid voor taken van de omgevingsdienst wordt afzonderlijk geformuleerd, onder andere vanwege de andere vorm van de uitvoeringsorganisatie, de borging van middelen en de monitoring.
- *Veiligheidsbeleid.* In samenwerking met het Openbaar Ministerie (OM) Zutphen-Arnhem, de brandweerclusters EVA en IJsselstreek en het politiedistrict IJsselstreek hebben de gemeenten Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen een Integraal Veiligheidsplan opgesteld voor de periode 2012 - 2015. Dit plan geeft voor deze periode richting aan het veiligheidsbeleid in het district IJsselstreek. Het fungeert als referentiekader voor nieuw beleid, voort te zetten bestaand beleid en verder ontwikkelen van integrale samenwerking. Eind 2015 wordt een nieuw integraal Veiligheidsplan vastgesteld. Dit plan wordt wederom gemaakt door de vier IJsselstreek gemeenten, politie en het OM.

## 2. SAMENVATTING

De gemeente Brummen acht naleving van de wet- en regelgeving van groot belang. Burgers en ondernemers moeten met een veilig gevoel kunnen werken, wonen en recreëren in de gemeente. Naleving van de wet- en regelgeving gebeurt niet altijd spontaan. Dit komt omdat burgers of ondernemers onder meer niet meer op de hoogte zijn van de regels, of omdat zij het er niet mee eens zijn. In deze nota is de ambitie beschreven en het instrumentarium dat nodig is om deze ambitie meetbaar te maken en uiteindelijk te realiseren.

Handhaving is nauw verbonden met vergunningverlening. Daarom wordt in hoofdstuk 3 het vergunningenbeleid van de gemeente Brummen weergegeven. Vergunningenbeleid is het geheel van regels, voorwaarden en processen waar binnen de behandeling van aanvragen om vergunning plaatsvindt. De eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager vormt het hoofduitgangspunt van het beleid. Allereerst wordt kort de gemeentelijke organisatie geschetst, teneinde inzicht te verschaffen in de plaats van de vergunningverlening binnen de organisatie. Er wordt onderscheid gemaakt in een tweetal beleidsvelden, te weten de Wabo en APV/Bijzondere wetten. Ten aanzien van de Wabo vergunningen wordt de vergunningencheck beschreven en komen de reguliere- en uitgebreide procedure aan bod. Tevens wordt het systeem van meldingsplichtige activiteiten besproken. Voor wat betreft het beleidsveld APV en Bijzondere wetten wordt ten aanzien van de vergunningverlening aansluiting gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht en hetgeen er in de desbetreffende Bijzondere wetgeving is opgenomen.

In hoofdstuk 4 worden de uitgangspunten, de achtergronden en de visie ten aanzien van het handhavingsbeleid beschreven. De overheid werkt aan minder en betere regels. Nadat op 1 oktober 2010 de Wabo in werking is getreden zijn er in de regelgeving wijzigingen doorgevoerd waarmee er meer ruimte is gekomen voor vergunningsvrij bouwen. Deze klantgerichte houding zorgt er wel voor dat er een grotere verantwoordelijkheid komt te liggen bij burgers en bedrijven. Hierdoor verschuift voor een belangrijk deel het accent van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Door het realiseren van programmatisch handhavingsbeleid wenst de gemeente Brummen voor alle genoemde beleidsterreinen te komen tot integrale handhaving. Door samenhangend te handhaven bereiken we dat op een efficiënte wijze de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt behaald. In de afgelopen jaren hebben we in Brummen al de nodige ervaring opgedaan met integrale handhaving, onder meer op het gebied van bouwen, RO, APV en Bijzondere wetten. Bij verschillende handhavingsprojecten gaan toezichthouders van verschillende vakdisciplines op pad om samen controles uit voeren, waarbij ieder dan controleert vanuit zijn eigen vakgebied. Meestal gaan onze toezichthouders echter alleen op pad. Zij controleren dan voornamelijk op hun eigen vakgebied, maar kijken daarnaast, al dan niet met behulp van checklisten, ook naar aspecten van andere vakdisciplines. Als zij dan een overtreding op een ander vakgebied constateren, wordt dit gemeld aan de betreffende collega, die vervolgens actie onderneemt. Tevens is eind 2014 besloten om op het gebied van VTH-taken met de gemeente Voorst te gaan samenwerken. Deze samenwerking zal nader vorm krijgen in de vorm van een convenant.

Hoofdstuk 5 behandelt de prioriteiten, de taken en de rangorde van deze taken. Op ambtelijk niveau is een risicoanalyse uitgevoerd, om de risico's die bij de taken op het gebied van de verschillende beleidsvelden spelen, in beeld te brengen. Aan de hand hiervan worden de prioriteiten bepaald van de uit te voeren toezicht- en handhavingstaken. Deze kunnen jaarlijks worden bijgesteld in het uitvoeringsprogramma. In de nu voorliggende nota is de risicomodule geactualiseerd en integraal opgenomen in bijlage I.

In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteedt aan de nalevingsstrategie. Hierin wordt beschreven op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten naleving van de regelgeving en de gestelde doelen worden bereikt. Hierin is een onderscheid gemaakt in een handhavingstrategie en een preventiestrategie. Bij de preventiestrategie wordt vooral ingezet op goede voorlichting en communicatie over de invulling en uitvoering van dit beleid. De gemeente Brummen wil aan burgers, bedrijven en instellingen duidelijk maken hoe zij denkt over toezicht en handhaving en het evenwicht in verantwoordelijkheden tussen de gemeente en burger. Verder moet duidelijk zijn dat de gemeente Brummen daadwerkelijk de verantwoordelijkheid voor deze taken neemt en hierover ook publiekelijk verantwoording aflegt. Dit moet leiden tot een beter naleefgedrag. De handhavingstrategie is weer verder onderverdeeld in een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.

Toezicht vindt plaats op basis van verleende vergunningen en ontheffingen, in het kader van projecten, naar aanleiding van meldingen, handnavingsverzoeken, klachten en calamiteiten en door opname van de activiteit in een jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. De gemeente Brummen zoekt bij het toepassen van haar sanctiestrategie aansluiting bij de Landelijke Handnavingsstrategie. Sanctivering vindt plaats aan de hand van een vijftal stappen. Er kan op basis van deze landelijke strategie onder meer gebruik gemaakt worden van de last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang, het opleggen van een bestuurlijke boete of het schorsen/intrekken van een vergunning. Gemeenten zijn in beginsel verplicht om handnavend op te treden tegen een overtreding van een wettelijk voorschrift. De LHS gaat deels in op de gedoogstrategie. Zij omschrijft deze als een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. Gedogen is dus slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar. Van deze bevoegdheid dient daarom zeer terughoudend gebruik te worden gemaakt.

In hoofdstuk 7 wordt beschreven op welke wijze er monitoring plaatsvindt van wat er daadwerkelijk is uitgevoerd. Daarbij zal worden gekeken naar de uitgevoerde taken ten aanzien van vergunningen, toezicht en handnaving. Ook worden de gestelde doelen geëvalueerd. De resultaten van het uitvoeringsprogramma worden inzichtelijk gemaakt aan de hand van een monitoring- en registratiesysteem en worden vervolgens opgenomen in een jaarrapportage. Daarnaast worden deze resultaten, waar nodig, ook verwerkt in de risicomodule en capaciteitsmodule. Op grond hiervan worden conclusies getrokken en kan het eerder vastgestelde beleid (en uitvoeringsprogramma) gemotiveerd worden bijgesteld.

Hoofdstuk 8 gaat in op de continue ontwikkeling binnen het fysieke domein. Steeds vaker hebben deze wetswijzigingen ook impact op de organisatie van de werkzaamheden binnen overheid en markt. Op 1 november 2014 is het 'Besluit tot wijziging van het Besluit Omgevingsrecht' in werking getreden. Hiermee zijn de mogelijkheden om tijdelijk of permanent van het bestemmingsplan af te wijken of om vergunningvrij te bouwen verruimd. Over de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handnaving is al jaren veel discussie. Om tot verbetering van de uitvoeringskwaliteit te komen is het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handnaving in voorbereiding. Ook de eveneens in voorbereiding zijnde Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (private kwaliteitsborging) heeft invloed op de VTH-taken. De BWT-taken, kort samengevat de toepassing van de bouwregelgeving, worden (mogelijk) voor een (groot) deel geprivatiseerd. Gelijkzeitig aan de VTH- ontwikkeling is het Kabinet bezig met een ingrijpende stelselwijziging van het omgevingsrecht die uiteindelijk moet resulteren in de Omgevingswet. Wanneer deze wet in werking treedt is nog niet duidelijk, wel is bekend dat dit niet voor 1 januari 2018 zal zijn.



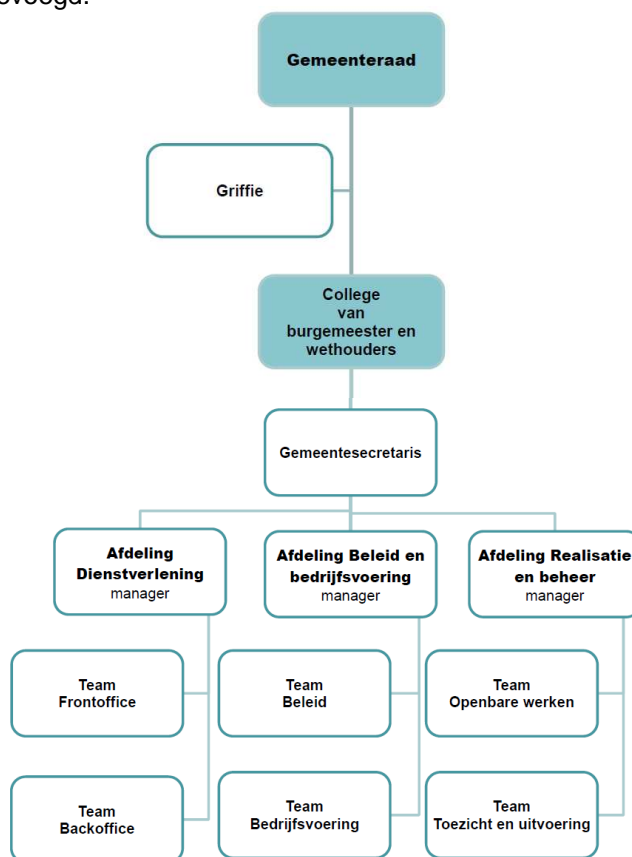
### 3. VERGUNNINGENBELEID

#### 3.1 Inleiding

Vergunningenbeleid is het geheel van regels, voorwaarden en processen waar binnen de behandeling van aanvragen om vergunning plaatsvindt. Het doel van het beleid is om te bereiken dat vergunde activiteiten in de gemeente veilig, gezond, gebruiksvriendelijk en inpasbaar in de ruimtelijke omgeving zijn. Dit beleid is tevens bedoeld om het gewenste kwaliteitsniveau vast te stellen van de diverse werkzaamheden. Binnen de gemeente Brummen was er nog niet eerder een beleidsplan dat hierin voorzag. Anticiperend en vooruitlopend op de totstandkoming van een landelijke strategie voor vergunningverlening, beogen wij met dit vergunningenbeleid om de besluitvorming, de motivering en de voorbereiding van besluiten te vergemakkelijken en transparant te maken voor alle betrokkenen. Het nu voor u liggende vergunningenbeleid maakt integraal onderdeel uit van de 'Vergunningen, Toezicht en Handhavingsnota fysieke leefomgeving' van de gemeente Brummen over de periode 2015-2019.

#### 3.2 Gemeentelijke organisatie

De gemeentelijke organisatie kende tot voor kort drie afdelingen, namelijk Dienstverlening, Beleid en bedrijfsvoering en Realisatie en Beheer. In de hieronder weergegeven afbeelding staat nog die organisatiestructuur afgebeeld. Inmiddels zit de gemeentelijke organisatie midden in een doorontwikkeling. Door diverse omstandigheden heeft een herverdeling van teams en medewerkers van de afdeling Dienstverlening plaatsgevonden. De afdelingen en teams worden nu aangestuurd door procesmanagers. De procesmanager Uitvoering & Dienstverlening geeft leiding aan de teams Toezicht & Uitvoering, Openbare Werken en Dienstverlening. De procesmanager Strategie en Beleid geeft leiding aan de teams Beleid en Bedrijfsvoering. De teams worden aangestuurd door teamcoördinatoren. De handhavingstaken voor de deelgebieden Bouwen en RO, Brandveiligheid en APV en Bijzondere wetten zijn ondergebracht bij het Team Toezicht en uitvoering. Inmiddels zijn daar ook de vergunningverleners van de Backoffice aan toegevoegd.



### 3.3 Reikwijdte en doelstellingen

Dit vergunningenbeleidsplan omvat alleen de vergunningen die verleend worden door het team Toezicht en uitvoering. Ook de activiteiten waarvoor kan worden volstaan met een melding vallen onder het bereik van dit beleid. Met de wijziging van het Besluit omgevingsrecht (BOR) zijn de mogelijkheden vergunningvrij te bouwen verruimd. De activiteiten die zonder vergunning kunnen worden uitgevoerd, vallen niet onder de reikwijdte van dit vergunningenbeleid. Hierop zijn wel rechtstreeks werkende algemene regels en voorschriften van toepassing. Het gebeurt regelmatig dat er een vergunning wordt aangevraagd of een melding wordt gedaan voor een activiteit waarvoor dit niet vereist is. Hiervan wordt de aanvrager zo spoedig mogelijk door het bevoegd gezag op de hoogte gesteld.

Binnen het team Toezicht en uitvoering kan onderscheid worden gemaakt in het beleidsveld Wabo (omvat de deelgebieden Bouwen en RO) en het beleidsveld APV en Bijzondere wetten. De verschillende beleidsvelden omvatten onderstaande activiteiten en vergunningen.

#### 3.3.1 Beleidsveld Wabo

De omgevingsvergunning is bedoeld voor activiteiten op het gebied van bouwen, ruimte, natuur en milieu. Er kan een omgevingsvergunning aangevraagd en/of een melding ingediend worden voor de volgende activiteiten:

- Bouwwerkzaamheden, verbouwingen of renovaties
- Sloopwerkzaamheden
- Gebruik in strijd met de bestemming
- Werkzaamheden in gebied met landschappelijke of cultuurhistorische waarde
- Werkzaamheden in beschermde natuurgebieden
- Bevestiging alarm aan bedrijfspand
- Ontheffing Flora- en faunawet
- Maatregelen brandveiligheid in gebouwen
- Aanleg inrit of uitrit
- Bomenkap
- Milieubelasting van uw bedrijf
- Verbouwing of sloop van beschermde monumenten
- Plaatsing tijdelijke voorwerpen op openbare weg

#### 3.3.2 Beleidsveld APV en Bijzondere wetten

Het betreft hier vergunningen (of ontheffingen) en meldingen op basis van bijzondere wetgeving of met hun grondslag in de Algemene Plaatselijke Verordening 2013 (hierna: APV). Hierbij moet gedacht worden aan de de volgende activiteiten/wet- en regelgeving:

- Drank- en Horecawet;
- Wet op de Kansspelen;
- Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- Wegenverkeerswet 1994;
- het plaatsen van voorwerpen op, aan of boven de weg;
- evenementen;
- standplaatsen;
- seksinrichting/escortbedrijf.

### 3.4 Uitgangspunten

Bij de behandeling van vergunningaanvragen dienen, in het licht van de verhouding tussen de overheidsverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van marktpartijen, keuzes te worden gemaakt ten aanzien van diepgang van toetsing e.d.

De overheid kan niet alles toetsen en behoort dat ook niet te doen, omdat het primaat bij de aanvrager zelf ligt. Marktpartijen hebben de primaire verantwoordelijkheid om zich aan de regels te houden. De overheid kan zich daarom, mits gemotiveerd, beperken tot het toetsen van zaken die zij het risicovolst vindt en dus prioriteit wenst te geven. Daarbij is de aanvrager verantwoordelijk voor het indienen van een correcte aanvraag. De eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager vormt dan ook het hoofduitgangspunt van het voorliggende beleid. Aan de hand van de door betrokkene ingediende aanvraag toetsen de vergunningverleners van afdeling Ruimte of het aannemelijk is dat deze aanvraag aan de wettelijke eisen voldoet. Door hantering van dit aannemelijkheidscriterium kan de diepgang van de toetsing van vergunningaanvragen variëren en wordt het risico expliciet bij de aanvrager neergelegd. Op die basis kan het gehele vergunningenproces worden doorlopen en, zoals uit het in het volgende deel van deze nota opgenomen handhavingsbeleid zal blijken, ook de uitvoering van de aansluitende processen (denk aan het realiseren van een bouwwerk of het openen van een horecabedrijf) worden begeleid.

Op basis van het voorgaande is het vergunningenbeleid voornamelijk gericht op de bewerkstelling van een veilig, gezond en leefbaar woonklimaat binnen de gemeente Brummen alsook eenzelfde leef- en werkklimaat. Daarbij dient te worden opgemerkt dat wij de primaire aansprakelijkheid voor de aanvraag weliswaar bij betrokkenen zelf neerleggen, maar dat wij door middel van voorlichting en communicatie in het voortraject (vooroverleg) bijdragen aan het door ons gewenste kwaliteitsniveau.

### 3.5 Verlening van Wabo vergunningen

#### 3.5.1 Vergunningencheck

Er is niet altijd een omgevingsvergunning nodig. Een groot aantal activiteiten kan vergunningsvrij worden uitgevoerd. Op de site [www.omgevingsloketonline.nl](http://www.omgevingsloketonline.nl) is het mogelijk de vergunningencheck in te vullen om te zien of er een vergunning is vereist. U kunt op het Omgevingsloket ook volgen wat de stand van zaken van uw aanvraag is.

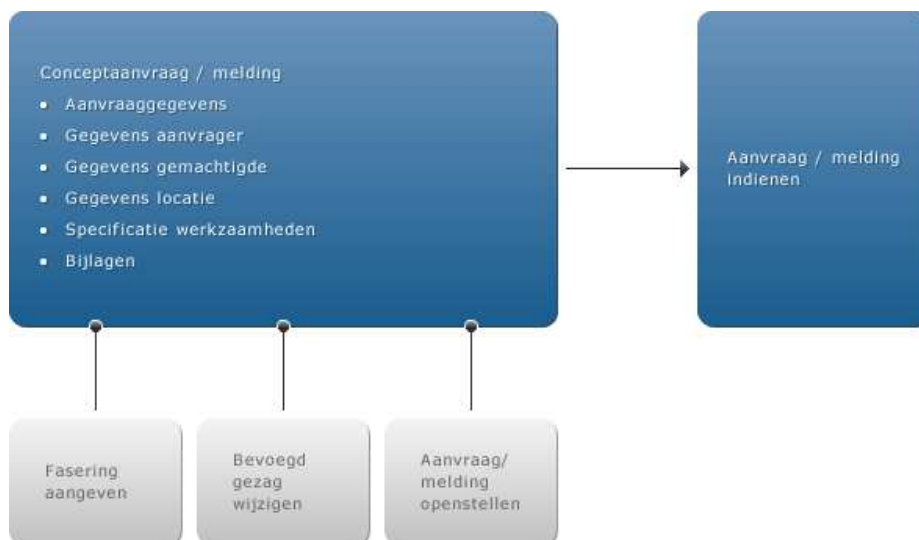


#### 3.5.2 Meldingplichtige activiteiten

Bepaalde activiteiten vallen niet onder vergunningsplicht, maar onder een meldingsplicht. Hierbij moet gedacht worden aan gebruiksmeldingen of sloopmeldingen (ingeval van asbest of als er meer dan 10 m<sup>3</sup> slooafval vrijkomt). Meldingen Activiteitenbesluit (indien nodig gecombineerd met een aanvraag Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM)) worden meteen doorgestuurd naar de OVJ.

Een melding die schriftelijk of via het Omgevingsloket online wordt ingediend, wordt zo spoedig mogelijk getoetst. Indien nodig worden vervolgens aanvullende stukken opgevraagd. Bij een gebruiksmelding wordt, indien nodig, advies gevraagd bij de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG).

Als de toets positief is en de stukken correct en volledig zijn, wordt een brief verzonden waarin de ontvangst wordt bevestigd en wordt meegedeeld dat de melding akkoord is bevonden. Bij een sloopmelding worden daarin tevens aanvullende voorschriften opgenomen. In andere gevallen gebeurt dat alleen als het noodzakelijk wordt geacht.

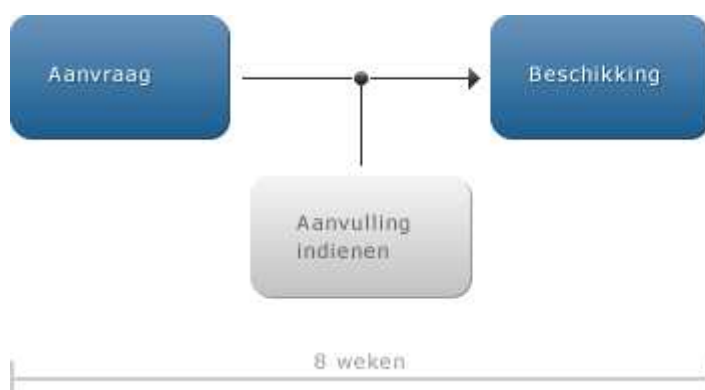


### 3.5.3 De reguliere procedure

De aanvraag van een omgevingsvergunning hoeft maar één procedure te doorlopen. Welke procedure geldt, is te vinden in artikel 3.7 en 3.10 Wabo. Het uitgangspunt is dat de reguliere procedure van toepassing is. Voor de reguliere procedure komen projecten in aanmerking zoals het bouwen van een woning of het kappen van een boom. Ook op aanvragen Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM) is de reguliere procedure van toepassing, maar zoals eerder al aangegeven worden deze aanvragen meteen doorgestuurd naar de OVIJ.

Voor de reguliere procedure geldt hoofdstuk 4 van de Awb. De Wabo geeft hierop enkele aanvullingen:

- Het bevoegd gezag stuurt de aanvrager onverwijld een ontvangstbewijs (art. 3.1 lid 2 Wabo).
- Het bevoegd gezag stuurt de aanvrager zo snel mogelijk een bericht over de procedure en rechtsmiddelen (art. 3.1 lid 3 Wabo).
- Het bevoegd gezag geeft kennis van de aanvraag in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze (art. 3.8 Wabo).
- Het bevoegd gezag beslist binnen acht weken (eventueel verlengd met zes weken) na de datum van ontvangst van de aanvraag (art. 3.9 lid 1 en 2 Wabo).
- Het bevoegd gezag doet tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het besluit mededeling van de beschikking. Dit moet op dezelfde manier als de kennisgeving van de aanvraag (art. 3.9 lid 1, onder a, Wabo).
- Bij overschrijding van de beslistermijn, is het besluit van rechtswege verleend ("lex silencio positivo"). In dat geval doet het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk mededeling van de verlening van rechtswege. Dit gebeurt op dezelfde manier als de kennisgeving van de aanvraag (art. 3.9 lid 3 en 4 Wabo).
- Tegen voornoemde besluiten is bezwaar en beroep mogelijk overeenkomstig de Awb.



### 3.5.4 De uitgebreide procedure

In afwijking van van het uitgangspunt dat de regulier procedure van toepassing is, geeft artikel 3.10 Wabo aan dat - kort gezegd - de *uitgebreide procedure* in de volgende gevallen geldt:

- het voormalige projectbesluit (art. 2.1 lid 1, onder c, in samenhang met art. 2.12 lid 1, onder a, onder 3);
- vergunningplichtig brandveilig gebruik (art. 2.1 lid 1, onder d, Wabo);
- vergunningplichtige inrichting of mijnbouwwerk (art. 2.1 lid 1, onder e, Wabo);
- handelingen die een wijziging inhouden van een rijksmonument (art. 2.1 lid 1, onder f, Wabo);
- gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is vereist;
- als een aanhakende wet dit bepaalt.

Op de uitgebreide procedure is afdeling 3.4 van de Awb (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing. De aanvullingen die de Wabo geeft op afdeling 3.4 van de Awb zijn onder andere:

- Het bevoegd gezag stuurt de aanvrager onverwijld een ontvangstbewijs (art. 3.1 lid 2 Wabo).
- Het bevoegd gezag stuurt de aanvrager zo snel mogelijk een bericht over de procedure en rechtsmiddelen (art. 3.1 lid 3 Wabo).
- Wanneer een ander bestuursorgaan dan B&W bevoegd gezag is, ligt het ontwerpbesluit ook ter inzage in de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden uitgevoerd (art. 3.12 lid 3 Wabo).
- Het bevoegd gezag stuurt aanvraag, ontwerpbesluit en/of het definitieve besluit aan bepaalde personen of instanties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het orgaan dat de verklaring van geen bedenkingen afgeeft, de Inspectie of een ander bestuursorgaan dan het aangewezen bevoegd gezag.
- Iedereen kan zienswijzen op het ontwerpbesluit indienen (art. 3.12 lid 5 Wabo). Overigens kunnen alleen belanghebbenden bezwaar maken en in beroep gaan.
- De beslistermijn van zes maanden begint te lopen op de dag ná de dag van ontvangst van de aanvraag (art. 3.12 lid 7 Wabo).
- Het bevoegd gezag mag de beslistermijn van zes maanden éénmaal verlengen, met ten hoogste zes weken (art. 3.12 lid 8 Wabo).
- Voor gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3<sup>o</sup>, van de Wabo (het vroegere projectbesluit) geldt een speciale procedure:
  - Het bevoegd gezag plaatst de kennisgeving van het ontwerpbesluit en de mededeling van het definitieve besluit in de Staatscourant.
  - Het bevoegd gezag stuurt de kennisgeving van het ontwerpbesluit en de mededeling van het definitieve besluit aan de eigenaar van de grond en eventuele beperkt gerechtigden daarop. Dit voor zover nodig met het oog op de toepassing van artikel 85 van de onteigeningswet (art. 3.12 lid 2 Wabo jo. art. 6.14 lid 2 Regeling omgevingsrecht).
  - Het bevoegd gezag doet de mededeling van het definitieve besluit ook langs elektronische weg en stelt het beschikbaar op de landelijke voorziening (art. 6.14 Bor).



### 3.5.5 Inhoudelijke toetsing van de aanvraag

Bij een aanvraag om vergunning wordt na ontvangst eerst gekeken of bij de aanvraag alle vereiste bescheiden aanwezig zijn die nodig zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen, dit is de zogenaamde ontvankelijkheidstoets. De minimaal bij een aanvraag in te dienen stukken zijn beschreven in onder andere de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor).

De inhoudelijke toetsing van een aanvraag aan de wet- en regelgeving kan zowel technisch als juridisch van aard zijn. Een aanvraag om omgevingsvergunning wordt op grond van de Wabo getoetst aan:

- het geldende bestemmingsplan;
- het Bouwbesluit;
- de Bouwverordening;
- de redelijke eisen van welstand,
- het exploitatieplan (indien aanwezig);
- Monumentenwet (indien van toepassing).

Het afwegingskader van de aanvraag is bij aanvragen om omgevingsvergunning begrensd (dit wordt een gebonden beschikking genoemd). Indien de aanvraag voldoet aan alle bepalingen en voorschriften zal de vergunning verleend moeten worden. Het kan ook voorkomen dat een aanvraag niet in overeenstemming is met de desbetreffende wet- en regelgeving en/of beleid, dan is er vaak nog een ontheffing mogelijk. Indien een aanvraag niet past binnen de regels van een bestemmingsplan, houdt een aanvraag tevens in een verzoek om af te wijken van die regels. Voor een dergelijke vrijstelling of ontheffing zal een belangenafweging plaatsvinden waarbij gekeken wordt naar de juridische gevolgen ervan, zowel voor de aanvrager als derde belanghebbenden.

Na het verlenen van de vergunning (al dan niet met ontheffing) hebben belanghebbenden de mogelijkheid om bezwaar te maken. Eventueel kan na de bezwaarprocedure de gang naar de rechter worden gemaakt om in beroep en aansluitend hoger beroep te gaan. Ook tegen de weigering van een vergunning kunnen rechtsmiddelen worden aangewend.

Om het aanvragen van een vergunning zo soepel mogelijk te laten verlopen is er veelal vooroverleg mogelijk. Met vooroverleg krijgt een toekomstig aanvrager van een vergunning op betrekkelijk korte termijn inzicht in de haalbaarheid van zijn plannen. Het vooroverleg heeft vaak betrekking op de activiteit bouwen, maar gebeurt ook mondeling bij aanvragen van vergunningen voor grote evenementen en bij aanvragen voor de activiteit milieu. Het is noodzakelijk dat de aanvrager ook in deze fase voldoende informatie verstrekt, zoals noodzakelijke rapporten en correcte bouwtekeningen, om een juiste beoordeling te maken. Het resultaat van het vooroverleg vormt immers de bouwsteen waarop bij het formeel traject wordt voortgebouwd. De aanvrager weet na afloop of hij, vergunning voor de activiteit bouw krijgt, welke omgevingsvergunningen er nodig zijn en hoe lang de behandeltijd van het formeel traject is.

## 3.6 Verlening van vergunningen op grond van APV en Bijzondere wetten

### 3.6.1 APV

In de APV van de gemeente Brummen staan regels voor het doen en laten van burgers in de openbare ruimte. De APV bevat regels ter bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en ter bescherming van het milieu voor inwoners, bezoekers en ondernemers. Sommige regels zijn een verbod, omdat overtreding van deze regels overlast, gevaar of hinder veroorzaakt. Denk aan het verbod om bij een evenement de orde te verstoren of het verbod om in de openlucht afvalstoffen te verbranden. Sommige activiteiten mogen alleen plaatsvinden als er een vergunning is verleend of aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Bijvoorbeeld bij het organiseren van evenementen, het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf.

Een aanvraag voor een vergunning of ontheffing op grond van de APV moet uiterlijk acht weken voor het tijdstip dat de activiteit plaatsvindt door de gemeente zijn ontvangen. Indien de aanvraag niet binnen deze termijn is ontvangen, kan de gemeente besluiten de aanvraag niet te behandelen. Op een aanvraag die tijdig is ontvangen en in behandeling is genomen beslist de gemeente binnen acht weken na ontvangst.

Deze termijn kan met ten hoogste acht weken worden verlengd. Voor het vellen van houtopstanden is artikel 3.9 van de Wabo van toepassing (zie ook paragraaf 3.1.3).

Bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning wordt gekeken of de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of bescherming van het milieu niet in gevaar komen. Indien geoordeeld wordt dat dit het geval is, zal de aanvraag worden geweigerd. Ook is het mogelijk dat de aanvraag niet wordt geweigerd, maar dat aan de vergunning/ontheffing voorschriften worden verbonden die de kans op verstoring van één van deze elementen verkleinen.

Een vergunning/ontheffing op basis van de APV is een besluit, zodat hiertegen op grond van de Awb bezwaar en beroep tegen kan worden ingesteld.

Daarnaast kent de APV ook voor bepaalde activiteiten een meldingsplicht. Een dergelijke melding moet dan tijdig voor de betreffende activiteit zijn ingediend, zodat het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft om, indien daartoe aanleiding bestaat, de activiteit te weigeren of verbieden.

### **3.6.2 Bijzondere wetten**

De burgemeester is primair verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. De burgemeester verstrekt in die hoedanigheid de drankvergunning van alkoholschenkende horecabedrijven op grond van de Drank- en Horecawet. Daarnaast is de burgemeester belast met de vergunningverlening voor de aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in horecabedrijven gebaseerd op de Wet op de Kansspelen (voor het plaatsen van behendigheidsautomaten is geen vergunning vereist). Ook verleent de burgemeester een exploitatievergunning voor een prostitutie- en/of escortbedrijf (hiervoor geldt de procedure zoals beschreven onder paragraaf 3.6.1).

Op de aanvraag van deze 'bijzondere' vergunningen is de Awb van toepassing. Dit betekent dat de burgemeester uiterlijk binnen acht weken dient te beslissen op een aanvraag voor een Drank- en Horecawetvergunning en/of aanwezigheidsvergunning. Deze termijn kan eenmalig met nog eens acht weken worden verlengd. Hierbij wordt opgemerkt dat het overschrijden van deze termijn niet betekent dat een vergunning van rechtswege ontstaat. Voor de publicatie van deze aanvragen wordt aangesloten bij hetgeen daarover wettelijk is geregeld. Op de voorbereiding van de Drank- en Horecawetvergunning van paracommerciële horecabedrijven (denk aan de kantine bij sportverenigingen) is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Dit betekent dat er gedurende zes weken een concept beschikking ter inzage moet worden gelegd, waarop belanghebbenden hun zienswijze kunnen indienen.

Het toetsingskader van de genoemde vergunningen is in de verschillende bijzondere wetten opgenomen. Zo wordt een Drank- en Horecawetvergunning onder meer geweigerd wanneer redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met de aanvraag in overeenstemming zal zijn of wanneer het horecabedrijf niet voldoet aan de inrichtingseisen.

Tevens kan een onderzoek op grond van de Wet Bibob onderdeel uitmaken van de aanvraagprocedure. De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Om de mate van gevaar te bepalen, kan het bestuursorgaan een advies aanvragen bij het Landelijke Bureau Bibob (LBB).

## 4. HANDHAVINGSBELEID; UITGANGSPUNTEN, ACHTERGRONDEN EN VISIE

### 4.1 Inleiding

De overheid werkt aan minder en betere regels. Nadat op 1 oktober 2010 de Wabo in werking is getreden zijn er in de regelgeving wijzigingen doorgevoerd waarmee er meer ruimte is gekomen voor vergunningsvrij bouwen. Deze klantgerichte houding zorgt er wel voor dat er een grotere verantwoordelijkheid komt te liggen bij burgers en bedrijven. Hierdoor verschuift voor een belangrijk deel het accent van vergunningverlening naar toezicht en handhaving.

Wat wordt er verstaan onder toezicht en handhaving? Hiervoor is aansluiting gezocht bij de begripsomschrijving van de LHS. *Toezicht* wordt omschreven als het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Onder *handhaving* wordt verstaan het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.

#### Beginselflicht tot handhaven

Er is geen wet die bestuursorganen verplicht om handhavend op te treden. Dat betekent niet dat het aan bestuursorganen geheel vrij is om te bepalen of het al dan niet handhaven zal optreden. Op grond van vaste rechtspraak geldt voor bestuursorganen een beginselflicht tot handhaving. Zo ook volgens de uitspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak van 21 juni 2010, waarin wordt gesteld dat: *“Gelet op het belang dat gediend is met handhaving zal in het geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd om met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken”*.<sup>3</sup>

Binnen de grenzen van deze beginselflicht is handhaving een kwestie van belangenafweging en deugdelijk motiveren. In de belangenafweging dient op de eerste plaats (veel) gewicht te worden toegekend aan het algemene belang dat is gediend met handhaving. Daarnaast worden de belangen gewogen van de overtreder (bij het kunnen laten voortduren van de overtreding) en die van de benadeelde belanghebbende (bij het doen beëindigen van de overtreding).

### 4.2 Uitgangspunten

Handhaven is geen doel op zich. Het doel van handhaven is de naleving van de regelgeving te bevorderen. Voorschriften beogen de bescherming en zelfs verbetering van de kwaliteit van de openbare, bebouwde en onbebouwde ruimte, waarbij veiligheid, gezondheid en ruimtelijke inrichting voorop staan. Handhaving draagt dus bij aan een leefbare, veilige en duurzame gemeente waar het prettig is om te wonen, te werken en te verblijven. In deze visie is handhaving dus geen doel, maar een middel.

Door uitvoering te geven aan de gemeentelijke handhavingstaken wordt gestreefd naar:

- het voorkomen en opheffen van gevaar, hinder/overlast en schade voor burgers, bedrijven en instanties die het gevolg is van het overtreden van regels van omgevingsrecht;
- het behoud c.q. herstel van een goed woon- en leefmilieu en andere omgevingskwaliteiten die als gevolg van overtredingen van de regels van omgevingsrecht onder druk (kunnen) komen te staan;
- het voorkomen/opheffen van maatschappelijke gevoelens van angst, ongerustheid en ergernis die gevoed worden door de omstandigheid dat regels van omgevingsrecht overtreden worden;
- de waarborging van rechtsgelijkheid.

Het handhavingsbeleid kent een jaarlijks cyclisch proces van evaluatie en bijstelling en is erop gericht om de personele capaciteit voor het uitvoeren van gemeentelijke handhavingstaken zodanig toe te delen dat de handhavingsinspanningen de leefbaarheid, bedrijvigheid, omgevingskwaliteiten en zorg voor de mensen en bedrijven in de gemeente optimaal ten goede komen.

<sup>3</sup> (ECLI:NL:RVS:2010:BM2589)



#### 4.2.1 Algemene uitgangspunten

- inwoners en ondernemers zijn primair zelf verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving (ook wanneer het gemeentebestuur niet expliciet op de naleving van regelgeving attendeert moet men hieraan voldoen);
- slecht gedrag wordt aangepakt. Als blijkt dat een burger, een bedrijf of een instelling regels van omgevingsrecht niet naleeft, wordt deze hierop aangesproken door het gemeentebestuur;
- de gemeente moet zelf het goede voorbeeld geven.

Het handhavingsbeleid is openbaar en transparant. Het gemeentebestuur hoort op een consequente, rechtvaardige en voorspelbare wijze uitvoering te geven aan zijn handhavingstaken.

#### 4.2.2 Strategische uitgangspunten

Het handhavingsbeleid is gericht op:

- het woon- en leefklimaat, evenals de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteiten van de gemeente, van ongewenste invloeden te beschermen;
- er voor te zorgen dat een bepaalde basiskwaliteit van de fysieke leefomgeving van de gemeente wordt gewaarborgd;
- onaanvaardbare veiligheidsrisico's uit te sluiten;
- een belangrijke mate van integrale veiligheid in de fysieke leefomgeving;
- om een halt toe te roepen aan rechtsongelijkheid en ongewenste precedentwerking;
- het voorkomen dat programma's door informele en niet beleidsmatige toezeggingen worden doorkruist;
- normovertredingen te voorkomen en de handhavingslast van het gemeentebestuur zoveel mogelijk te beperken;
- het verminderen van overlast in de openbare ruimte;
- om het naleefgedrag van burgers en bedrijven te verbeteren met betrekking tot de regels van omgevingsrecht.

#### 4.2.3 Tactische uitgangspunten

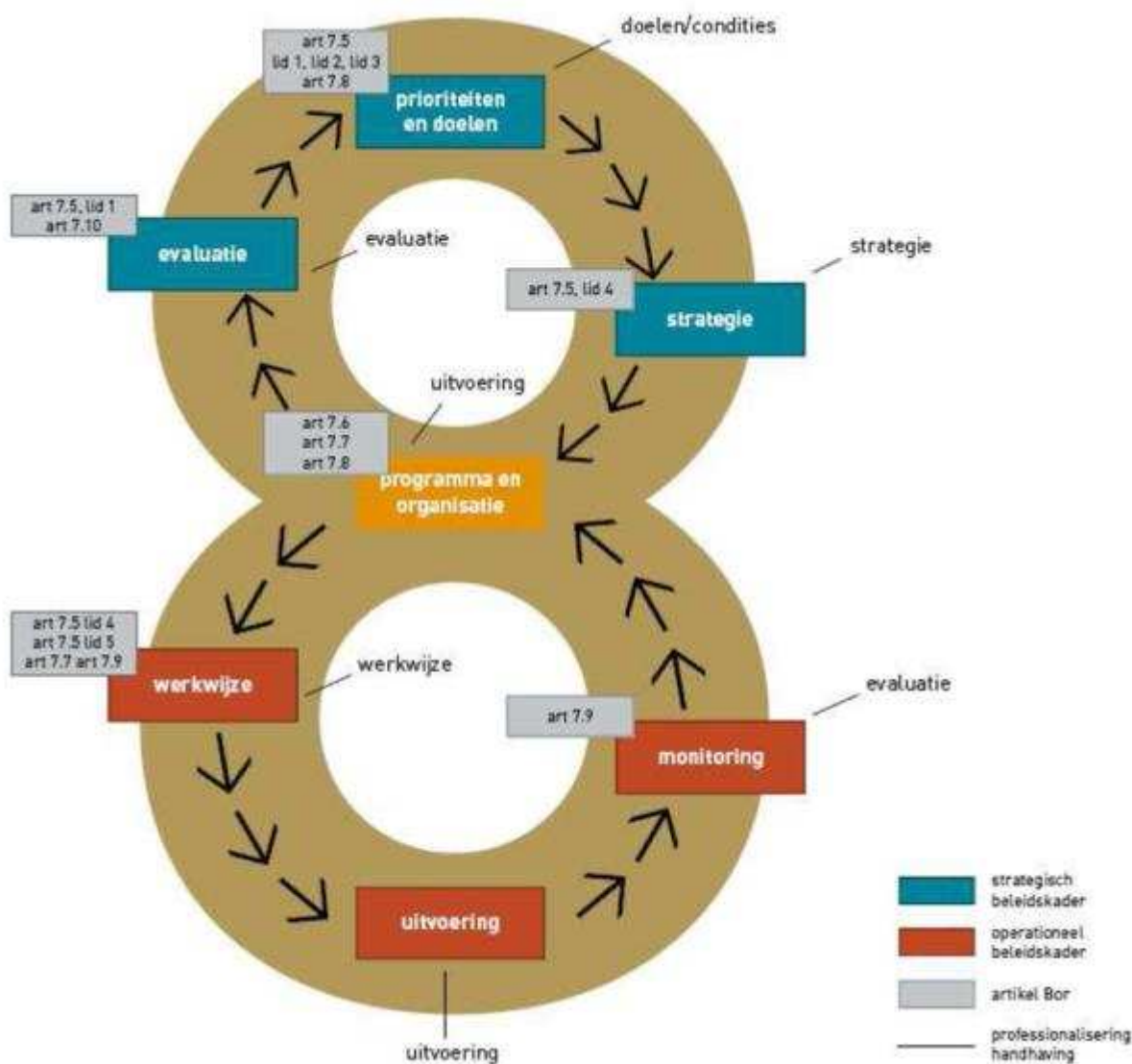
- het toezicht op en de handhaving van de regels, zowel in preventieve als repressieve zin, vindt plaats op basis van een jaarlijks vastgesteld uitvoeringsprogramma;
- de prioriteiten van de in te zetten handhavingscapaciteit wordt afgestemd op de uitkomsten van ingeschat risico en effect van niet-naleving van regels die overtreden worden;
- handhaving wordt zoveel mogelijk toegepast via de LHS;
- gedogen van overtredingen en het opschorten van handhaving geschiedt uitsluitend bij hoge uitzondering. Er wordt uitsluitend schriftelijk en expliciet gemotiveerd gedoogd.

### 4.3 Programmatisch handhaven: de beleidscyclus

Bij de opstelling van deze nota is rekening gehouden met de kwaliteitseisen die voortvloeien uit de Wabo. Het BOR en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) geven een uitwerking van een aantal artikelen uit de Wabo.<sup>4</sup> Het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling Omgevingrecht bevatten onder meer kwaliteitseisen voor handhavingsorganisaties. De kwaliteitseisen zijn gebaseerd op het model van het adequate handhavingsproces ofwel het model van de dubbele regelkring. De dubbele regelkring bevat zeven duidelijke stappen, die samen op beleids- en uitvoerend niveau, een cyclus vormen van beleidsvorming, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling.

---

<sup>4</sup> Artikel 5.3 eerste lid van de Wabo bepaalt dat in het belang van een doelmatige handhaving, bij Algemene maatregelen van bestuur, regels worden gesteld. Deze regels worden vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht (BOR) en in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). In de Mor staan verdergaande kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving opgenomen (zie artikel 9.2 e.v. Mor).



Figuur 6: De BIG-8 cyclus

De structuur van de dubbele regelgeving geeft het handhavingsbeleid het 'vereiste' cyclische karakter. De dubbele regelkring staat ook wel bekend als de 'BIG-8'.

De elementen uit de BIG-8 zijn vastgelegd in de kwaliteitseisen in de Bor en Mor en bestaan uit de onderstaande onderdelen.

### 1. Handhavingsbeleid (art. 7.2 Bor en art. 10.3 Mor)

- gebaseerd op analyse van problemen;
- geeft inzicht in de prioriteitstelling;
- gemotiveerd doelen vastleggen en welke activiteiten daarvoor uitgevoerd worden;
- regelmatig monitoren en zo nodig bijstellen;
- inzicht in de toezichts- en sanctiestrategie, rapportage en wijze waarop het zichzelf corrigeert;
- inzicht in de afspraken met de andere partijen, waaronder Politie en Openbaar Ministerie;
- bekendmaken aan gemeenteraad en Provinciale Staten.

De probleemanalyse in het handhavingsbeleid geeft in ieder geval inzicht in:

- de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de overtredingen;
- de kansen dat overtredingen zullen plaatsvinden;
- de wijze waarop naleving van de voorschriften wordt bevorderd;
- de voorlichting aan personen die een inrichting drijven.

In de beschrijving van de wijze waarop toezicht op de naleving van wetten worden uitgeoefend, behoort in ieder geval:

- de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend;
- de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd;
- de wijze waarop zakelijke gegevens en bescheiden worden gecontroleerd;
- de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend ten aanzien van stoffen, trillingen en warmte die, of geluid dat, direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem, wordt gebracht;
- de wijze waarop de controle en verificatie plaatsvinden, van de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd door personen die een inrichting drijven.

## **2. Uitvoeringsprogramma (art. 7.3 Bor en art. 10.4 Mor)**

- jaarlijks programma ter uitvoering van het handhavingsbeleid;
- afgestemd met andere handhavingspartners;
- bekendmaken aan gemeenteraad en Provinciale Staten;
- uitvoeringsprogramma wordt verder uitgewerkt in werkplannen voor de betrokken onderdelen van de organisatie.

## **3. Uitvoeringsorganisatie (art. 7.4 Bor en art. 10.5 Mor)**

- organisatie staat borg voor adequate uitvoering van programma;
- vastleggen van personeelsformatie;
- functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving;
- voorkomen van langdurige relatie tussen toezichthouders en controleomgeving;
- voldoende bereikbaar- en beschikbaarheid.

## **4. Middelen (art 7.5 Bor)**

- voldoende borging van noodzakelijke middelen in begroting.

## **5. Monitoring (art. 7.6 Bor en art. 10.6 Mor)**

- geautomatiseerd systeem;
- resultaten en voortgang van uitvoeringsprogramma en doelen bewaken;
- gegevensregistratie in kader van handhaving.

De gegevensregistratie bevat in ieder geval het aantal:

- uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen;
- opgelegde bestuurlijke sancties;
- processen-verbaal;
- over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

## **6. Rapportage (art. 7.7 Bor)**

- periodieke rapportage over het bereiken van de gestelde doelen;
- periodieke rapportage over de uitvoering van activiteiten;
- uitvoering van de afspraken met andere partners;
- jaarlijkse evaluatie en verslaglegging aan gemeenteraad.

## 4.4 Vormen van integrale handhaving

De volgende vormen van integrale handhaving worden in ieder geval onderscheiden:

- *Controleren voor elkaar door middel van één integrale handhaver:* één deskundig persoon gaat integraal voor meerdere vakdisciplines controleren.
- *Controleren voor elkaar op basis van checklisten:* één persoon gaat op controle voor zijn eigen vakdiscipline en neemt daarnaast ook één of meer checklisten mee voor andere vakdisciplines.
- *Controleren met elkaar door middel van één handhavingsteam:* een team bestaande uit personen vanuit verschillende vakdisciplines gaat gezamenlijk controleren.
- *Signaleren voor elkaar op basis van oog- en oorfunctie:* één persoon gaat op controle voor zijn eigen vakdiscipline en constateert daarbij een overtreding uit een ander beleidsveld. De constatering wordt gesignaleerd bij de collega van de betreffende vakdiscipline, die vervolgens tot handhaving overgaat.

### *Ad 1. Controleren voor elkaar door middel van één integrale handhaver*

Dit is de meest vergaande vorm van integrale handhaving: één toezichthouder is verantwoordelijk voor meerdere vakdisciplines. Een voordeel is dat de burger of ondernemer slechts met één toezichthouder van doen heeft. Deze integratievorm levert efficiencyvoordeel op (bijvoorbeeld: minder reistijd en minder administratieve handelingen). De haalbaarheid van een integrale handhaver in de meest zuivere vorm is echter twijfelachtig, omdat een aantal vakgebieden, zoals milieu en bouw- en woningtoezicht, zich kenmerken door een hoge mate van specialisatie. Specialist zijn op alle terreinen lijkt nauwelijks mogelijk. Doordat het Rijk bepaalde kwaliteitseisen is gaan stellen en (mede als gevolg daarvan) de oprichting van Omgevingsdiensten, zal een controle waarbij ook milieuregelgeving moet worden gecontroleerd, in Brummen niet meer door één integrale handhaver gebeuren. Controles op het gebied van bouwen, RO, APV en bijzondere wetten, worden wel door één integrale handhaver uitgevoerd.

### *Ad 2. Controleren voor elkaar op basis van checklisten*

Een minder vergaande vorm van integratie met betrekking tot de functie-inhoud is dat toezichthouders hun ogen aan elkaar uitlenen. Een brandpreventiemedewerker die de naleving van de gebruiksvergunning controleert, kan relatief eenvoudig op een checklist aantekenen of het aantal gokautomaten wel in overeenstemming is met de vergunning op basis van de Wet op de Kansspelen. Een toezichthouder van de OVIJ kan bij een bezoek aan een inrichting ook aantekeningen en foto's maken van eventuele illegale bouwactiviteiten of strijdig gebruik van het bestemmingsplan. Het voor elkaar waarnemen hoeft niet beperkt te blijven tot gemeentelijk toezichthouders. Ook toezichthouders van andere handhavingorganisaties kunnen daarbij betrokken worden. Het grondgebied van de gemeente krijgt als het ware een grotere dekkingsgraad doordat meer ogen benut worden. Voor elkaar controleren (op basis van checklisten) levert zodoende efficiencyvoordelen op. De efficiencywinst betekent dat de specialist meer tijd heeft om zich bezig te houden met complexe taken. Overigens kan de efficiencywinst er toe leiden dat er meer overtredingen worden geconstateerd. Dit betekent dat de juristen een groter werkaanbod krijgen. Binnen de gemeente Brummen wordt deze vorm van integrale handhaving met name bij projectmatige- en deelcontroles toegepast.

### *Ad 3. Controleren met elkaar door middel van een handhavingsteam*

Een gecombineerd controlebezoek kan projectmatig plaatsvinden maar ook structureel. Voordelen van deze vorm van integrale handhaving zijn:

- verschillende bevoegdheden van handhavers kunnen elkaar aanvullen;
- twee zien meer dan één en tegenstrijdige eisen kunnen direct worden gesignaleerd;
- in korte tijd kan een totaalbeeld gevormd worden van de mate waarin de gecontroleerde locatie voldoet aan de eisen;
- sanctioneringbevoegdheden van handhavers kunnen op elkaar worden afgestemd, zodat een maximale druk op de overtreder kan worden uitgeoefend;
- door gezamenlijke controles wordt de burger of ondernemer bovendien minder vaak 'lastig gevallen' door toezichthouders.

In de praktijk komt het een aantal keren per jaar voor dat een (bouw)inspecteur van de gemeente Brummen en een milieutoezichthouder van de OVIJ samen een integrale controle uitvoeren. Vaak naar aanleiding van een klacht of handhavingsverzoek.

#### *Ad 4. Signaleren voor elkaar op basis van oog- en oorfunctie*

Uitsluitend “signaleren voor elkaar” is de minst vergaande vorm van integrale handhaving en kan dan ook gezien worden als het minimum niveau van integratie. Bij deze vorm van integrale handhaving ligt de nadruk op de signaleringsfunctie van de toezichthouders door middel van het “oog- en oorprincipe” (en dus niet op een inhoudelijke controle). Van de diverse vakdisciplines zijn verschillende toezichthouders actief met controles op hun eigen vakgebied. Daarbij kunnen zij ook overtredingen tegenkomen die niet op hun eigen vakgebied liggen. De toezichthouders moeten op die momenten voor elkaar een signaalfunctie vervullen. Daarmee wordt bedoeld dat als er een overtreding wordt geconstateerd die een ander vakdiscipline betreft, dat ook wordt doorgegeven. Een goede communicatie tussen de verschillende toezichthouders is hierbij van groot belang. Uitgangspunt is in ieder geval dat direct nadat een overtreding op een ander vakgebied is geconstateerd, de toezichthouders elkaar hiervan in kennis stellen, zodat hierop actie ondernomen kan worden. Signaleren voor elkaar op basis van oog- en oorfunctie is een (minimale) vorm van integrale handhaving die regelmatig wordt toegepast.

### **4.5 Samenwerken met andere overheden**

Binnen de handhaving wordt op veel gebieden samengewerkt met andere bestuursorganen die hun eigen bevoegdheden en middelen hebben. Door controles integraal met andere handhavingpartners uit te voeren, wordt specifieke kennis gebundeld. De procesbeheerder handhaving heeft regelmatig contact met collega's van andere handhavinginstanties om afspraken te maken of informatie uit te wisselen (signaalfunctie). Bovendien vindt elke twee drie maanden structureel overleg plaats met collega's van politie, OVIV en waterschap. De gemeente Brummen werkt samen met:

#### *Provincie Gelderland*

De provincie heeft thans de meeste contacten lopen via de OVIV, vanwege de nadruk op milieutaken. De samenwerking met de provincie zal zich meer richten op het behalen van de benodigde kwaliteit van handhaving binnen onze gemeente.

#### *Waterschap Vallei en Veluwe*

Het waterschap heeft een aantal milieugerelateerde taken op gebied van water. De samenwerking verloopt hoofdzakelijk via de OVIV.

#### *(Milieu)politie*

Evenals bij het waterschap ligt de nadruk van taken op milieudelicten. Ook hier zal de samenwerking vooral worden aangegaan met de OVIV.

#### *Openbaar Ministerie (OM)*

In die gevallen waarbij overtredingen strafrechtelijk worden afgedaan, kan er afstemming worden gezocht met het OM. Momenteel wordt dat per geval bekeken en daarover afspraken gemaakt.

#### *Burgemeenten*

Op 4 november 2014 heeft het college besloten om, totdat de Omgevingswet van kracht is geworden, op het gebied van VTH-taken met de gemeente Voorst te gaan samenwerken. Uit onderzoek kwam naar voren dat samenwerking met de gemeente Voorst voor beiden een oplossing is om aan een bepaalde kwaliteit te voldoen. Deze samenwerking sluit goed aan bij de eerder gemaakte keuze om voor vergunningen en toezicht gezamenlijk met dezelfde software te gaan werken. De samenwerking met de gemeente Voorst voor de VTH-taken moet nog worden uitgewerkt in een convenant. Daarnaast kijken of we op het gebied van andere BOA taken ook gaan samenwerken met andere gemeenten.

## 5. TAKEN, PRIORITEITEN EN RANGORDE VAN TAKEN

### 5.1 Inleiding

Alvorens gerichte uitvoering te kunnen geven aan de verschillende vergunning -, toezicht- en handhavingstaken, is het noodzakelijk te weten wat de inhoud en omvang is van deze taken. De taken vloeien voort uit een juridisch kader op basis waarvan de gemeente haar beginselplicht tot handhaven gevolg dient te geven. Dit juridisch kader wordt bepaald door wetgeving (wetten, verordeningen e.d.), alsmede jurisprudentie en beleid.

### 5.2 Taken per beleidsveld

Op basis van de beschrijving van het juridisch kader kunnen de uit te voeren taken voor de van toepassing zijnde beleidsvelden worden onderscheiden. In Bijlage I van dit beleidsplan zijn de resultaten te zien van de prioriteringssysteematiek die door de toezichthouders is ingevuld.

### 5.3 Prioriteiten en rangorde van taken

De overheid kan niet gelijktijdig en in gelijke mate toezien op alle regelgeving. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel, wat een consistent en doordacht bestuursbeleid eist. Dit beleid veronderstelt dat het bestuur welbewust richting geeft en dus een algemene gedragslijn volgt ten aanzien van zijn optreden in vergelijkbare gevallen<sup>5</sup>.

Dit vraagt om een structurele en integrale aanpak van de handhaving, een aanpak waarbij de uitvoering van de handhaving gebaseerd is op een uitvoeringsprogramma. Daarbij zijn prioriteiten gesteld en de handhavingsactiviteiten op elkaar afgestemd. In een programmatische aanpak wordt het beleid en de uitvoering van beleid opgevolgd door evaluatie en bijsturing. Daarmee is programmatisch handhaven een cyclisch, democratisch, integraal en transparant proces.

Om de voor de handhaving beschikbare middelen effectief en efficiënt in te kunnen zetten, is een goede prioriteitenstelling van de handhavingstaken op basis van een risicoanalyse noodzakelijk.

Om die keuzes weloverwogen te kunnen maken zijn de risico's die bij de taken op het gebied van de betreffende beleidsvelden spelen in beeld gebracht en gewaardeerd door middel van een uitgevoerde risicoanalyse op ambtelijk niveau. Aan de hand van de resultaten van de uitgevoerde risicoanalyse is een rangorde van taken aan te brengen. Deze rangorde geeft de prioritering van de uit te voeren toezicht- en handhavingstaken aan voor de beleidsvelden: Milieu, Bouwen en RO, Brandveiligheid, APV en Bijzondere wetten.

#### 5.3.1 Vaststellen prioriteiten

Bij het vaststellen van de prioriteiten nemen de risico's een belangrijke plaats in. De gedachte daarbij is dat interne en externe risico's die de gemeente loopt in belangrijke mate de bestuurlijke aandacht van een onderwerp zullen bepalen. Het benoemen van risico's en het afwegen hiervan is dan ook een belangrijke stap naar een organisatie waarin de intensiteit van toezicht en handhaving een directe relatie heeft met de kans dat een probleem zich voordoet en de ernst van de mogelijke gevolgen. Daarbij moet worden onderkend dat ondergeschikte risico's hoog op de politieke agenda kunnen staan omdat maatschappelijke en/of politieke opvattingen daartoe dwingen. Ook kunnen ondergeschikte taken met zo'n grote frequentie tot problemen leiden dat een gestructureerde aanpak om die reden nodig is. Doel van de risicoanalyse is om prioriteiten vast te stellen, op basis waarvan beleid geformuleerd kan worden. Aan de hand van dat beleid zal vervolgens een capaciteitsplanning worden bepaald, alsmede in hoeverre die capaciteit ingezet zal en kan worden.

---

<sup>5</sup> ABRS 11 juni 2008, AB 2008, 228

Prioriteiten zijn niet statisch. Met het verloop van de tijd kunnen prioriteiten achterhaald blijken. Er moet dus continue aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre tijdsverloop invloed heeft gehad op eenmaal vastgelegde prioriteiten. Dat betekent dat met enige regelmaat de prioriteiten opnieuw moeten worden bekeken. Een prioriteitstelling dient altijd actueel te zijn en de flexibiliteit te hebben om te kunnen inspelen op nieuwe beleidsontwikkelingen, op nieuwe gebeurtenissen of concrete initiatieven. Het kan gewenst zijn de prioriteitstelling in dit beleidsplan gewijzigd vast te stellen aan de hand van tussentijdse bevindingen en evaluaties van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

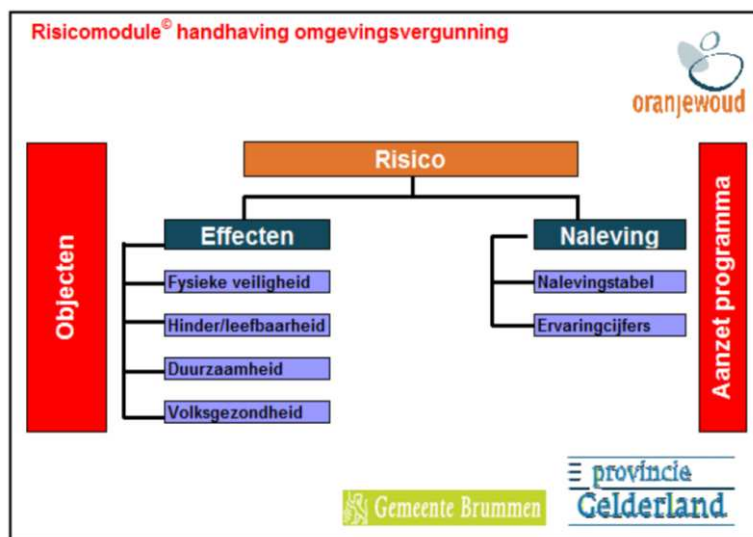
### Risicoanalyse

Veel gemeenten in Nederland werken inmiddels met de Risicomodule van Oranjewoud. Brummen heeft er in 2011 ook voor gekozen om deze variant te gebruiken. In deze beleidsnota is de risicomodule geactualiseerd.

De reikwijdte van de Risicomodule is bepaald vanuit de Wabo. Dat betekent dat met deze Risicomodule wordt voldaan aan de eisen van de Wabo. De methodiek voor de probleemanalyse-prioriteitstelling werkt op basis van de formule:

$$R \text{ (Risico)} = E \text{ (negatief effect)} \times K \text{ (de kans dat dit effect voorkomt)}$$

Het risico (R) wordt bepaald door het negatief effect (E) vermenigvuldigd met de kans (K) dat een overtreding voorkomt (niet-spontane naleving). Het begrip 'kans' wordt binnen de Risicomodule weergegeven als 'Naleving'.



Figuur 7: De Risicomodule

Het model houdt in dat van alle te onderscheiden 'overtredingen' de kans dat er iets gebeurd wordt afgezet tegen de ernst van de gevolgen. Hiervoor wordt een vijfpuntenschaal gehanteerd:

I	ZEER GROOT RISICO
II	GROOT RISICO
III	BEPERKT RISICO
IV	KLEIN RISICO
V	ZEER KLEIN RISICO

In het geval wet- en regelgeving niet wordt nageleefd zijn, zijn de effecten ingedeeld in vier aspecten:

- Fysieke veiligheid
- Hinder/leefbaarheid
- Duurzaamheid
- Volksgezondheid

Per beleidsveld (Bouwen en RO, Brandveiligheid, APV en Bijzondere wetten) wordt beoordeeld welk effect het voldoen aan de (gedrags)voorschriften die tot bovengenoemde aspecten behoren heeft. De gemiddelde score van deze vier thema's is een indicatie voor het risico, en vormt een belangrijke onderbouwing voor vast te stellen prioriteiten.

Ten aanzien van de kans gaat het om de kans op niet spontane naleving van de regels door de burger. De volgende aspecten spelen daarbij een rol:

- *Kennis van de regels.* Is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en duidelijk?
- *Kosten-baten.* Wat zijn de voor- en nadelen van overtreden of naleven van de regel, uitgedrukt in tijd, geld en moeite?
- *Mate van acceptatie.* Hoe redelijk vindt de doelgroep het beleid en de regelgeving?
- *Normgetrouwheid.* In hoeverre is de doelgroep bereid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid?
- *Informeel controle.* In hoeverre kan de doelgroep positieve of negatieve reacties op haar gedrag verwachten van niet-overheidsinstanties?
- *Informeel meldingskans.* Hoe groot schat de doelgroep de kans, dat een overtreding die geconstateerd is door anderen dan de overheid, wordt gemeld aan overheidsinstanties?
- *Controlekans.* Hoe groot schat de doelgroep de kans, dat men door de overheid wordt gecontroleerd op het begaan van een overtreding?
- *Detectiekans.* Hoe groot schat de doelgroep de kans, dat tijdens een controle een begane overtreding wordt geconstateerd?
- *Selectiviteit.* Is er een grotere kans op controle en detectie van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden?
- *Sanctiekans.* Hoe groot acht de doelgroep de kans op een sanctie, als er na een controle een overtreding is geconstateerd?
- *Sanctie-ernst.* Wat is de ernst van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en de bijkomende nadelen van de sanctieoplegging?

### 5.3.2 Risico's van niet handhaven

Slechts onder bijzondere omstandigheden kan van handhaving worden afgezien. Dit is in gevallen wanneer er sprake is van concreet zicht op legalisatie dan wel als handhaving zeer onevenredig is ten opzichte van de daarmee te dienen belangen. In alle overige gevallen is het raadzaam handhavend op te treden.

Afzien van handhaving zorgt voor rechtsongelijkheid en kan leiden tot ongewenste precedentwerking. Het werkt een toename van het aantal overtredingen / illegale situaties in de hand en dat kan een negatief effect hebben op de gezondheid, de veiligheid en leefbaarheid in onze omgeving. Het in stand houden van de vitale kernen in de gemeente Brummen betekent dat we moeten investeren in handhaving.

Verder wijst jurisprudentie uit dat de gemeente bij grove onzorgvuldigheid/nalatigheid op het gebied van toezicht op en handhaving van veiligheid onrechtmatig gehandeld heeft. De gemeente kan daarmee aansprakelijk worden gesteld voor (letsel)schade.

Een ander risico is dat de gemeente haar eigen beleid ondermijnt. Bijvoorbeeld met betrekking tot bestemmingsplannen. De laatste jaren is een aantal bestemmingsplannen herzien en opnieuw vastgesteld. In deze plannen worden de door de raad gewenste, ruimtelijke ontwikkelingen vastgelegd. Wanneer de voorschriften van deze plannen niet van het begin af aan worden nageleefd / gehandhaafd, is de kans groot dat ze binnen korte tijd alweer zijn achterhaald en dat de te beschermen waarden (al of niet onomkeerbaar) worden aangetast.

Niet handhavend optreden kan ook leiden tot negatieve publiciteit en waarschuwingen van het tweedelijns toezicht (Provincie).

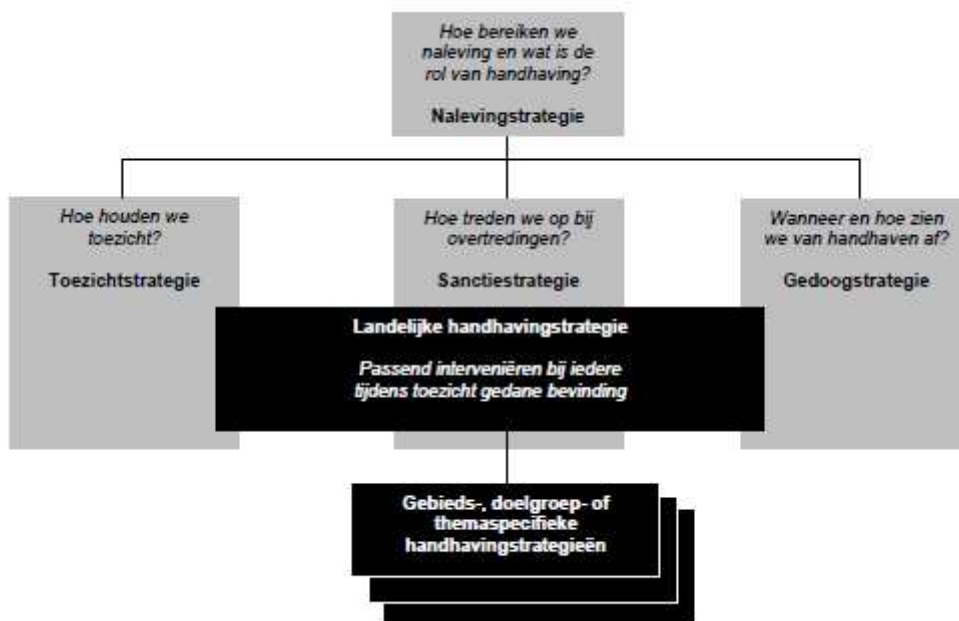


## 6. NALEVINGSSTRATEGIE

### 6.1 Inleiding

Handhavinginstanties moeten op grond van het Bor een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De LHS ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In onderstaande figuur is de positionering van de LHS weergegeven. De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de LHS in onderstaande figuur ook de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig; prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke. Voor de gemeente Brummen is dit bepaald aan de hand van de in het vorige hoofdstuk beschreven risicomodule.

De LHS raakt ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de LHS erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet. De figuur toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de LHS kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de LHS sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd.



### 6.2 Preventiestrategie

Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar om naleving van de regelgeving te bevorderen. Met de inzet van het instrument 'preventiestrategie', waaronder voorlichting & communicatie wordt verstaan, wil de gemeente spontane naleving bevorderen. Voor deze vorm van naleving is het van belang dat de wet- en regelgeving op zichzelf duidelijk is en ook bekend is bij burgers en bedrijven.

Overtredingen dienen in een zo vroeg mogelijk stadium te worden voorkomen. Daarvoor is voorlichting en communicatie van groot belang. Mocht de inzet op voorlichting en communicatie niet slagen, dan komen de vervolgstappen in beeld. De voorlichting begint al bij planvorming van initiatiefnemers. Als zij zich hebben gemeld bij de frontoffice dan worden de (on)mogelijkheden van hun plannen besproken.

Als eenmaal een vergunning is aangevraagd, kunnen er tussendoor communicatiemomenten zijn om te komen tot een kwalitatief goede vergunning. Het is ook mogelijk dat een bepaalde activiteit vergunningsvrij is. In dat geval wordt initiatiefnemer op de hoogte gebracht wat de randvoorwaarden zijn en dat als er afwijkende activiteiten plaatsvinden er handhavend kan worden opgetreden.

Een tweede voorlichtingsmogelijkheid is preventief toezicht. Aan de hand van vergunningen die zijn verleend zal de toezichthouder (afhankelijk van de aard/risicoklasse van een activiteit) controles uitvoeren. Daarbij is het de insteek om het proces te begeleiden, aangezien de vergunninghouder verplicht wordt gesteld de gemeente in te lichten over de start van de activiteiten. Omdat de toezichthouder in een vroegtijdig stadium begeleidt, is het mogelijk om voor te lichten en eventueel bij te sturen. Op die wijze wordt de naleving van wet- en regelgeving bevorderd. Zichtbare handhaving draagt ook bij aan een betere naleving.

De derde mogelijkheid om burgers en bedrijven voor te lichten is aandacht aan het onderwerp te besteden via de gemeente website, de lokale krant en social media (facebook / Twitter).

### 6.3 Handhavingstrategie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten is de LHS voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad. Het overnemen en invoeren van de LHS is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

- A. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
- B. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

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

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

1. *Onafhankelijkheid* – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
2. *Professionaliteit en vakmanschap* – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
3. *Betrouwbaarheid* – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
4. *Eenvoud* – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
5. *Gezamenlijkheid* – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

#### 6.3.1 De toezichtstrategie

De LHS kent de volgende definitie toe aan de toezichtstrategie: *'Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is'*. Toezicht vindt plaats op basis van verleende vergunningen en ontheffingen, in het kader van projecten, naar aanleiding van meldingen, handhavingsverzoeken, klachten en calamiteiten en door opname van de activiteit in een jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma.

##### Vormen van toezicht

Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Deze vormen van toezicht kunnen zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden:

- periodieke controles, zoals milieucontroles buiten bedrijven en brandveiligheidscontroles;
- niet-periodieke controles, zoals vergunningsvrije bouwactiviteiten, zonder vergunning gebouwde bouwwerken, na afgegeven omgevingsvergunningen en ontheffingen in het kader van de APV;
- projectmatige controles, zoals gebiedsgerichte of themagerichte controles.

### Periodieke controles Milieu

De uitvoerende milieutaken van het college zijn goeddeels gemandateerd aan de OVJIJ. Die taken beperken zich overigens meestal tot milieucontroles binnen inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Het college is echter bevoegd en verantwoordelijk voor deze taken, ook voor het beleid daarvoor. Het beleid voor taken van de omgevingsdienst wordt afzonderlijk geformuleerd, onder andere vanwege de andere vorm van de uitvoeringsorganisatie, de borging van middelen en de monitoring. Dit beleidsplan richt zich nog wel op milieuovertredingen die niet zijn gemandateerd aan de OVJIJ.

### Periodieke controles Brandveiligheid

Het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit), dat op 1 oktober 2008 van kracht werd, heeft voor veranderingen gezorgd op het gebied van brandveiligheid. Sinds die tijd is er sprake van gebruiksvergunningen en gebruiksmeldingen. Inmiddels is het Gebruiksbesluit vervangen door het Bouwbesluit 2012. De meeste oude vergunningen vallen onder het meldingenregime. De vergunningplicht geldt alleen nog voor de “zware” gebruiksfuncties.

In de Risicomodule is voor het beleidsveld Brandveiligheid een aantal gebruiksfuncties benoemd die met behulp van dat programma in een risicoklasse zijn ingedeeld. De risicoklasse bepaalt in principe of en hoe vaak een gebruiksfunctie wordt gecontroleerd. Ook deze systematiek zit zodanig in elkaar dat goed naleefgedrag beloond kan worden. Elk jaar worden de gecontroleerde gebruiksfuncties beoordeeld door hiervan de nalevingstabel en de ervaringscijfers bij te stellen. Dit kan tot gevolg hebben dat de eerstvolgende reguliere integrale controle van een bepaalde gebruiksfunctie eerder of later is.

De gebruiksfuncties in Klasse IV worden in principe eenmaal in de 5 jaar gecontroleerd. De gebruiksfuncties in Klasse III worden, afhankelijk van het gebruik, eenmaal in de 3 of 4 jaar gecontroleerd. Voor de gebruiksfuncties in Klasse II geldt als uitgangspunt dat deze eenmaal in de 2 jaar worden gecontroleerd. Voor de gebruiksfuncties in Klasse I geldt als uitgangspunt dat deze jaarlijks worden gecontroleerd. De afgelopen jaren is het naleefgedrag zodanig verbeterd, dat op dit moment geen enkel bedrijf in Klasse I is ingedeeld!

Als bij een integrale controle blijkt dat bij een bepaalde gebruiksfunctie de naleving van de voorschriften niet in orde is, zal deze op basis van bovengenoemde beoordeling in een hogere Klasse terecht komen. De eerstvolgende reguliere controle zal dan als gevolg hiervan eerder plaatsvinden. Als bij een reguliere integrale controle blijkt dat bij een bepaalde gebruiksfunctie de naleving van de voorschriften wel in orde is, zal deze in een lagere klasse terecht komen en minder frequent worden gecontroleerd. In sommige gevallen kan het nodig zijn om controles voor een specifiek gebruik op maat te plannen.

### Niet-periodieke controles Bouwen en RO:

In de Risicomodule is voor het beleidsveld Bouwen en RO een aantal categorieën met vergunningplichtige en vergunningsvrije situaties voor de activiteiten bouwen en slopen benoemd, alsmede monumenten- en aanlegvergunningen. Daarnaast is er ook nog de niet onbelangrijke categorie illegale situaties. Deze categorieën zijn met behulp van het programma in een risicoklasse ingedeeld. Per risicoklasse is bepaald hoe vaak een bepaalde categorie of project wordt gecontroleerd. Elke categorie/project wordt vanaf het moment van aanvang van de activiteit totdat het is voltooid, tijdens een aantal fasen gecontroleerd. Bij reguliere bouwvergunningen vinden gemiddeld 5 controles plaats, bij de overige situaties vinden hooguit 2 controles plaats. In Bijlage I is de prioriteringssysteematiek voor bouwinspecties verder uitgewerkt.

Er geldt een hoge prioriteit voor controles op het gebied van illegale bouw en illegaal gebruik. Het (ver)bouwen van een woning of gebruiken van een perceel in strijd met wet- en regelgeving, heeft bijvoorbeeld vaak een grotere impact dan een illegaal gebouwde erfafscheiding, (toegangs)poort en dergelijke. Daarom wordt in principe altijd handhavend opgetreden tegen illegale bouw en gebruik van gebouwen en percelen. Echter gezien de beschikbare capaciteit handhaven wij alleen actief op illegale erfafscheidingen, (toegangs)poorten en dergelijke, die zijn/worden geplaatst nadat de Wabo en het Bor van kracht zijn geworden (1 oktober 2010). Tegen oudere vergelijkbare gevallen wordt alleen handhavend opgetreden, als om handhaving wordt verzocht.

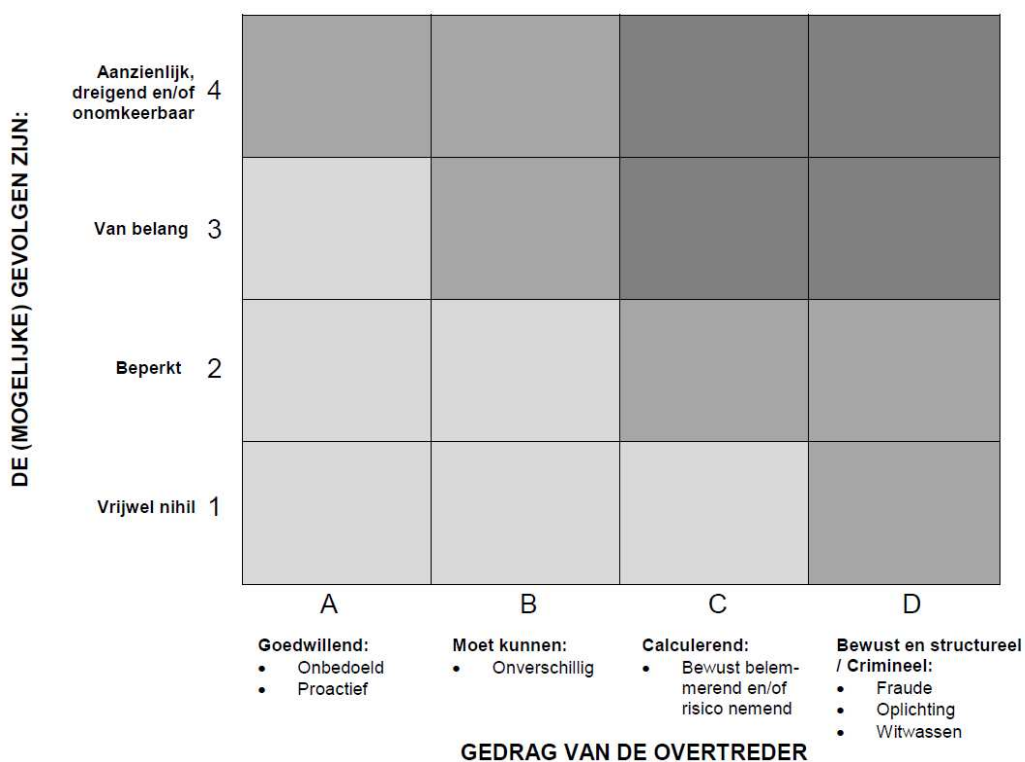
Niet-periodieke controles APV en Bijzondere wetten:

Een deel van de controles voor het beleidsveld APV en Bijzondere wetten vinden plaats tijdens surveillance door de gemeentelijke BOA's. Ook wordt gecontroleerd op alcoholverstrekking aan minderjarigen en alcoholgebruik door minderjarigen. Daarnaast worden steekproefsgewijs controles gepland op basis van de verleende vergunningen, ontheffingen en meldingen. Tijdens de controle van verleende evenementenvergunningen wordt niet alleen aandacht besteedt aan de veiligheidsaspecten, maar zal tevens worden toegezien op alcoholverstrekking en de ruimtelijke impact van het evenement. Tenslotte worden ook controles uitgevoerd naar aanleiding van klachten of handavingsverzoeken.

**6.3.2 De sanctiestrategie**

De gemeente Brummen zoekt bij het toepassen van haar sanctiestrategie aansluiting bij de al eerder benoemde LHS. Deze paragraaf geeft een stappenplan voor het toepassen van de onder 7.3 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

**Stap 1: Positionering bevinding in de interventiematrix**



**GEDRAG VAN DE OVERTREDER**

**Legenda**

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

*Figuur 9: Positionering bevinding in de interventiematrix*

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 9 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert<sup>6</sup> door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

#### Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

#### Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

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

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

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

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

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'<sup>7</sup> bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

#### **Stap 2: Bepalen verzwarende aspecten**

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

<sup>6</sup> Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

<sup>7</sup> Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996 - 1997

De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

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

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

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

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

Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

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

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

#### Stap 4: Optreden met de interventiematrix

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

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

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.<sup>8</sup> In bijlage II staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht. Waar in de matrix van onderstaande figuur 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in de figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte Bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSB als strafrechtelijke interventie.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	4	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	3	Van belang	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	2	Beperkt	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	1	Vrijwel nihil	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
				A	B	C
			<b>Goedwillend:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbedoeld</li> <li>• Proactief</li> </ul>	<b>Moet kunnen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onverschillig</li> </ul>	<b>Calculerend:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewust belemmerend en/of risico nemend</li> </ul>	<b>Bewust en structureel / Crimineel:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Oplichting</li> <li>• Witwassen</li> </ul>
			<b>GEDRAG VAN DE OVERTREDER</b>			

<sup>8</sup> Voor een toelichting op de begrippen wordt verwezen naar bijlage III.

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

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

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

### **Stap 5: Vastlegging**

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

#### *Richtlijn dwangsom*

Wij kennen een ruime mate van beleidsvrijheid bij het bepalen van de hoogte van dwangsommen en het stellen van een maximum aan het te verbeuren bedrag. In ieder geval moet de hoogte van de dwangsom tot doel hebben de overtreding tegen te gaan en/ of te beëindigen. Een dwangsom kan verder afhankelijk van het soort overtreding opgelegd worden per geconstateerde overtreding of per tijdseenheid. In een dwangsombesluit wordt daarom gemotiveerd de hoogte van de dwangsom per constatering opgenomen en het maximum bedrag dat de overtreder kan verbeuren.

Bij iedere opgelegde dwangsom wordt een redelijke termijn gesteld, waarbinnen de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld de overtreding te beëindigen, zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Hierbij wordt rekening gehouden met de reële mogelijkheden die de overtreder heeft om de overtreding op zo kort mogelijke termijn te beëindigen.

Om niet iedere keer de hoogte van een dwangsom te moeten berekenen en willekeur te voorkomen heeft de gemeente Brummen een richtlijn voor de hoogte van haar dwangsommen. Daarbij wordt ook een reële begunstigingstermijn genoemd. In bijlage IV is een overzicht per taakveld opgenomen.

### **6.3.3 De gedoogstrategie**

De LHS gaat deels in op de gedoogstrategie. Zij omschrijft deze als een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreeders tijdelijk achterwege kan blijven.

In vaste jurisprudentie is bepaald dat de gemeente een beginselplicht tot handhaven heeft. Dit houdt in dat de gemeente niet alleen bevoegd is om tegen een overtreding van een wettelijk voorschrift handhavend op te treden, maar daartoe in beginsel zelfs verplicht is. Bijzondere omstandigheden kunnen een uitzondering op deze beginselplicht vormen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er concreet zicht op legalisatie is, of als er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de gemeente redelijkerwijs af zou moeten zien van handhaving. Gedogen is dus slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar. Van deze bevoegdheid dient daarom zeer terughoudend gebruik te worden gemaakt.



### *Mantelzorgwoningen*

De gemeenteraad heeft op 22 januari 2015 de Beleidsregeling Mantelzorgwoning vastgesteld. In dit besluit is opgenomen een parapluperziening op te starten om uitvoering te kunnen geven aan de beleidsregeling Mantelzorgwoning. De raad heeft hiermee besloten om tot het moment van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en in urgentiegevallen die voldoen aan de uitgangspunten opgenomen in de beleidsregeling, niet handhavend op te treden tegen deze tijdelijke mantelzorgwoningen.

Er wordt wel handhavend opgetreden indien de noodzaak tot mantelzorg is komen te vervallen en de woning onrechtmatig wordt bewoond, of de aangebrachte voorzieningen niet worden verwijderd.

Deze beleidsregeling is op 4 februari gepubliceerd en op 5 februari 2015 in werking getreden.

## 7. MONITORING EN EVALUATIE

### 7.1 Monitoring en registratie

Bij het opstellen van het jaarverslag kan monitoring plaatsvinden van wat er daadwerkelijk is uitgevoerd. Daarbij zal worden gekeken naar de uitgevoerde taken ten aanzien van vergunningen, toezicht en handhaving. Ook worden de gestelde doelen geëvalueerd. Door monitoring en registratie zijn deze taken meetbaar. Natuurlijk zeggen deze getallen niet alles over de processen. Wel maakt dit de processen inzichtelijk(er) en kunnen verschillende periodes met elkaar worden vergeleken. In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma worden de resultaten van de voorliggende periode kenbaar gemaakt.

Voor het formuleren van indicatoren moeten eerst de doelstellingen bepaald worden. In dit kader kunnen in ieder geval de navolgende doelstellingen worden onderscheiden:

- inputdoelstellingen (hebben betrekking op de inzet van de organisatie);
- prestatiedoelstellingen (hebben betrekking op de geleverde prestaties van de organisatie);
- naleefdoelstellingen (hebben betrekking op de mate waarin wettelijke voorschriften worden nageleefd)

De te benoemen indicatoren worden vervolgens, afhankelijk van de gestelde doelen, afgeleid uit het uitvoeringsprogramma en zijn (mede) afhankelijk van de uit te voeren toezichtvormen zoals beschreven in de toezichtstrategie van dit beleidsplan.

### 7.2 Verslaglegging en verbeteringen doorvoeren

De resultaten van het uitvoeringsprogramma worden inzichtelijk gemaakt aan de hand van een monitoring- en registratiesysteem en worden vervolgens opgenomen in een jaarrapportage. Daarnaast worden deze resultaten, waar nodig, ook verwerkt in de risicomodule en capaciteitsmodule. Op grond hiervan worden conclusies getrokken en kan het eerder vastgestelde beleid (en uitvoeringsprogramma) gemotiveerd worden bijgesteld.

Andere van belang zijnde invalshoeken of ontwikkelingen kunnen redenen zijn om het beleid of programma bij te stellen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan nieuwe visies en inzichten op het gebied van de uit te voeren toezicht- en handhavingstaken. Ook kunnen wijzigingen in de regelgeving en aanpassing van de organisatie, redenen zijn om het beleid bij te stellen. De nota biedt overigens op een aantal punten behoorlijk wat rek en binnen de bandbreedte van het plan kunnen de accenten in de loop van de tijd verschuiven. Als gevolg daarvan kunnen in uitvoeringsprogramma's de doelen concreter worden weergegeven. Het is daarom niet nodig / wenselijk om de beleidsnota gelijktijdig met het uitvoeringsprogramma jaarlijks te herzien. Verbeterpunten ten aanzien van de beleidsnota moeten geregistreerd worden, zodat ze periodiek in de nota kunnen worden verwerkt.

## 8. RECENTE EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

### 8.1 Inleiding

Het fysieke domein heeft de afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen doorgemaakt en staat ook de komende jaren niet stil. Wetswijzigingen volgen elkaar snel op. Steeds vaker hebben deze wetswijzigingen ook impact op de organisatie van de werkzaamheden binnen overheid en markt. Met de inwerkingtreding van de Wabo in 2010 is de omgevingsvergunning geïntroduceerd, waarmee het mogelijk werd om één vergunning aan te vragen voor verschillende activiteiten. Er zijn echter ook steeds meer activiteiten waarvoor in het geheel geen vergunning meer is vereist. Er zijn kwaliteitscriteria vastgesteld en door de Rijksoverheid wordt onderkend dat gemeenten behoefte hebben aan praktische en flexibele instrumenten om maatschappelijke opgaven als demografische krimp, de stagnerende woningmarkt en kantorenleegstand op een goede manier aan te kunnen pakken. Bovendien moeten procedures eenvoudiger en sneller kunnen worden doorlopen en is een heldere bevoegdheidsverdeling tussen verschillende overheden nodig. Gelet hierop wordt gewerkt aan de Omgevingswet. Uiteindelijk zal de Wabo hierin opgaan. Voorts is met de introductie van de LHS een stap gezet in een zo efficiënt en effectief mogelijke handhaving van het omgevingsrecht.

### 8.2 Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht

Op 1 november 2014 is het 'Besluit tot wijziging van het Besluit Omgevingsrecht' in werking getreden. Hiermee zijn de mogelijkheden om tijdelijk of permanent van het bestemmingsplan af te wijken of om vergunningvrij te bouwen verruimd. Dit heeft onder andere gevolgen voor de realisering van mantelzorgwoningen en bijbehorende bouwwerken. De wijziging betreft in hoofdzaak drie veranderingen:

- er zijn nieuwe regels voor omgevingsvergunningen om af te wijken van het bestemmingsplan;
- er zijn mogelijkheden om (veelal) vergunningvrij een mantelzorgwoning te bouwen;
- er zijn mogelijkheden om bijbehorende bouwwerken zonder vergunning te realiseren.

Tijdelijk afwijken van het bestemming van het bestemmingsplan tot een maximum van tien jaar kan nu via de reguliere procedure. De voorschriften die zien op het herstellen van de oorspronkelijke situatie bij tijdelijke vergunningen worden verduidelijkt. De mogelijkheden van het vergunningvrij bouwen worden voor veel situaties verruimd. De verruiming heeft vooral betrekking op de mogelijkheden voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken (bijvoorbeeld aanbouw, uitbouw, schuur, garage) en op de realisatie van mantelzorgvoorzieningen. Een gevolg van de verruiming van vergunningvrij bouwen is dat er nog meer een verschuiving van toezichttaken plaatsvindt van controle op uitvoering van vergunningen naar vergunningvrij bouwen.

### 8.3 Wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving

Over de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) is al jaren veel discussie. Om tot verbetering van de uitvoeringskwaliteit te komen hebben het Rijk, IPO en de VNG afspraken gemaakt om te komen tot een modernisering van het VTH-stelsel. Dit is de zogenaamde Package deal, die tot stand kwam in juni 2009. De afspraken die zijn gemaakt betreffen het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken, van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kolom anderzijds, het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie en het verminderen van de bestuurlijke drukte door versobering van het interbestuurlijk toezicht. Tevens is afgesproken om de resultaten van bovenstaande afspraken wettelijk te borgen. Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving<sup>9</sup> beoogt de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren door fragmentatie te beperken, de vrijblijvendheid in de samenwerking en uitvoering te beëindigen en het verbeteren van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving door het stellen van kwaliteitscriteria.

<sup>9</sup> Formele naam: Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht(verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Kamerstuk 33 872.

In april 2014 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu een reactie gegeven op het wetsvoorstel. Ook de VNG en het IPO hebben gereageerd op het voorstel. Kritiek van deze partijen heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu doen besluiten het wetsvoorstel op onderdelen te wijzigen.

Vervolgens is in bestuurlijk overleg tussen het Rijk, het IPO en de VNG het draagvlak gevonden voor een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel. Een belangrijke wijziging met betrekking tot de kwaliteitscriteria is het maken van een scherper onderscheid tussen de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu en de uitvoeringsverantwoordelijkheden van gemeenten en provincies, hetgeen er toe leidt dat gemeenten en provincies zelf volledig verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van een goede uitvoeringskwaliteit. Hierbij zal het stellen van kwaliteitseisen voor de benodigde deskundigheid en minimumbeschikbaarheid alleen als ultimatum remedium bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden. In plaats daarvan wordt een meer algemeen wettelijk kader voorgesteld, waarbij het vertrouwen centraal staat dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving vanuit de eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid goed wordt geborgd.

In verband met de noodzakelijke uniformiteit van de gemeentelijke verordeningen en het behoud van de reeds bestaande kwaliteit is in bestuurlijk overleg afgesproken dat VNG en IPO samen modelverordeningen voor de gemeentelijke en provinciale verordeningen opstellen. Bij het opstellen van de modelverordeningen kan gebruik gemaakt worden van de bottom up ontwikkelde kwaliteitscriteria die onder andere minimeisen van deskundigheid en beschikbaarheid bevatten. Een gemeente is niet verplicht om de modelverordening van VNG of IPO te volgen; een gemeente zou het bijvoorbeeld wenselijk kunnen vinden om meer waarborgen voor een goede kwaliteit in zijn verordening te regelen dan aanwezig zijn in de modelverordening.

Naar aanleiding van de door de staatssecretaris voorgestelde wijzigingen heeft de vaste commissie op 5 februari 2015 besloten tot het uitbrengen van een nader verslag over het wetsvoorstel. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit nader verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.<sup>10</sup>

## 8.4 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De in voorbereiding zijnde Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen heeft ook invloed op de VTH-taken. Het betreft de wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Woningwet in verband met de versterking van de positie van de bouwconsument en de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Deze stelselwijziging heeft grote gevolgen voor gemeenten.

Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat in het voorgenomen stelsel de toetsing door het bevoegd gezag aan de bouwtechnische voorschriften vervalft. Hiervoor in de plaats moet de vergunningaanvrager tijdens de bouw gebruik maken van een instrument voor kwaliteitsborging dat als doel heeft dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. De opdrachtgever moet hiervoor gebruik maken van een instrument voor kwaliteitsborging dat is getoetst aan daartoe vastgestelde wettelijke voorschriften. Instrumenten voor kwaliteitsborging worden door de markt zelf gemaakt en beheerd en door de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw (hierna: toelatingsorganisatie) toegelaten indien deze voldaan aan de wettelijke voorschriften. In het kader van de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen, toetst het bevoegd gezag of het gekozen toegelaten instrument voor kwaliteitsborging past bij het bouwwerk en of de vergunninghouder werkt met een kwaliteitsborger die gerechtigd is het instrument toe te passen. Voorgesteld wordt de Woningwet en de Wet algemene bepalingen hiertoe aan te passen. Naast de hierboven beschreven wijzigingen in de kwaliteitsborging tijdens de bouw, wordt de positie van de bouwconsument verbeterd door middel van enkele aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van de aansprakelijkheid van de aannemer voor verborgen gebreken, het opschortingsrecht van de opdrachtgever en de aanbidding van een verzekerde garantie door de aannemer.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2014Z02873&dossier=33872>.

<sup>11</sup> Memorie van Toelichting, wetsvoorstel (internetconsultatie) <http://www.internetconsultatie.nl/wetkwaliteitsborgingvoorhetbouwen>, punt 1.3

In september 2014 heeft de VNG aan de minister laten weten het positief te vinden dat het duale stelsel in het voorstel is komen te vervallen. De VNG stelt echter dat het wetsvoorstel voor gemeenten nog veel onduidelijkheden oplevert en zij vraagt zich vooral af welk probleem dit wetsvoorstel oplost en of er niet juist meer problemen worden gecreëerd. Het huidige wetsvoorstel vinden zij dan ook onvoldoende uitgewerkt. Voor gemeenten is het van groot belang dat er goede afspraken worden gemaakt over de behandeling van het wetsvoorstel, dat volstrekt helder is wie bevoegd is en waar je voor wat moet zijn, dat het belang van (brand)veiligheid goed is geborgd, dat het stelsel financierbaar is voor gemeenten voor de achterblijvende taken en dat de bouwconsument in staat wordt gesteld om zijn sleutelrol te kunnen vervullen. Ook de Vereniging Bouw- en Toezicht Nederland heeft zich kritisch uitgelaten ten aanzien van het wetsvoorstel. De internetconsultatie voor het wetsvoorstel is inmiddels gesloten.<sup>12</sup> Het wetsvoorstel werd uiterlijk 3 oktober ter advies voorgelegd aan de Raad van State. De verwachting is dat de minister zijn wetsvoorstel begin 2015 naar de Tweede Kamer zal sturen. De invoeringsdatum is naar verwachting 1 januari 2016.

## 8.5 Omgevingswet

Gelijktijdig aan de VTH- ontwikkeling is het Kabinet bezig met een ingrijpende stelselwijziging van het omgevingsrecht die uiteindelijk moet resulteren in de Omgevingswet. Onderwerpen die in de nieuwe wet worden geregeld verdwijnen uit de bestaande wetgeving, daartoe worden (delen van) bestaande wetten ingetrokken. De nieuwe wet zal daarmee een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels, wetten en regelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving betekenen. De nieuwe wet regelt:

1. het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein;
2. de integratie van plannen en toetsingskaders;
3. het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte;
4. het doelmatig uitvoeren van onderzoek.

De term bestemmingsplan verdwijnt, maar de functies er van blijven behouden, onder meer in de omgevingsverordening. Op grond van de Omgevingswet dient elke gemeente, waterschap en provincie één gebiedsdekkende verordening voor de leefomgeving te maken. De omgevingsverordening vervangt de bestemmingsplannen en verordeningen voor zover deze zien op de leefomgeving. De bepalingen in de APV die zien op de leefomgeving dienen bijvoorbeeld te worden opgenomen in de omgevingsverordening. De verruiming van het vergunningsvrij bouwen gebeurt door aanpassing van het BOR. Het staat niet vast wanneer de Omgevingswet in werking treedt, dit zal in ieder geval niet voor 1 januari 2018 zijn. Wel is duidelijk dat deze wijziging gevolgen heeft voor de omvang van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving.

## 8.6 APV

Sinds 28 juni 2013 is de Algemeen Plaatselijke Verordening 2013 van kracht. In de APV staan gemeentelijke spelregels om onze directe leefomgeving voor iedereen prettig te houden.

De APV 2013 is een stuk dunner dan zijn voorganger. Er is namelijk flink geschrapt in onze lokale regels. Iedereen heeft daarover mee kunnen denken, onder andere tijdens een themabijeenkomst. Samen hebben we kritisch gekeken welke artikelen konden vervallen. We hebben bijvoorbeeld geen regels opgesteld voor problemen die hier helemaal niet spelen. Of voor zaken die al goed geregeld zijn via andere regels en wetten. Het resultaat was een afgeslankte APV met minder regels.

In 2015 wordt de APV geëvalueerd en waar nodig aangepast.

<sup>12</sup> <http://www.internetconsultatie.nl/wetkwaliteitsborgingvoorhetbouwen>.

## 9. BIJLAGE I PRIORITERING

### Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

#### Bouw en RO module

#### Risico



#### Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	25	29,8	punten
II	GROOT RISICO	19,5	25,0	punten
III	BEPERKT RISICO	15	19,5	punten
IV	KLEIN RISICO	5	15,0	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0	5,0	punten

#### Variabelen

Code	Beschrijving	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse
B18	Illegale bouw	7,2	4,2	29,8	I
B21	Illegale bewoning	6,8	4,2	28,1	I
B19	Illegaal gebruik	5,9	4,3	25,7	I
B11	Vergunningsvrij bouwen art. 3 Bor	6,2	3,5	21,4	II
B12	Vergunningsvrij bouwen art. 2 Bor	6,1	3,5	21,1	II
B13	Sloopmelding (asbest)	5,2	4,0	20,5	II
B04	Omgevingsvergunningen bouwen i.v.m. verbouw	6,0	3,3	19,7	II
B02	Omgevingsvergunningen bouwen bijgebouw	5,8	3,3	19,2	III
B17	Omgevingsvergunning (ver)bouwen Monumenten	5,2	3,3	17,0	III
B20	Illegale sloop	4,0	4,2	16,7	III
B01	Omgevingsvergunningen bouwen hoofdgebouw	5,3	3,0	15,8	III
B16	Aanlegvergunning of melding	3,5	3,4	11,8	IV
B14	Omgevingsvergunningen slopen (zonder asbest)	2,8	3,6	10,1	IV
B15	Sloopmelding	2,8	3,5	9,8	IV

## Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

### Brandveilig gebruik gebouwen

#### Risico



#### Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	28	35,0	punten
II	GROOT RISICO	21	28,0	punten
III	BEPERKT RISICO	14	21,0	punten
IV	KLEIN RISICO	7	14,0	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0	7,0	punten

#### Variabelen

Code	Beschrijving	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse
PG004	Bijeenkomst Horeca 50-250 personen	4,8	5,7	27,1	II
PG016	Industrie gevaarlijke stoffen	6,6	4,1	27,1	II
PG022	Logiesfunctie Logiesgebouw 5 - 50 pers.	5,3	4,8	25,3	II
PG005	Bijeenkomst Horeca 250 - 500 personen	4,8	5,2	24,5	II
PG014	Gezondheidszorg < 50 personen	5,2	4,6	24,0	II
PG008	Bijeenkomst Vermaak 50 -250 personen	4,6	4,8	22,3	II
PG013	Gezondheidszorg > 50 personen	4,7	4,6	21,9	II
PG003	Bijeenkomst Horeca <50 personen	4,3	5,1	21,7	II
PG009	Bijeenkomst Gebedshuis 50 -250 personen	4,7	4,5	21,3	II
PG024	Onderwijsfunctie 50 -250 personen	4,1	4,8	19,6	III
PG006	Bijeenkomst Vermaak < 50 personen	3,6	5,4	19,3	III
PG015	Industrie Productie 50 -250 personen	5,3	3,6	19,3	III
PG002	Bijeenkomst KDV / PSZ < 12 jaar > 10 Per	4,4	4,4	19,2	III
PG019	kantoorfunctie > 50 personen	4,1	4,5	18,3	III
PG018	Industrie < 50	4,3	4,2	18,2	III
PG010	Bijeenkomst Ontmoeting < 50 personen	3,3	5,3	17,6	III
PG001	Bijeenkomst BSO <12 jr > 10 pers	4,0	4,5	17,6	III
PG011	Bijeenkomst Ontmoeting 50- 250 personen	3,6	4,9	17,5	III
PG020	Kantoorfunctie < 50 personen	3,4	5,0	17,1	III
PG012	Celfunctie	4,0	4,0	16,2	III
PG007	Bijeenkomst Vermaak 250 - 500 personen	3,6	4,5	16,2	III
PG026	Sportfunctie 50 -250 personen	3,3	4,6	15,0	III
PG025	Sportfunctie 250-500 personen	3,2	4,2	13,6	IV
PG017	Industrie opslag vuurwerk	4,1	3,4	13,6	IV
PG027	Winkelfunctie < 50 personen	2,7	4,4	12,0	IV
PG028	Winkelfunctie 50 -250 personen	2,6	4,4	11,5	IV
PG021	Logiesfunctie logiesgebouw < 5 personen	2,8	2,9	8,2	IV

## Risicomodule<sup>®</sup> handhaving omgevingsvergunning

### Module APV en bijzondere wetten

#### Risico

		 <b>Gemeente Brummen</b>	 <b>oranjewoud</b>	 <b>provincie Gelderland</b>
<b>Prioriteitsblokken</b>				
Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	<b>ZEER GROOT RISICO</b>	15	51,0	punten
II	<b>GROOT RISICO</b>	13	15,0	punten
III	<b>BEPERKT RISICO</b>	9,5	13,0	punten
IV	<b>KLEIN RISICO</b>	5	9,5	punten
V	<b>ZEER KLEIN RISICO</b>	0	5,0	punten

#### Variabelen

Code	Beschrijving	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse
A20	Kermis organiseren	5,5	3,5	18,9	I
A07	Evenementenvergunning > 100 personen	5,5	3,3	17,8	I
A55	illegaal nuttigen alcoholhoudende drank o.a. op de weg	4,3	4,1	17,6	I
A06	melding Evenement tot 100 personen	5,0	3,4	16,9	I
A56	illegaal carbirdschietsen	4,0	3,6	14,6	II
A33	Ontheffing tijdelijk schenken alcoholische dranken	3,5	4,0	14,0	II
A32	Vergunning Drank- en horecawet	3,7	3,7	13,7	II
A35	controle marktverordening	3,8	3,6	13,7	II
A37	vergunning circus	4,1	3,3	13,5	II
A10	leeftijdcontrole alcohol in horeca en paracommercieel	3,5	3,7	13,0	III
A11	leeftijdcontrole alcohol winkels en slijterijen	3,5	3,6	12,7	III
A36	parkeerexessen	3,0	4,0	12,1	III
A42	ontheffing paasvuren/I kampvuren	3,0	3,6	10,8	III
A40	verbod loslopende honden	2,6	4,1	10,7	III
A44	vuur stoken	2,7	4,0	10,6	III
A26	Terras of uitstalling exploiteren	2,9	3,5	10,1	III
A51	Gevaarlijke honden	2,1	4,5	9,7	III
A50	kapvergunning	2,3	4,1	9,5	III
A48	plakken en kladden	2,2	4,3	9,4	IV
A62	illegaal aantasting groenvoorziening	2,2	4,3	9,2	IV
A43	hondenpoep	2,0	4,4	8,9	IV
A45	verkeerd aanbieden van afval	2,1	4,2	8,8	IV
A39	illegaal vervoer e.a. van inbrekerswerktuigen	2,0	4,3	8,7	IV
A21	Loterij organiseren	2,4	3,7	8,7	IV
A41	zwerfafval	2,1	4,0	8,5	IV
A30	Openstelling winkels	2,4	3,4	8,0	IV
A12	Vergunningen standplaatsen	2,0	4,1	8,0	IV
A49	overtreding verbod natuurlijke behoefte doen	2,0	3,8	7,5	IV
A04	Melding bruikbaarheid van de weg	1,8	3,9	6,9	IV
A19	Speelautomaten exploiteren	2,0	3,4	6,6	IV
A57	illegaal verspreiden drukwerk	1,5	3,8	5,5	IV
A38	illegaal vervoer e.a. van zaken voor bekladden e.a.	1,3	4,3	5,4	IV
A52	herplantplicht	1,4	3,9	5,3	IV
A54	vergunning afleveren vuurwerk	1,3	3,6	4,7	V
A63	illegaal water op weg bij vorst	1,1	4,1	4,4	V
A01	Ventvergunning	1,1	3,7	4,2	V
A34	Uitrit meldingen (incl. inritten/duikers)	1,0	4,0	3,8	V
A23	Reclame en spandoek plaatsen	1,0	3,4	3,3	V



## 10. BIJLAGE II TOELICHTING INTERVENTIES VAN LICHT NAAR ZWAAR

### Bestuursrecht herstellend

#### **Aanspreken/informeren**

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

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

#### **Waarschuwen – brief met hersteltermijn**

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

#### **Bestuurlijk gesprek**

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen. Dit zal alleen plaatsvinden als de normadressaat hierom verzoekt.

#### **Verscherpt toezicht**

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

#### **Last onder dwangsom – LOD**

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

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

#### **Last onder bestuursdwang – LOB**

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

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

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

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

### ***Tijdelijk stilleggen***

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

### **Bestuursrecht bestraffend**

#### ***Bestuurlijke boete***

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

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

#### ***Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning***

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

#### ***Exploitatieverbod, sluiting***

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

### **Strafrecht**

#### ***Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm***

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet. De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitvaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

#### ***Proces-verbaal (PV)***

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

## 11. BIJLAGE III BEGRIPPEN LHS

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

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

## 12. BIJLAGE IV RICHTLIJN SANCTIES EN TERMIJNEN

### Richtlijn voor het stellen van dwangsommen

Bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag komt het bestuursorgaan een ruime mate van beleidsvrijheid toe. Het vastgestelde bedrag moet echter wel in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. (art. 5:32b lid 3 Awb)

Onder het vastgestelde bedrag moet in dit verband niet alleen het bedrag ineens, per keer of per tijdseenheid, maar ook het maximumbedrag worden begrepen. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom moet het bedrag hoog genoeg zijn om het gewenste effect te hebben. Daarbij mag een rol spelen welk financieel voordeel de overtreder zou behalen met voortzetting of herhaling van de overtreding. Het voordeel dat de overtreder al heeft behaald mag echter niet meespelen. (ABRvS 13 maart 2001, BR 2001, 591)

Het opleggen van een last onder dwangsom heeft dus tot doel overtredingen ongedaan te maken en eventuele vervolgovertredingen te voorkomen. Hoe de hoogte van een dwangsom zich exact laat berekenen, kan niet worden vastgelegd.

Duidelijk is dat de hoogte van een dwangsom afhankelijk is van:

1. de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen of met andere woorden de dwangsom moet hoger zijn dan het (geschatte) financiële voordeel;
2. de dwangsom moet voldoende dwang tot gevolg hebben om de overtreding op te heffen c.q. te beëindigen;
3. voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
4. de financiële draagkracht van de overtreder.

Om niet telkens opnieuw een dwangsom te moeten bepalen, verdient het de voorkeur om met een lijst te werken waarin bedragen per type overtreding zijn genoemd.

Een leidraad ten aanzien van de minimale en maximale hoogte van de dwangsom en de begunstigingstermijn is tevens wenselijk, omdat op deze manier willekeur wordt voorkomen. Daarnaast wordt de motivering in een gerechtelijke procedure op deze manier vergemakkelijkt.

### Richtlijn voor het stellen van termijnen

De begunstigingstermijn is de termijn die de overtreder krijgt om vrijwillig aan de last te voldoen. Ook hiervoor zijn geen standaard termijnen opgenomen. Voor deze termijnen geldt dat een bestuursorgaan deze zo kort mogelijk moet houden. Een te lange termijn wordt door de wetgever beschouwd als impliciet gedogen van een overtreding. Ook hier heeft het bestuursorgaan een ruime mate van beleidsvrijheid. Ook de aandachtspunten als veiligheid, overlast door derden, schade aan de woon- en leefomgeving moeten worden meegenomen in de afweging voor het bepalen van begunstigingstermijn.

*Het is haast onmogelijk om alle overtredingen, die voor kunnen komen, op te sommen. Daarom zijn in onderstaande tabel de meest voorkomende overtredingen genoemd. Als een overtreding niet in de tabel voorkomt, wordt voor het bepalen van een dwangsom en begunstigingstermijn, aansluiting gezocht bij een vergelijkbare overtreding.*

Omschrijving	Overtreding	Hoogte dwangsom	Maximum	Begunstigingstermijn
<b>ILLEGALE BOUW</b>	Bouwen/uitbreiden zonder vergunning ( <i>met Bouwstop</i> )	Tussen € 500,- en € 10.000,- per overtreiding	Tussen € 5.000,- en € 50.000,-	
	Zonder vergunning volledig gerealiseerd ( <i>moet afbreken</i> )	Tussen € 500,- en € 10.000,- per week	Tussen € 5.000,- en € 100.000,-	Tussen 2 en 12 weken
<b>AFWIJKEN VAN DE VERGUNNING</b>	Constructief van aard	Tussen € 1.000,- en € 10.000,- per week	Tussen € 5.000,- en € 50.000,-	Tussen 2 en 12 weken
	Niet constructief van aard	Tussen € 500,- en € 2.500,- per week	Tussen € 5.000,- en € 25.000,-	Tussen 2 en 12 weken
<b>(BESTAANDE) BOUW</b>	Niet voldoen aan regels Bouwbesluit ( <i>beschikking kan zowel aan gebruiker als eigenaar</i> )	Tussen € 500,- en € 10.000,- per week	Tussen € 5.000,- en € 100.000,-	in principe tussen 2 en 12 weken; bij plan van aanpak is maatwerk mogelijk
<b>SLOPEN (ook ASBEST)</b>	Slopen zonder vergunning of melding asbest ( <i>met sloopstop</i> )	Tussen € 2.500,- en € 10.000,- per overtreiding	Tussen € 25.000,- en € 100.000,-	
	Slopen zonder vergunning of melding ( <i>met sloopstop</i> )	Tussen € 1.000,- en € 10.000,- per overtreiding	Tussen € 10.000,- en € 50.000,-	
	Slopen in afwijking van vergunning ( <i>met sloopstop</i> )	Tussen € 500,- en € 10.000,- per overtreiding	Tussen € 5.000,- en € 50.000,-	
	Niet voldoen aan sloopregels Bouwbesluit	Tussen € 500,- en € 10.000,- per overtreiding	Tussen € 5.000,- en € 50.000,-	
<b>TIJDELIJKE VERGUNNING</b>	Illegaal gebruik: beschikking richten op beëindigen en beëindigd te houden	Tussen € 1.000,- en € 10.000,- per week	Tussen € 10.000,- en € 50.000,-	Tussen 2 en 12 weken
<b>TIJDELIJKE BOUWVERGUNNINGEN</b>	Termijn overschrijden: Niet legaliseerbaar, dan behandelen als situatie zonder vergunning			

<b>STRIJDIG GEBRUIK (bestemmings- plan)</b>	Illegale bedrijfsactiviteiten	Tussen € 1.000,- en € 10.000,- per week/overtreding	Tussen € 10.000,- en € 100.000,-	Tussen 2 en 12 weken
	Opslag grond	Tussen € 500,- en € 2.500,- per week/overtreding	Tussen € 5.000,- en € 25.000,-	Tussen 2 en 12 weken
	Gebruik perceel in strijd met bestemming	Tussen € 500,- en € 2.500,- per week/overtreding	Tussen € 5.000,- en € 25.000,-	Tussen 2 en 12 weken
	Illegale bewoning	Tussen € 1.000,- en € 10.000,- per week/overtreding	Tussen € 10.000,- en € 100.000,-	Maximaal 6 maanden
<b>AANLEGGEN ZONDER VERGUNNING</b>	Illegaal aangelegd	Tussen € 500,- en € 2.500,- per week/overtreding	Tussen € 5.000,- en € 25.000,-	Tussen 2 en 12 weken
	Ophogen / aanleggen grond/perceel ( <i>met stilleggen</i> )	Tussen € 500,- en € 2.500,- per week/overtreding	Tussen € 5.000,- en € 25.000,-	Tussen 2 en 12 weken
<b>APV</b>	Bescherming groenvoorziening	Tussen € 100,- en € 500,- per week	Tussen € 1.000,- en € 5.000,-	Tussen 2 en 8 weken
	Parkeren van caravans, aanhangwagens e.d.	Tussen € 100,- en € 500,- per dag/constatering	Tussen € 1.000,- en € 5.000,-	Tussen direct en 3 dagen
	Uitzicht belemmerende voertuigen	Tussen € 100,- en € 500,- per dag/constatering	Tussen € 1.000,- en € 5.000,-	Tussen direct en 3 dagen
	Handelingen zonder vergunning/melding	Tussen € 100,- en € 500,- per constatering	Tussen € 1.000,- en € 5.000,-	
	Niet naleven vergunningvoorschrift	Tussen € 100,- en € 500,- per dag/constatering	Tussen € 1.000,- en € 5.000,-	Tussen 1 dag en 3 weken
	Niet naleven APV-voorschrift	Tussen € 100,- en € 500,- per dag/constatering	Tussen € 1.000,- en € 5.000,-	Tussen 1 dag en 3 weken
	Niet naleven sluitingstijd horeca	Tussen € 1000,- en € 5000,- per constatering	Tussen € 5.000,- en € 25.000,-	
	Kappen, knotten of kandelaberen zonder vergunning	Tussen € 100,- en € 500,- per boom	Tussen € 1.000,- en € 10.000,-	
	Herplantplicht	Tussen € 100,- en € 500,- per boom, per week	Tussen € 1.000,- en € 5.000,- per boom	Tussen 2 en 12 weken
	Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg	Tussen € 500,- en € 2.500,- per week	Tussen € 5.000,- en € 25.000,-	Tussen 2 en 12 weken