



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Beleidsplannen VTH Omgevingsrecht

DATUM
31 januari 2023
Verz. 1 februari 2023

BIJLAGEN
2

BEHANDELD DOOR
RHGG (Roger) Huntjens

TELEFOONNUMMER
043 3506019

ONZE REFERENTIE
2023.00489

E-MAILADRES
Roger.Huntjens@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4448

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

Bijgaand treft u de door ons college vastgestelde nieuwe beleidsplannen voor de verschillende gemeentelijke VTH-taken (Vergunnen, Toezicht en Handhaving) aan:

1. Beleidsplan VTH-taken Omgevingsrecht.
2. Uniform Uitvoerings- en Handhavingbeleid (UUH) Regio Zuid-Limburg (RUD ZL).

Gemeenten zijn verplicht om een beleidsplan te hebben voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit VTH-beleid wordt vastgesteld door het college en ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Daarmee is het VTH-beleid een richtinggevend document voor het college bij de uitvoering van de wettelijke taken in het kader van de Omgevingswet.

Twee beleidsplannen

Het UUH-beleidsplan Regio Zuid-Limburg is een regionale coproductie van de deelnemers aan de GR-regeling RUD Zuid-Limburg. Voor het eerst is een gezamenlijk beleidsplan opgesteld voor de basistaken milieu, die worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst RUD ZL. Het is de bedoeling dat alle deelnemers in de GR-regeling RUD ZL het regionale beleidsplan vaststellen.

Het nieuwe Beleidsplan VTH-taken Omgevingsrecht is de geactualiseerde en integrale versie van de verouderde nota Prioriteiten Wabo-handhaving 2015-2018 en het Bouwbeleidsplan 2016-2019. Dit nieuwe beleidsplan gaat over de resterende omgevingswettaken waarvan de uitvoering bij de gemeente ligt.

In beide beleidsplannen is al geanticipeerd op de nieuwe werkwijzen onder de Omgevingswet.

Beleidscyclus

De VTH-beleidscyclus behelst het opstellen van een beleidsplan (omgevingsanalyse, prioriteiten, doelen), een jaarlijks uitvoeringsprogramma met een planning van instrumenten en in te zetten capaciteit, de feitelijke uitvoering en tenslotte de monitoring daarvan (verslaglegging en evalueren).

Het brede VTH-taakveld is erg dynamisch. Door deze dynamiek is het niet eenvoudig om meerdere jaren 'vooruit te kijken' met het benoemen van onze prioriteiten en geplande inzet van VTH-instrumenten. De beleidsplannen zijn daarom bovenal op hoofdlijnen (beleidsarm) vastgesteld en er is gekozen voor een jaarlijkse methodiek om tot een omgevingsanalyse en prioriteitstelling te komen.



DATUM
31 januari 2023

Deze methode wordt jaarlijks in het uitvoeringsprogramma doorlopen, om de prioriteiten voor een komend jaar te benoemen en daar de inzet van de VTH-instrumenten op te baseren.

Toezicht VTH-taken

In het kader van uw bestuurlijk controlerende rol bieden wij u nu allereerst de twee nieuwe beleidsplannen aan. Wij verwachten begin tweede kwartaal 2023 de door ons vastgestelde VTH-jaarverslagen 2022 alsmede de uitvoeringsprogramma's 2023 van beide uitvoeringsorganisaties aan uw gemeenteraad aan te kunnen bieden.

Ook de provincie Limburg houdt in het kader van het interbestuurlijk toezicht (IBT) toezicht op de uitvoering van de Omgevingswettaken door de gemeenten. De nieuwe VTH-beleidsplannen en de daarop gebaseerde jaarlijkse uitvoerings- en verantwoordingsdocumenten worden daarom tevens aan de provincie gestuurd.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

G.J.C. Kusters

De Burgemeester,

J.M. Penn-te Strake



Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg

Deel I¹

¹ Versie 08 februari 2022 – definitief

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
- 2. Missie, visie en samenwerking**
- 3. Gebiedsbeschrijving en probleem- en risicoanalyse**
- 4. Doelen vergunningen, toezicht en handhaving**
- 5. Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging**
- 6. Uitvoerings- en handhavingstrategieën**
- 7. Elementen van de organisatie RUD Zuid-Limburg**
- 8. Nadere uitwerking (deel II)**

1. Inleiding

Voor u ligt het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid van alle gemeenten en de provincie Limburg die deelnemen in de RUD Zuid-Limburg. Dit uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid betreft het beleid voor het basistakenpakket dat door de RUD Zuid-Limburg (nader: RUD) vanaf de inwerkingtreding wordt uitgevoerd.

Hiermee wordt geborgd dat alle deelnemende gemeenten en de provincie Limburg voldoen aan de wettelijke vereisten die het huidige Besluit omgevingsrecht (nader: Bor) stelt aan de adequate organisatie van regionaal belegde VTH-taken. We realiseren ons dat alle gemeenten en de Provincie Limburg samen met hun burgers en ondernemers bezig zijn met belangrijke opgaven voor de toekomst, vanwege bijvoorbeeld de economische agenda, de woonopgave, biodiversiteit, het klimaat en de energievoorziening. Ook zien we nieuwe juridische ontwikkelingen op ons afkomen, door de Omgevingswet, de digitalisering van de informatievoorziening over de leefomgeving. Dat zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de RUD Zuid-Limburg en alle regionale deelnemers. Deze ontwikkelingen zijn nog volop in beweging. We kiezen ervoor om daar niet op te wachten, maar om vooruit te lopen hierop met onze dagelijkse uitvoering. Onze werkwijze is praktisch en toekomstgericht.

Het uniforme beleid en de thema's van dit beleid zijn in de geest van de Omgevingswet opgesteld en voldoen momenteel daaraan.

Het beleid wordt vastgesteld voor vier jaar. Mocht echter blijken dat, door ontwikkelingen die de Omgevingswet in de nabije toekomst nog met zich meebrengt, aanpassingen van het beleid gewenst dan wel noodzakelijk zijn, zal het beleid uiteraard in het kader van monitoring en evaluatie conform geldende wet- en regelgeving worden aangepast.

In deze inleiding worden voorts de aanleiding en het doel van dit plan toegelicht. Ook komen de landelijke wets- en beleidsontwikkelingen op het terrein van vergunningen, toezicht en handhaving, die mede bepalend zijn voor de invulling van dit plan, beknopt aan bod.

1.1 Aanleiding

Met het in werking treden van de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (nader: Wet VTH) op 14 april 2016, als wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (nader: Wabo), en de wijziging van het Bor (op 1 juli 2017 Stb. 2017-193), is het aan de bevoegde gezagen om voor de in artikel 7.1 van het Bor bedoelde basistaken (milieu) voor de RUD uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen.

Onder het basistakenpakket (hierna: btp) wordt verstaan de uitvoering (vergunningverlening), het toezicht en de handhaving van de omgevingsvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit milieubeheer en toezicht in het kader van de Wet bodembescherming. Een nadere toelichting is opgenomen in paragraaf 1.3 van dit beleid.

Ook voert de RUD Zuid-Limburg vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavingstaken uit voor de bedrijven die vallen onder het Brzo 2015 en de RIE, categorie 4, waarbij het primaat ligt binnen het werkgebied van de hele provincie Limburg en waarvoor Gedeputeerde Staten (nader: GS) het bevoegd gezag is.

Binnen de samenwerking van de RUD Zuid-Limburg laten de gemeenten en de Provincie Limburg ten minste dit takenpakket uitvoeren. Het Bor geeft procescriteria voor het op te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid. Zo moet het beleid uniform zijn en moeten er doelen worden gesteld die de RUD Zuid-Limburg moet behalen. Het voorgaande geldt ook voor het uniform vaststellen van de door de bevoegde gezagen die deelnemen in de RUD op te stellen uitvoeringsprogramma's die gebaseerd zijn op dit beleid (artikel 7.3 Bor). Het Bor geeft daarnaast aan dat waar nodig dient te worden afgestemd met beleid dat is opgesteld door andere bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld het waterschap en andere omgevingsdiensten in aangrenzende regio's (in geval van bijvoorbeeld ketentoezicht).

Er heeft in het voortraject afstemming plaatsgevonden met het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket). Het onderdeel van het uniforme beleid dat betrekking heeft op het handhavingsbeleid (de landelijke handhavingsstrategie) is vastgesteld in overeenstemming met het Openbaar Ministerie. De RUD Zuid-Limburg gaat bij haar uitvoerings- en handhavingstaak uit van een uniform uitvoeringsniveau voor de regionale taken. Concreet houdt dit in dat de werkzaamheden worden uitgevoerd conform wettelijke kaders, richtlijnen en vigerende kwaliteitscriteria. Hierover gaat dit uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. Bij de voorbereiding van dit uniforme beleid is een analyse gemaakt van de strategische beleidsdocumenten en werkwijzen die de deelnemende bestuursorganen reeds gebruiken bij de uitvoering van VTH-taken.

1.2 Doel van het beleidsplan

Dit uniforme beleidsplan voor de uitvoerings- en handhavingstaken is opgesteld op hoofdlijnen. Het betreft een basisdocument dat zal worden doorontwikkeld. Met elkaar hebben we dit basisdocument in Zuid-Limburg inhoud gegeven en de elementen benoemd die we belangrijk vinden. Samen een lerende organisatie zijn en continu leren en verbeteren. Deze ontwikkeling zal worden gevoed vanuit de beleidscyclus (Big 8). Een belangrijk element in dit beleid is om met elkaar te staan voor de kwaliteit en de beleidsambities en deze goed te borgen.

Het VTH-beleid Zuid-Limburg is uniform voor de basistaken binnen de RUD Zuid-Limburg. Dit laat echter onverlet dat elke gemeente evenals de provincie zijn eigen autonomie heeft voor wat betreft de taken VTH. Het VTH-beleid legt hierom het minimale uit te voeren niveau vast. De gemeenten en de provincie kunnen aanvullend hierop zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de RUD Zuid-Limburg laten uitvoeren. De resultaten van de bestuurlijke prioriteiten worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaruit voortkomende jaaropdracht aan de RUD Zuid-Limburg.

Dit VTH-beleidsplan is, zoals hiervoor reeds benoemd, gericht op de hoofdlijnen. De stap naar uitvoering gaan we met elkaar maken in het uitvoeringsprogramma. Dit VTH-beleid geeft daar richting aan en de eerste handvatten om samen aan de slag te gaan.

1.3 Scope van het beleidsplan

Basistaken

Dit VTH-beleidsplan ziet toe op de basistaken zoals deze volgens de vigerende wet- en regelgeving zijn ingebracht in de RUD Zuid-Limburg. De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale dimensie die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieu- en bouwtaken.

Op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo wijst het wijzigingsbesluit Bor in Bijlage IV gebaseerd op artikel 7.1, eerste lid, taken aan die in ieder geval door een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Op 16 juni 2009 is de package deal die ten grondslag hieraan ligt tot stand gekomen tussen het Rijk, het IPO en de VNG. Hierin is bepaald welke taken van provincies en gemeenten tot het basistakenpakket worden gerekend. Het basistakenpakket omvat taken met betrekking tot de voorbereiding van de omgevingsvergunning waarvoor gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. Deze taken dienen door de omgevingsdienst te worden uitgevoerd, waarbij het wenselijk is dat de bevoegdheden voor deze taken aan de directeur van de omgevingsdienst worden gemandateerd.

In het geval gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn, bereidt de omgevingsdienst de omgevingsvergunning in zijn geheel voor. Als burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn, bereidt de omgevingsdienst alleen het milieudeel van de omgevingsvergunning voor. Daarnaast maken taken met betrekking tot milieutoezicht op zowel vergunningplichtige als niet vergunningplichtige activiteiten door inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn deel uit van het basistakenpakket. Tot slot valt het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen onder het basistakenpakket.

Huidig basistakenpakket:

Op het moment van het inwerkingtreden van dit Uniform Beleidsplan vigeert de in bijlage IV behorend bij artikel 7.1, eerste lid, van het Bor opgenomen versie van het basistakenpakket.

Toekomstig basistakenpakket:

Dit Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid is eveneens opgesteld rekening houdend met de Omgevingswet die binnen afzienbare tijd na inwerkingtreding van dit beleid eveneens in werking zal treden. Voor de ten tijde van het inwerkingtreden van de Omgevingswet en aanverwante besluiten en regelgeving vigerende versie van het basistakenpakket zij op deze plaats verwezen naar artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit (Ob). In dit basistakenpakket wordt de bevoegdheid van omgevingsdiensten om besluiten te nemen onderdeel van het pakket.

In dit plan benoemen we alle elementen die belangrijk zijn voor het VTH-beleid in Zuid-Limburg en hoe we – rekening houdend met de aanstaande ontwikkelingen waaronder de Omgevingswet - het VTH-beleid willen inrichten. Uitgangspunt is dat op al deze taken de vigerende kwaliteitscriteria (op het moment van inwerkingtreding van dit uniform beleidsplan zijn dat de kwaliteitscriteria 2.2, zoals verder toegelicht in paragraaf 1.4 van dit beleid, onder het kopje Kwaliteitscriteria versie 2.2.) van toepassing zijn.

Waar ziet dit beleidsplan niet op toe?

Plustaken, thuishaken en advisering

Het uniforme beleidsplan handelt niet over plustaken, thuishaken en advisering. Indien en voor zover deze niet-basistaken ingevolge de vigerende mandaatregeling aan de RUD zijn of worden gemandateerd vallen deze niet onder dit uniforme beleidsplan maar onder het vigerende beleid van het desbetreffende bevoegde gezag.

Basistaken inzake Brzo en Rie 4-installaties

Op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo zijn basistaken aangewezen die, gelet op de bijzondere deskundigheid die voor het uitvoeren van die taken is vereist, uitsluitend door bepaalde omgevingsdiensten mogen worden uitgevoerd. In bovengenoemd wijzigingsbesluit van het Bor is bepaald dat de vergunningverlening op grond van de Wabo en het toezicht daarop voor de bedrijven die onder de werkingssfeer van het Brzo vallen, wordt uitgevoerd door zes gespecialiseerde omgevingsdiensten, de zogenaamde Brzo-omgevingsdiensten. Hetzelfde geldt voor inrichtingen met een RIE 4-installatie. De RUD Zuid-Limburg is ingevolge artikel 7.1, derde lid in bijlage V, Bor aangewezen als een Brzo-omgevingsdienst en voert deze basistaken voor de hele provincie Limburg uit.

Wbb-taken

Voor wat betreft de Wet bodembescherming (Wbb) zijn er in Zuid-Limburg op het moment van het inwerkingtreden van dit uniforme beleidsplan drie bevoegde gezagen voor de Wbb, te weten de provincie Limburg, de gemeente Heerlen en de gemeente Maastricht.

Voor toezicht bodemsanering Wbb is naast het volgen van de HUM (Handhavings-uitvoeringsmethode) geen specifiek gemeentelijk beleid vastgesteld. De bevoegde gezagen Wbb hebben met de RUD Zuid-Limburg afspraken gemaakt voor de uitvoering van de basistaken op het gebied toezicht en handhaving bij bodemsaneringen. De HUM-Wbb* is (bij de gemeente Heerlen) als uitgangspunt van de handavingsaanpak benoemd. In de gemeente Maastricht wordt maatwerk per saneringslocatie toegepast.

De meest recente versie van genoemde uitvoeringsmethode dient gehanteerd te worden. De registratie van de inspanningen en resultaten van het bodemtoezicht- en handhaving vindt plaats in twee systemen:

- een Bodeminformatiesysteem (door de gemeente bijgehouden) waarin de actuele status en verontreinigingssituatie per locatie wordt geregistreerd en;
- een Handhavingsinformatiesysteem waarin controles, overtredingen en de wijze van afhandelen per (rechts)persoon (saneerder) worden geregistreerd (door de RUD-Zuid Limburg bijgehouden).

De overige basistaken voor wat bodem betreft zijn voor alle aangesloten gemeenten van toepassing en daarom ziet dit uniforme beleidsplan daar wel op toe.

**In de HUM-Wbb is vastgelegd op welke wijze het toezicht het meest efficiënt en het meest effectief kan worden uitgevoerd en op welke wijze handhavend moet worden opgetreden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten overtredingen. De HUM-Wbb geeft handhavers en toezichthouders handreikingen en werkinstructies om het dagelijkse werk inzichtelijker en makkelijker te maken.*

Optioneel van toepassing verklaren

Individueel kunnen bevoegde gezagen/bestuursorganen er voor kiezen om dit uniforme beleidsplan ook van toepassing te verklaren op de overige VTH-taken, niet zijnde milieubasistaken en overige (niet milieu-)taken, waaronder thuishaken, plustaken en advisering.

1.4 Ontwikkelingen

Bij de totstandkoming van dit beleidsdocument is rekening gehouden met landelijke beleidsontwikkelingen en (recente en toekomstige) wijzigingen in wetgeving, waaronder:

Evaluatie Wet VTH

In 2019 heeft de Minister van Milieu en Wonen een nieuw onderzoek op basis van de artikelen 5.4 en 5.5. Wabo naar de uitvoeringskwaliteit laten uitvoeren. Doel van dit onderzoek was inzicht krijgen in de doeltreffendheid van de regels over de uitvoering en handhaving van de gemeentelijk/provinciale milieutaak waarvan de uitvoering verplicht belegd moet worden bij een omgevingsdienst en is aangewezen in het Besluit omgevingsrecht (de basistaken).

Een doel was inzicht krijgen in de wijze waarop zorg wordt gedragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de gemeentelijk/provinciale milieutaak die vrijwillig is belegd bij een omgevingsdienst (plustaken) en de gemeentelijk/provinciale milieutaak die door het bevoegd gezag zelf wordt uitgevoerd (achterblijvende taken).

Hoofdconclusies:

- In het rapport wordt geconcludeerd dat het geheel aan kwaliteitsborgende instrumenten (kwaliteitsverordeningen, zorgplicht) – het centrale onderzoeksobject in deze evaluatie – een goede basis legt in het stelsel en daarmee bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering;
- De onderzoekers zien wel ruimte voor optimalisatie van de kwaliteitsborgende instrumenten. De vastgelegde criteria zijn soms te beperkt. De beleids- en uitvoeringscyclus sluiten niet voldoende op elkaar aan (wat o.a. in de verschillen in mandatering tot uiting komt). Ook heeft het onderwerp VTH vaak weinig bestuurlijke aandacht en de (horizontale) verantwoording verdient dan ook meer aandacht;
- Uit de evaluatie komt de aanbeveling om een kennisinfrastructuur in te richten op bovenregionaal en nationaal niveau waarin nieuwe thema's als ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen), de energietransitie en circulaire economie en hun betekenis voor het stelsel onder de loep genomen worden;

- De onderzoekers identificeren in hun onderzoek verschillende aspecten in het stelsel die spanningen opleveren. Het gaat bijvoorbeeld om betrokkenheid van bevoegd gezag bij de uitvoering versus onafhankelijkheid van de uitvoerende omgevingsdienst, of het zoeken naar efficiëntie (standaardiseren) versus de behoefte aan lokaal maatwerk. De Minister herkent deze spanningen ook in zijn rol als stelselverantwoordelijke. Maatwerk en decentrale afweging zijn een belangrijk aspect in de werking van het VTH-stelsel, maar eenduidigheid en een gelijk speelveld zijn belangrijke uitgangspunten voor een effectief milieubeleid;
- Deze spanningen zijn in het stelsel 'ingebakken'. Het perspectief van waaruit wordt gekeken, is sterk bepalend voor de beoordeling van de gemaakte keuzes. Wat voor de ene partij een knelpunt is, is voor de andere partij een belangrijke waarde;
- De onderzoekers geven aan dat het beleggen van nieuwe taken bij omgevingsdiensten niet eenvoudig blijkt te zijn. Dit komt onder andere doordat elk bevoegd gezag hier apart mee moet instemmen. Overdracht van taken leidt weleens tot de verkeerde discussie tussen omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers /eigenaren.

Ook de Inspectie Leefomgeving en Transport ziet in haar recent uitgebrachte signaalrapportage met betrekking tot VTH een aantal dezelfde punten als de onderzoekers.

De Minister van Milieu en Wonen onderschrijft de conclusies van dit rapport met betrekking tot het VTH-onderzoek en is van mening dat het rapport handvatten geeft om te werken aan een verdere professionalisering binnen het huidige systeem. In dat kader heeft de Minister aanknopingspunten benoemd om de werking van het stelsel te verbeteren. Het gaat daarbij niet alleen om 'reparaties' aan het huidige stelsel. Het betreft ook de voorbereiding van het stelsel op de nieuwe maatschappelijke opgaven voor de komende decennia en op de Omgevingswet.

Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht

Provincies en gemeenten zijn verplicht een verordening te hebben waarin de kwaliteit voor VTH-taken wordt geborgd. Deze verplichting is opgenomen in de Wabo.

De 'Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht' geeft uitvoering aan de opdracht uit de Wet VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (basistakenpakket). Daarnaast is er de verplichting om zorg te dragen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van overige taken (zorgplicht artikel 5.5 Wabo).

De 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht' is voor het basistakenpakket vastgesteld door de in de RUD Zuid-Limburg vertegenwoordigde bevoegde gezagen.

Deze verordening regelt de gemeentelijke en provinciale zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dit voor zover die zorg gestalte krijgt in de kwaliteit van uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. In de verordening is een verplichting opgenomen om minimaal te voldoen aan de vigerende set kwaliteitscriteria en om doelen uit te werken op de navolgende onderwerpen: De dienstverlening, de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten en de financiën. De uitwerking van deze doelen vormt een belangrijk element in het voorliggende beleidsplan (hoofdstukken 4 en 8 - de nadere uitwerking).

Kwaliteitscriteria versie 2.2

De kwaliteitscriteria zijn richtlijnen om de organisatie zodanig in te richten dat een kwalitatieve taakuitvoering wordt bereikt. De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, een inhoudelijke ondergrens en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerker niveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en 'vliegreuen' (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren.

Per 1 juli 2019 is de VNG Model Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht aangepast. De tekst van deze Model Verordening zelf is niet gewijzigd. De enige wijziging is dat de vigerende set kwaliteitscriteria is geactualiseerd. Set 2.1 is vervangen door set 2.2.

De kwaliteitscriteria bestaan uit drie componenten: A. algemene uitgangspunten, B. kritische massa en C. procescriteria. De actualisatie betreft enkel de criteria voor kritische massa (deel B). De algemene uitgangspunten (A) en procescriteria (C) blijven ongewijzigd. Voor deel C blijft gelden dat dit handreikingen bevat voor organisatorische inrichting, maar dat dit lokaal verder in te vullen is. De hoofdlijn is dat het kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft en dat de criteria vooral uitvoerbaarder en realistischer zijn gemaakt.

Op een aantal punten is sprake van een verzwaring van de opleidingseisen, omdat dit werk aan complexiteit is toegenomen en voorlopig ook zal blijven toenemen. Ook is een nieuw kennisgebied toegevoegd, te weten 'Energie en Duurzaamheid'. Reden hiervoor is de energietransitie waarvoor geen 'criteria' waren opgenomen in de vorige set kwaliteitscriteria.

De vigerende verordening van de in de RUD Zuid-Limburg vertegenwoordigde bevoegde gezagen verwijst in artikel 5, eerste lid, van deze verordening in alle gevallen naar 'de kwaliteitscriteria'. In artikel 1 van de vigerende verordening zijn 'de kwaliteitscriteria' vervolgens gedefinieerd als: 'de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast'.

Dit betekent dat de set kwaliteitscriteria 2.2 voor de in de RUD Zuid-Limburg vertegenwoordigde bevoegde gezagen automatisch van kracht is geworden per 1 juli 2019. Dat is de datum dat deze bestuurlijk op landelijk niveau zijn vastgesteld. De set kwaliteitscriteria 2.2 is raadpleegbaar op <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/vth-0/>.

Omgevingswet

De Omgevingswet is een fundamentele stelselherziening van het omgevingsrecht en huidige wetgeving. In de Omgevingswet zullen alle wettelijke bepalingen, besluiten en regelingen opgaan die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Met het oog op een duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is de wet gericht op een onderlinge samenhang van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Voorts is de wet gericht op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over vele tientallen wetten, besluiten (AMvB's) en ministeriële regelingen. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijke ordening, bouwen, verschillende milieuthema's (geluid, lucht, geur, bodem etc.), externe veiligheid, water, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, landschap en ecologie infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

De Omgevingswet is nodig om te komen tot één afgestemd instrumentarium voor de integrale aanpak van nieuwe initiatieven en de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Met de Invoeringswet worden de regels over kwaliteitsborging en samenwerking bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) uit de huidige Wabo naar de Omgevingswet overgezet. Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen binnen de Omgevingswet meer ruimte om hun eigen regels en beleid te bepalen. Het bestuur van de provincie stelt daartoe een omgevingsvisie en omgevingsverordening vast. Het bestuur van een gemeente heeft eveneens de opdracht om een omgevingsvisie op te stellen, met daarin het gewenste resultaat voor de fysieke leefomgeving. Vervolgens vertaalt de gemeente deze omgevingsvisie naar een gebiedsdekkend omgevingsplan, met functietoedeling en met regels voor activiteiten. Mede in aansluiting op dat omgevingsplan worden toezichts- en handavingsinstrumenten ingezet.

Dit nieuwe stelsel heeft meerdere gevolgen voor de taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving: de bevoegde gezagen in de regio Zuid-Limburg bereiden zich daar op voor in samenwerking met de RUD en andere samenwerkingspartners binnen deze regio.

2. Missie, visie en samenwerking

In dit hoofdstuk zijn de missie en de visie geformuleerd, die leidend zijn voor het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. Hierbij zijn enkele kernwaarden benoemd voor het werk op het terrein van uitvoering en handhaving. Tenslotte is onder samenwerking beschreven welke partners er zijn van de bevoegde gezagen en welke rol zij vervullen.

2.1 Missie

'Wij werken samen met onze partners aan de totstandkoming van een veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'.

2.2 Visie

In de oprichtingsfase van de RUD Zuid-Limburg hebben wij gezamenlijk een visie geformuleerd omtrent de uit te voeren VTH-taken door deze dienst. Kwaliteit staat centraal in ons werken. Wij werken continu aan de verbetering van de dienstverlening, waarbij we aansluiten bij de dienstverlening principes van de Omgevingswet.

Deze visie is eveneens als uitgangspunt gehanteerd voor het Zuid-Limburgse uniforme VTH-beleid: 'Wij staan voor het bieden van een meerwaarde door bundeling van specialistische kennis, door een goede kennis van de lokale situatie, een efficiënte bedrijfsvoering en continuïteit van dienstverlening'.

2.3 Samenwerking

Voor de realisatie van een kwalitatief hoogwaardig uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid in de regio Zuid-Limburg is een samenwerking deels wettelijk verplicht deels wenselijk met diverse partners. Ons samenwerkingsnetwerk in het kader van het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid bestaat uit de navolgende partners:

RUD Zuid-Limburg

De RUD Zuid-Limburg levert kennis en expertise op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuadvies. In opdracht van de gemeenten Beek, Beekdaelen, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Meerssen, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Voerendaal en de Provincie Limburg werkt de RUD Zuid-Limburg aan een gezonde en veilige leefomgeving in de regio Limburg.

De RUD Zuid-Limburg werkt samen met de zestien Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg aan een veilige en gezonde leefomgeving voor inwoners, ondernemers en bedrijven in de regio Limburg. Zij is een uitvoerende en adviserende organisatie die in opdracht van de Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg taken uitvoert op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuadvies. Het is een zelfstandige organisatie, die de zestien Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg samen besturen. In de structuur waarin de uitvoering van taken van gemeenten en de provincie bij de RUD zijn ondergebracht, zijn de gemeenten en provincie opdrachtgever en de RUD opdrachtnemer. Op het gebied van veiligheid rondom risicovolle bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 2015) vallen, zoals de grote chemiebedrijven, is de RUD verantwoordelijk voor de uitvoering van vergunningverlening-, toezicht en handhavingstaken in heel Limburg. De RUD Zuid-Limburg is één van de zes omgevingsdiensten die als Brzo dienst is aangemerkt.

De gemeenten en de provincie Limburg zijn bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de vergunning-, toezicht- en handhavingstaken.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Veiligheidsregio Zuid-Limburg is (VRZL) erop gericht om inwoners en bezoekers van Zuid-Limburg beter te beschermen tegen (gezondheids)risico's, rampen en crises.

Die veiligheid beschermt de VRZL door risico's in kaart te brengen en zich aan de hand daarvan voor te bereiden op mogelijke rampen en crises in samenwerking met haar partners.

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's in werking getreden. Deze Wet vormt de grondslag voor de veiligheidsregio. VRZL is één van de 25 veiligheidsregio's van ons land. Binnen VRZL werken de 16 gemeenten, Brandweer, Politie en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR, onderdeel van GGD Zuid-Limburg) met elkaar samen om bij een ramp of crisis zo effectief mogelijk op te kunnen treden. Op basis van de gemeenschappelijke regeling is elke gemeente van de regio deelnemer van VRZL en daardoor medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de organisatie.

De VRZL wordt in relatie tot dit uniforme beleidsplan ingezet voor advisering op externe veiligheid en brandveiligheidsgebied bij vergunningen en handhaving.

Openbaar Ministerie (OM)

Wanneer de toezichthouders van de RUD Zuid-Limburg overtredingen constateren, wordt gehandeld conform de vastgestelde landelijke handhavingstrategie. Indien met betrekking tot de overtreding feitelijk/bestuursrechtelijk moet worden gehandhaafd heeft het Openbaar Ministerie te maken met het bevoegd gezag en/of de RUD Zuid-Limburg, een en ander afhankelijk van de mandatering. Bij milieuovertredingen kan over het algemeen ook strafrechtelijk worden opgetreden. Er vindt dan afstemming plaats tussen het OM en het bevoegd gezag.

Waterschap Limburg

Het waterschap Limburg is bevoegd gezag voor een aantal wateren in Limburg. Dat betekent dat het waterschap erop toe ziet dat die wateren en dijken in Limburg hun functie kunnen blijven vervullen. Het waterschap Limburg is actief op het grondgebied van gemeenten en provincie met vergunningen en toezicht. Bedrijven kunnen voor bepaalde taken met de gemeente dan wel de provincie als bevoegd gezag in aanraking komen en gelijktijdig voor diezelfde taak met het waterschap. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de lozing afvalwater op oppervlaktewater of het onttrekken van grondwater. Het waterschap heeft haar eigen nalevingsbeleid. Dit beleid is gebaseerd op de Landelijke Handhavingstrategie.

Rijkswaterstaat

Als beheerder van de oppervlaktewateren is Rijkswaterstaat bevoegd gezag in het kader van de Waterwet.

Politie

De politie heeft een strafrechtelijke taak. Milieu-overtredingen zijn economische delicten. We werken samen met de politie (ondersteuning van de sterke arm) in het kader van projecten zoals bij voorbeeld integrale aanpak mestfraude.

Samenwerking met partners in het kader van integrale aanpak om ondermijning en criminaliteit tegen te gaan

Naast het toetsen van vergunningaanvragen die onder de werkingssfeer vallen van het Bibob-beleid van de bevoegde gezagen (indien vastgesteld en bekendgemaakt), vindt er op meerdere fronten afstemming plaats om ondermijning en criminaliteit tegen te gaan. In dat kader wordt onder andere gebruik gemaakt van de functie van het RIEC als informatieverstrekende instantie.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Zij bewaakt en bevordert de veiligheid van het transport op de weg, in de scheepvaart, in de lucht en op het spoor. Ook zet de ILT zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving, door toezicht op de veiligheid van bouwwerken en drinkwater, de beperking van risico's van gevaarlijke stoffen en industrieën, de verantwoorde verwerking van afval en de preventie en sanering van vervuilingen in bodem en water. Ook met het ILT kan de directeur van de RUD Zuid-Limburg afspraken maken over samenwerking, voor onder andere gecoördineerde acties.

RUD Limburg-Noord

De RUD Limburg-Noord is een Gemeenschappelijke Regeling waarin alle Noord- en Midden-Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg op inhoud en beleid met betrekking tot de VTH-taken samenwerken.

De precieze reikwijdte van de samenwerking wordt vastgesteld en zonodig bijgesteld door het algemeen bestuur (AB) in samenspraak met de bestuursorganen van de partners.

De RUD Limburg-Noord werkt hierbij nauw samen met de ketenpartners.

De provincie Limburg heeft als bevoegd gezag haar taken belegd bij beide regionale uitvoeringsdiensten gevestigd in Limburg, waarbij de werkzaamheden worden uitgevoerd door de RUD Zuid-Limburg voor de aan de RUD Limburg-Noord toebehorende taken.

GGD

De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. GGD Zuid-Limburg adviseert onder andere gemeenten, de Provincie Limburg, scholen en woningbouwverenigingen over hoe ze gezondheidsrisico's door milieufactoren zoveel mogelijk kunnen beperken en voorkomen. Ook denkt de GGD mee bij nieuwe ontwikkelingen, zoals de aanleg van wegen en bedrijventerreinen of de renovatie van woonwijken en scholen.

De GGD is deskundig op het gebied van: bodem-, lucht- en waterverontreiniging, binnenmilieu in huizen, scholen en kinderdagverblijven, verstoring van de leefkwaliteit door bijvoorbeeld stank, geluid en straling (hoogspanningsleidingen en GSM/UMTS-masten), gevaarlijke stoffen als asbest en bestrijdingsmiddelen.

3. Gebiedsbeschrijving en probleem- en risicoanalyse

In dit hoofdstuk wordt de omgeving van Zuid-Limburg in kaart gebracht en dient als referentiekader voor het VTH-beleid. Hierin worden de kenmerken van de ontwikkelingen beschreven.

3.1 Gebiedsbeschrijving

De provincie Limburg heeft twee regionale uitvoeringsdiensten. De RUD Limburg-Noord en de RUD Zuid-Limburg. Het werkgebied van de RUD Zuid-Limburg bestaat zoals hierboven reeds benoemd uit de provincie Limburg en zestien gemeenten verdeeld over drie regio's.

Regio Westelijke Mijnstreek

Beek
Sittard-Geleen
Stein

Regio Maastricht en Heuvelland

Eijsden-Margraten
Gulpen-Wittem
Maastricht
Meerssen
Vaals
Valkenburg aan de Geul



Regio Parkstad

Beekdaelen
Brunssum
Heerlen
Kerkrade
Landgraaf
Simpelveld
Voerendaal

Zuid-Limburg telt zo'n 607.000 inwoners, meer dan de helft van het totale aantal inwoners van de provincie. Het gebied heeft een bevolkingsdichtheid van 955 inwoners per km² en is daarmee een van de meest verstedelijkte gebieden van Nederland.

De regio Zuid-Limburg is het werkgebied van de RUD Zuid-Limburg en valt voor een deel samen met de grenzen van andere samenwerkingsverbanden. Het werkgebied valt onder meer samen met dat van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de GGD en omvat (delen van het gebied van) het Waterschap Limburg. De RUD Zuid-Limburg werkt waar nodig samen in de bovengenoemde Zuid-Limburgse samenwerkingsverbanden.

Zuid-Limburg wordt in sterke mate gekenmerkt door de aanwezigheid van relatief op korte afstand van elkaar gelegen, dichtbevolkte stedelijke gebieden (vergelijkbaar met de dichtheid in de Randstad) en het daartussen gelegen unieke Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Dit heuvellandschap geeft samen met de historische binnenstad van Maastricht een bijzondere kwaliteit aan deze regio. Zuid-Limburg maakt onderdeel uit van een Europese regio met een rijk palet van economische topsectoren. De dragende sectoren van de economie van Zuid-Limburg zijn Chemie & Materialen, Life Sciences & Health, en Smart Services. De Brightlands Chemelot Campus in Sittard-Geleen en de Brightlands Maastricht Health Campus fungeren als de twee belangrijkste groeimotoren van de regio.

Het logistieke knooppunt Zuid-Limburg is gesitueerd in Sittard-Geleen en omvat de havens en railterminals in Born, Stein en op het Chemelotterrein. De nadruk ligt op logistiek en productie, met spin-off naar kennis. Maastricht-Aachen-Airport fungeert als regionale luchthaven voor personen- en vooral goederenvervoer en derhalve als logistieke knoop.

De regio Parkstad wordt gekenmerkt door een mijnverleden. In Heerlen zijn (boven)regionale voorzieningen gehuisvest zoals de woonboulevard, wordt voorzien in een sterk onderwijs-kenniscluster (zoals bijvoorbeeld de onderwijscampus, de BrightlandsSmartServicesCampus en de huisvesting van zorgvoorzieningen (zoals Adelante)) voor de regio Parkstad.

3.2 Probleemanalyse

Veiligheid en duurzaamheid hebben veel aandacht bij vergunningen, toezicht en handhaving op o.a. milieugebied. Ook de leefbaarheid (klachten) staat hoog op de agenda. In een gezamenlijke bijeenkomst van de bevoegde gezagen is aandacht besteed aan de thema's die spelen. Energie noemen we hier als voorbeeld van een van de aspecten die momenteel volop in de belangstelling staan en besproken is. In de nadere uitwerking van dit beleid (deel II) zullen de thema's aan de orde komen.

3.3 Risicoanalyse

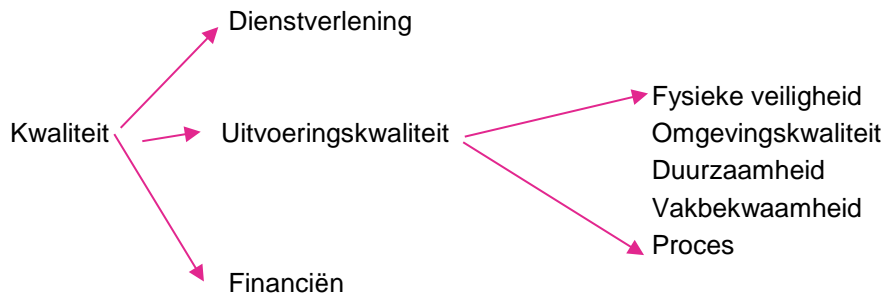
De laatste jaren is de landelijke tendens om binnen vergunningen, toezicht en handhaving risicogericht te (gaan) werken.

Voor toezicht en handhaving kan de aandacht worden gericht op die aspecten waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is. De gegevens van de risicoanalyse zullen jaarlijks worden gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma worden voor het betreffende jaar de prioriteiten bepaald.

De methodiek van de risicoanalyse is in een werkgroep in breder verband besproken en akkoord bevonden. De risicoanalyse houdt eveneens rekening met de Omgevingswet en de outcomecriteria (naleefgedrag).

4. Doelen vergunningen, toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk worden de doelen op hoofdlijnen beschreven en een nadere uitwerking en aanscherping van taken vindt plaats in het uitvoeringsprogramma.



4.1 Algemene doelstelling uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels doen we om bij te dragen aan een 'hoger doel'. De nieuwe Omgevingswet die tientallen wetten en honderden regels over de leefomgeving bundelt, geeft in artikel 1.3 maatschappelijke doelen:

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.”

Dit hogere doel hebben we uitgewerkt in drie onderdelen waarbij we verschillende doelen hebben geformuleerd. Deze drie onderdelen zijn de basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH die we in Zuid-Limburg hanteren. Deze onderdelen vormen ook het raamwerk voor dit uniforme beleidsplan en sluiten goed aan bij de Omgevingswet.

Dit kader is opgebouwd uit de navolgende onderdelen:

Uitvoeringskwaliteit (van producten en diensten):

De mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen, met andere woorden de inhoudelijke kwaliteit.

De doelen die aan de uitvoeringskwaliteit hangen zijn in dit beleid (in de nadere uitwerking) op hoofdlijnen uitgewerkt. Een verdere uitwerking zal plaatsvinden in het uitvoeringsprogramma.

Voor het VTH-beleid richten we ons met name op de drie onderdelen:

- Fysieke veiligheid;
- Omgevingskwaliteit en
- Duurzaamheid.

In het VTH-beleid vermelden wij niet specifiek het onderdeel gezondheid. Deze taak ligt voornamelijk bij de GGD. Deze instantie heeft de kennis met betrekking tot medische milieukunde. We versterken elkaar als het gaat over uitwisseling van kennis en het delen van informatie.

Overheden moeten bij het ontwikkelen van gebieden wel al zo vroeg mogelijk nadenken over het realiseren van een gezonde fysieke leefomgeving. Zij kunnen eigen gezondheidsambities vastleggen en uitwerken in verschillende instrumenten van de Omgevingswet. Te denken valt hierbij aan de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning bijvoorbeeld weigeren als deze zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Het onderwerp gezondheid is derhalve een belangrijke pijler van de Omgevingswet. In onze doorontwikkeling – onder de Omgevingswet - zal dit onderwerp integraal verder vorm krijgen.

Met een VTH-beleid gericht op veiligheid, omgevingskwaliteit en duurzaamheid dragen we bij aan een gezonde en veilige leefomgeving.

Naast deze drie onderdelen zijn voor de uitvoeringskwaliteit de vakbekwaamheid en het proces belangrijk (registreren, analyseren, evalueren).

Met de aanvulling van deze twee doelen hebben we een mooie basis voor de uitvoeringskwaliteit.

Dienstverlening:

De manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat.

Financiën:

De inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

4.2 Uitwerking doelen

Bovenstaande doelen (uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën) zijn uitgewerkt in het Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsbeleid deel II (de nadere uitwerking). Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan. Aan de doelen moeten nog streefwaarden worden gekoppeld.

Zowel de uitwerking van de doelen als de indicatoren en streefwaarden zijn opgenomen in de nadere uitwerking (deel II) van dit beleid.

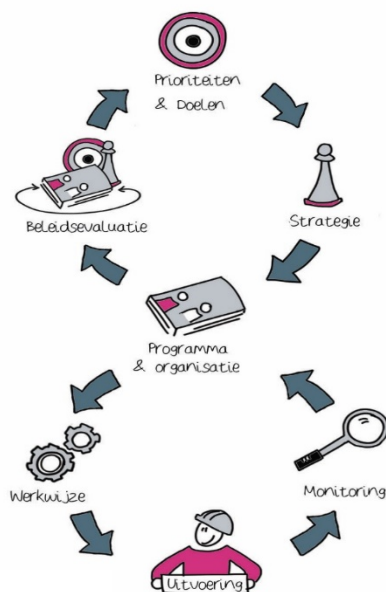
5. Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

Het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid gaat over kwaliteit die we met elkaar willen waarmaken. Kwaliteitszorg gaat over het doorlopen van een cyclisch (werk)proces, waarbij we het uitgangspunt hanteren “goed zijn is beter willen worden”. Een intentie die we met elkaar in Zuid-Limburg onderstrepen.

Aan de uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot vergunningen, meldingen, ontheffingen, controles (toezicht) en handhavingsacties liggen diverse (beleids)documenten en (werk)processen ten grondslag. Niet alleen in het kader van kwaliteitszorg moet het (werk) proces transparant en vastgelegd zijn. Ook voor het creëren van een zogeheten ‘level ‘playing field’ voor burgers en bedrijven is dat een vereiste.

De procescriteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De basis voor de procescriteria is afkomstig uit de Plan Do Check Act (PDCA-cyclus). De ‘Big 8’ maakt vervolgens vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende planning en control cyclus.

In de afbeelding hieronder staan de Big- 8-processtappen. Op basis van een risicoanalyse stellen we prioriteiten en doelstellingen vast. Daarna bepalen we de strategie die erbij past. Dit leggen we vast in het VTH-beleidsplan. Hieruit volgt een (jaarlijks) programma dat we gaan uitvoeren. Door voldoende capaciteit te reserveren waarborgen we de uitvoering. De uitvoering van de taken en te behalen doelen monitoren en evalueren we jaarlijks in ons jaarverslag. Indien nodig passen we het beleid hierop aan. Dit beleidsplan VTH vormt hiermee het strategisch beleidskader en is maatgevend voor de uitoefening van de VTH-taken.



Ook op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningen en toezicht en handhaving dient goed nagedacht te worden over de borging van kwaliteit. Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies.

Als lerende en professionele organisatie zijn er een aantal elementen te benoemen die voor systematische kwaliteitszorg staan.

Deze elementen zijn:

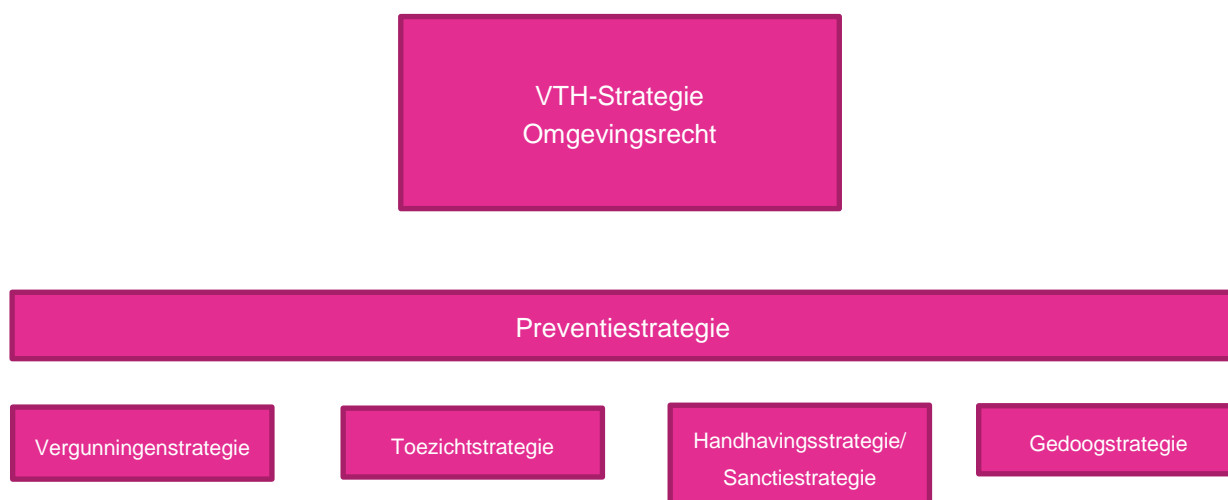
- verantwoordelijkheid beleggen voor het ontwikkelen en in stand houden van kwaliteitszorg en het rapporteren over de voortgang;
- zorg dragen voor kwaliteitsbeleid en – doelstellingen welke gericht zijn op het continu verbeteren, evalueren en (zo nodig) bijstellen;
- zorg dragen voor een kwaliteitsprogramma inclusief planning;
- borging werkwijze in cultuur en systemen;
- het managen van verbeterpunten;
- vergelijking en auditing: interne en externe ogen houden ons scherp.

De gemeenten in de regio Zuid-Limburg en de provincie vinden het borgen van kwaliteit en het continue verbeteren een belangrijk element in het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. In het uitvoeringsprogramma willen we deze lerende organisatie een belangrijk onderdeel laten zijn en samen vormgeven om deze lerende organisatie met elkaar te zijn.

6. Uitvoerings- en handhavingstrategieën

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving. De grondslagen van het stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving zijn momenteel nog vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo. De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH-beleid.



6.2 Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's, door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden.

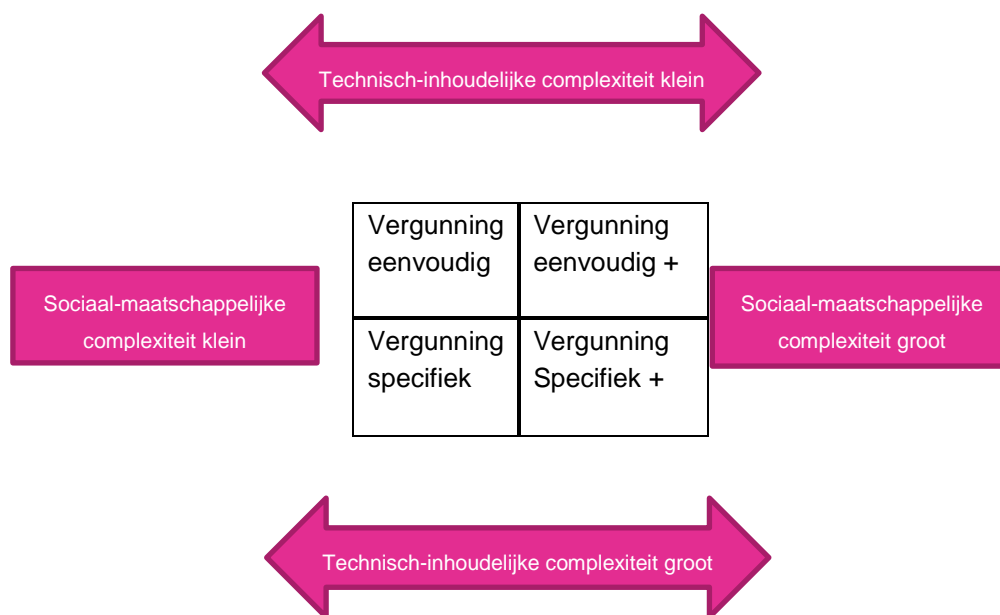
Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden.

We zetten expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting communicatie en overleg. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels zo nodig moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke/provinciale website, klantencontacten en waar nodig in aansluiting daarop met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met stakeholders, zoals: het bedrijfsleven, agrariërs, tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal, passend binnen de gestelde kaders van wet- en regelgeving. Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes op basis van de Omgevingswet; snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent. Vooroverleg staat centraal in dit proces. Bij preventie is ook de term naleefgedrag belangrijk welke handelt over het nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook in te zetten op voorlichting en het doel van het toelichten van regels. Dit vormt een belangrijk onderdeel binnen de preventiestrategie.

6.3 Vergunningenstrategie

Onderdeel van het stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving is het formuleren van een strategie voor de uitvoering: de vergunningenstrategie. Voor toezicht en handhaving zijn al geruime tijd strategieën in gebruik, maar voor vergunningen is dit nu ook wettelijk verplicht.

Vergunningen levert een bijdrage aan het reguleren van de milieudruk en het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor het bepalen van de acceptabele milieukwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen. Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt hieronder schematisch weergegeven, waarbij vier kwadranten worden gebruikt. Op de verticale as de technisch-inhoudelijke complexiteit en op de horizontale as de sociaal-maatschappelijke. De complexiteit is afhankelijk van de situatie en kan groot of klein zijn. De vergunningenstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking (deel II).



6.4 Toezichtstrategie

Door toezicht te houden controleren we of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd. Voor de toezichthouders die de controle uitvoeren maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen (bijvoorbeeld in gelijke gevallen gelijk optreden).

Goed toezicht begint met een juiste voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, het verzamelen van aanvullende relevante informatie en het opstellen van een controle-checklist. Tijdens het daadwerkelijke toezicht controleren we of er sprake is van overtredingen en waar nodig herstellen. Maar belangrijker nog, we proberen overtredingen te voorkomen, zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Voor zowel de toezichthouders als bedrijven en inwoners heeft dat voordelen. Het geven van voorlichting is, zoals al eerder gesteld, daarbij een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval ontkomen we er niet aan de volgende stap in de handhavingstrategie te zetten: sanctioneren. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd. De toezichtstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking (deel II).

6.5 Handhavingsstrategie/sanctiestrategie

Om te kunnen handhaven is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vormgeven aan handhaving. Om een goede uitvoering te geven aan handhaving sluiten we aan bij de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).

De LHS is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt. De Landelijke Handhavingsstrategie is opgenomen in de bijlage bij de nadere uitwerking (deel II).

6.6 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kunnen we een overtreding gedogen. Onder gedogen wordt verstaan: het expliciete schriftelijke besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden. Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden. We volgen hiervoor de landelijke gedoogstrategie "Gedogen in Nederland".²

We beperken het gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. De gedoogstrategie staat als onderdeel van de Landelijke Handhavingsstrategie in de nadere uitwerking.

² Met het document "Gedogen in Nederland" wordt verwezen naar een Nota, behandeld in de Tweede Kamer, te vinden via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25085-2.html>

7. Elementen van de organisatie RUD Zuid-Limburg

Het Bor beschrijft welke taken in ieder geval door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Daarnaast bevat het besluit criteria voor het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. De Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie hebben een Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht vastgesteld. De bepalingen in deze verordening over het basistakenpakket (milieu) zijn gebaseerd op de vigerende landelijke kwaliteitscriteria zoals in hoofdstuk 1 van dit beleid benoemd. De bevoegde gezagen bieden hiermee een kader voor kwaliteit, dat met deze uniforme beleidsnota voor de uitvoering en handhaving op Zuid-Limburgse schaal verder wordt ingevuld.

7.1 Organisatorische condities

Rollen en deskundigheid

De directeur van de RUD draagt zorg ervoor dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in relatie tot de functies worden vastgelegd. Daarnaast wordt voorzien in een beschrijving van de werkprocessen waarin wordt vastgelegd op welke wijze vergunningverleners en toezichthouders de werkzaamheden uitvoeren. Inzichtelijk dient te zijn of aan de gestelde eisen van de door alle Zuid-Limburgse bevoegde gezagen vastgestelde 'Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht' wordt voldaan en meer specifiek de vigerende kwaliteitscriteria.

Mandaat

De gemeenten en provincie zijn en blijven het bevoegd gezag en behouden de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid over de taken die de RUD Zuid-Limburg op het gebied van VTH, onder de Wabo, uitvoert. De directeur van de RUD Zuid-Limburg is gemandateerd om namens het bevoegd gezag te handelen. Hieronder vallen de mandatering van enkelvoudige milieu toestemmingen, bestuurlijke handhavingsbevoegdheden zoals oplegging van een last onder dwangsom, of intrekking van een vergunning of ontheffing. Zoals eerder aangegeven veranderen de uitvoeringstaken en daarmee het mandaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Mandatering betreft geen overdracht van bevoegdheden (zoals bij delegatie), maar de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen. Uit de vigerende mandaatregelingen met bijbehorend mandaatregister (mandaat- volmacht- en machtigingslijst) van de Zuid-Limburgse bevoegde gezagen blijkt welke taken en bevoegdheden aan de directeur van de RUD zijn gemandateerd.

Vergewisplicht

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:9) dient het bestuursorgaan (of de door het bestuursorgaan gemandateerde), indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dit is de zogenaamde vergewisplicht. Op die expertise mag het college volgens vaste rechtspraak in beginsel afgaan, tenzij blijkt dat dit advies op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, inhoudelijk niet concludent (sluitend) of consistent, of niet voldoende kenbaar is. Het besluit om gegevens van deskundigen niet altijd meer inhoudelijk te toetsen betekent niet dat wij ons niet vergewissen over de zorgvuldigheid van de gegevens. De toets op de volledigheid van de ingediende gegevens blijft: zijn alle noodzakelijke onderdelen volledig uitgewerkt, berekend etc. Ook voeren we steekproeven uit naar de correctheid van de inhoud van de gegevens die we in beginsel niet inhoudelijk toetsen. Dit alles maakt dat wij voldoen aan onze vergewisplicht zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij de inrichting van de RUD is uitgegaan van een procesgerichte sturing. Inhoudelijk ligt het zwaartepunt bij de kernprocessen vergunningen, toezicht & handhaving en specialismen (o.a. bodem, geluid, etc.). Deze kernprocessen worden organisatorisch gescheiden uitgevoerd. Er geldt een functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Medewerkers vergunningen worden niet belast met milieutoezicht of –handhaving en andersom. Voor de specialistische en juridische deskundigheden geldt een scheiding op objectniveau. Een specialist die advies heeft uitgebracht in het vergunningenproces stelt voor hetzelfde dossier geen advies op voor het toezichts- en handhavingproces.

Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren inrichtingen/branches en geografische gebieden (vaste handhavingrelatie), moet een handhavingorganisatie bij grotere en omvangrijke controles een roulatiesysteem hebben. De RUD zorgt voor een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd.

Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoor tijd is een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling van belang. Het Bor geeft aan dat de organisatie van de bestuursorganen en van de regionale uitvoeringsdienst er zorg voor dragen ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar te zijn. Bereikbaarheid en beschikbaarheid in verband met de opvolging van klachten en/of meldingen is voor de basistaken geborgd.

Monitoring en Registratie

Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn, is het belangrijk dat de activiteiten geregistreerd worden. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid slaagt en of de gestelde doel- en taakstellingen behaald zijn of gaan worden. Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel management doeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording aan het College en de Gemeenteraad/Gedeputeerde en Provinciale Staten.

Planning, evaluatie en rapportage door de bestuursorganen

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde taken worden beoordeeld en kan tijdig worden bijgestuurd. Hiervoor is het belangrijk om te evalueren en te rapporteren. Er wordt periodiek gerapporteerd over het bereiken van de gestelde doelen, de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en de uitvoering van afspraken met bestuursorganen onderling.

Er wordt jaarlijks geëvalueerd en gerapporteerd of de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn uitgevoerd en in welke mate deze hebben bijgedragen aan de gestelde doelen. Hierover wordt door de colleges van Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten verantwoording afgelegd in het jaarverslag VTH. Hiermee wordt de beleidscyclus van de BIG 8 gesloten. Daarnaast wordt het jaarverslag aan de interne en externe partners ter kennisname aangeboden. Het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma worden in het kader van het Interbestuurlijk Toezicht ook doorgestuurd naar de provincie in haar rol als toezichthouder.

Integraal werken

In het kader van de Omgevingswet wordt, nog meer dan nu het geval is, ingezet op integraal werken. Met integraal wordt benadrukt dat een aanvrager één vergunning kan aanvragen voor alle activiteiten en dat deze integraal wordt beoordeeld. Bij toezicht en handhaving wordt er niet alleen per deelaspect gehandhaafd, maar bij geconstateerde overtredingen worden alle van belang zijnde aspecten meegewogen en zo nodig wordt ook op basis van verschillende wet- en regelgeving samen opgetreden. De vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken bij vergunningen, toezicht en handhaving zoveel mogelijk samen met (externe) partners zoals de gemeenten en de Provincie Limburg, de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de Politie, de GGD, het waterschap, het OM en de ILT.

7.2 Informatievoorziening

ICT/VTH-systeem

De RUD Zuid-Limburg en de diverse bevoegde gezagen beschikken momenteel allen over verschillende ICT-systemen. Momenteel wordt hard gewerkt aan de implementatie van Squit 20/20 op Zuid-Limburgse schaal, zodat dit zo snel mogelijk kan worden ingericht, getest en gevuld. Daarmee wordt een belangrijke bouwsteen in het kader van efficiency gerealiseerd voor de lange termijn om zaak- en objectgericht te werken in het VTH-werkveld.

Inspectieview milieu

De wet VTH gaat uit van verplichte samenwerking en informatie-uitwisseling door de betrokken bestuursorganen. Het gaat hierbij onder meer over informatie-uitwisseling met betrekking tot gemeentegrensoverschrijdende handhaving (ketentoezicht op grondstromen en asbestafval). De verplichting om handavingsinformatie uit te wisselen en handavingsinformatie te verstrekken beperkt zich tot het basistakenpakket.

Inspectieview milieu is een virtueel dossier waarin inspecteurs informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Deze informatie is voor toezichthouders en handhavers toegankelijk via een beveiligde website. De informatie, zoals de resultaten van inspecties, is afkomstig van inspectiediensten die hun data hiervoor beschikbaar stellen.

DSO

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet wordt de landelijke voorziening van het DSO opgeleverd: het nieuwe Omgevingsloket. Een nieuwe, centrale en uniforme ingang dat de bestaande digitale loketten - Omgevingsloket online, Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl - voor burgers en bedrijven vervangt door één ingang. Dit nieuwe Omgevingsloket levert minimaal dezelfde functionaliteiten als voorheen, maar dan geoptimaliseerd zodat het gebruiksvriendelijker, sneller en efficiënter is. Daarmee is de basis op orde.

Het nieuwe Omgevingsloket moet in de toekomst dé centrale plek worden waar alle digitale informatie over de fysieke leefomgeving in samenhang te vinden is zoals de verschillende regels vanuit gemeente, provincie, waterschap en Rijk. Zo ontstaat voor burgers en bedrijven een compleet beeld van wat kan en mag in hun leefomgeving. Gebruikers oriënteren zich op de kaart en zien dan direct welke regels er op een plek gelden. En via slimme digitale vraag- en antwoordformulieren gaan zij na of er op die plek een vergunning of melding nodig is. Gebruikers dienen hun aanvraag of melding in met één klik op de knop. Het Omgevingsloket levert hem dan automatisch af bij de juiste overheidsorganisaties.

8. Nadere uitwerking

In de nadere uitwerking van het Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (deel II) worden de navolgende onderdelen verder uitgewerkt:

- Doelen, indicatoren en streefwaarden
- Vergunningenstrategie
 - Onderdeel vergunning
 - Onderdeel meldingen
- Vormen en werkwijze van toezicht (toezichtstrategie)
- Landelijke handhavingstrategie (LHS)
- Gedoogstrategie



Gemeente Maastricht



Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg

Nadere uitwerking (deel II)¹

¹ Versie 08 februari 2022 – definitief

Inhoudsopgave

1.	Doelen, indicatoren en streefwaarden	pagina 3
2.	Vergunningenstrategie	pagina 8
	<i>Onderdeel vergunningen</i>	pagina 12
	<i>Onderdeel meldingen</i>	pagina 13
3.	Vormen en werkwijze van toezicht (toezichtstrategie)	pagina 16
4.	Landelijke handhavingsstrategie (LHS)	pagina 22
5.	Gedooagstrategie	pagina 23

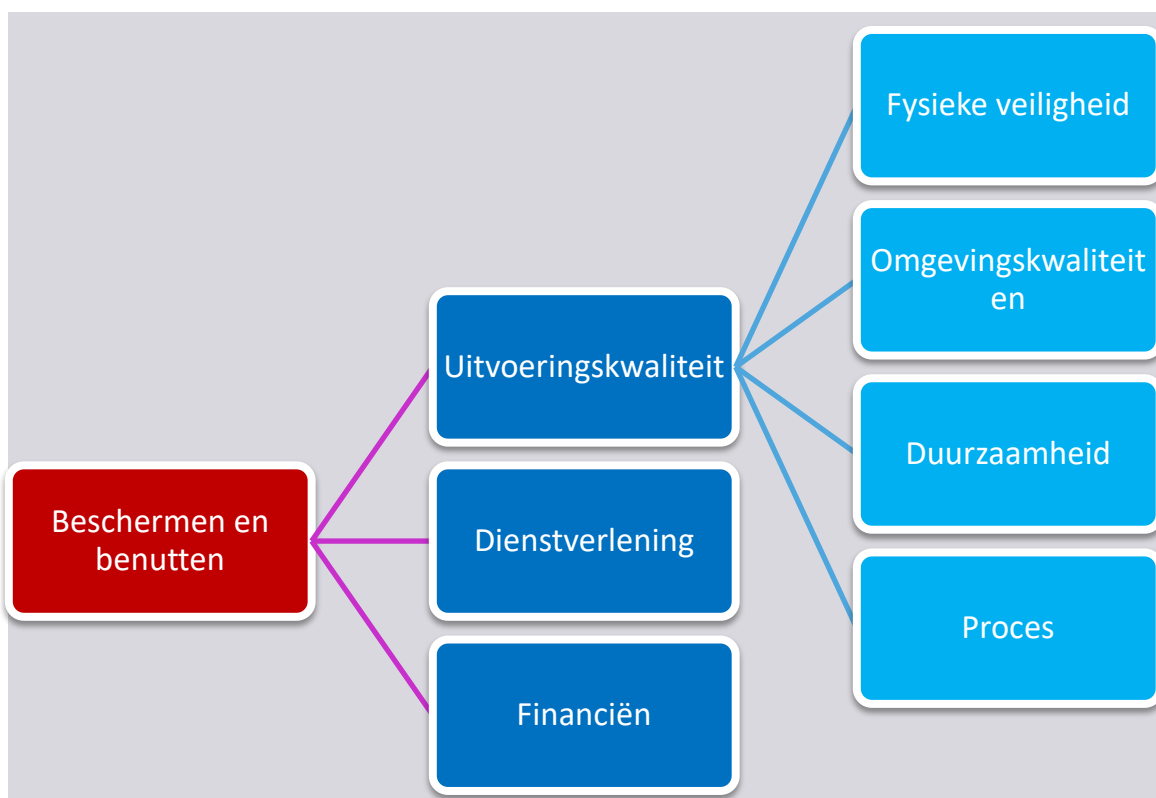
1. Doelen, indicatoren en streefwaarden

In deel I van het Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsbeleid zijn de strategische en operationele doelen van het 'Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid regio Zuid-Limburg' opgenomen (paragraaf 4.1). Deze doelen worden in dit hoofdstuk uitgewerkt naar indicatoren. De doelen zijn hieronder nogmaals gevisualiseerd.

De strategische doelen van dit UUH-beleid regio Zuid-Limburg zijn afgeleid van het doel van de Omgevingswet, namelijk het bereiken van een balans tussen:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, [= beschermen] en
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies [= benutten].

Deze zijn voor de inzet van VTH vertaald naar drie operationele doelstelling (uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën, waarbij uitvoeringskwaliteit een aantal subdoelen kent:



Bovenstaande doelen (uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën) worden hierna verder uitgewerkt zoals aangekondigd in deel I van dit beleid. Per operationeel doel zijn daarvoor indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan.

Aan de indicatoren worden vervolgens streefwaarden gekoppeld. Daarbij dient aangetekend te worden, dat het concreet vormgeven van de beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden een groeimodel omvat. Zo zijn het benoemen en kwantificeren van servicenormen en afspraken tussen het bevoegd gezag en de RUD nog volop in ontwikkeling, dit mede in relatie tot de Omgevingswet. Dit geldt ook voor de onderliggende registratiesystemen, zoals zaaksystemen en de VTH-applicatie. Bovendien dienen deze voldoende gevuld te worden met (kwalitatieve) gegevens om analyses te kunnen maken.

NOTA BENE Onderstaande wordt daarom gehanteerd als (basis)richtlijn. Dat betekent dat de indicatoren en streefwaarden niet als bindend worden gekenmerkt, maar een 1^e opmaat zijn naar gezamenlijke doelrealisatie.

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren voor het verkrijgen van inzicht	Streefwaarde per individuele partner*
Uitvoerings-Kwaliteit Vergunningen	We beschikken over een actueel bestand van milieubelastende activiteiten ("inrichtingen")	% vergunnings- en meldingsplichtige milieubelastende activiteiten die vergund dan wel gemeld (Type B en C-inrichtingen) zijn	95
	Vergunningen zijn actueel	% vergunningen dat jaarlijks is beoordeeld op benodigde actualisatie	20 (= 5-jaarlijkse check van inrichtingenbestand)
	In het geval van instellen bezwaar/beroep is dit bezwaar/beroep ongegrond	% procedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering, maatwerkvoorschriften waarbij bezwaar-/beroepschriften ongegrond zijn Communicatie middels voortgangsrapportages	85
	Tijdige advisering over de te nemen beslissing op een aanvraag	% van de adviezen over de te nemen beslissing op een aanvraag dat binnen de afgesproken termijn gegeven is, tenzij wordt ingestemd met termijnverlenging	95

Uitvoeringskwaliteit Toezicht en Handhaving	Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse)	Aantal klachten uitgevoerde klachtenanalyse	Aantal 1 analyse per jaar
	Er is een hoog naleefgedrag (spontaan naleefgedrag)	Bij % van de eerste controles is geen sprake van zware overtredingen van de wetgeving (als bedoeld in de LHS A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4)	95
		Bij % van de eerste controles is geen sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHS: A1, A2, A3, B1, B2, C1)	60
	Opvolging van eerste controlebezoek is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding niet opnieuw wordt geconstateerd	80
	In het geval van instellen bezwaar/beroep is dit bezwaar/beroep ongegrond	% procedures van handhavingszaken/ verzoeken om handhaving waarbij bezwaar-/beroepschriften ongegrond zijn	85
	Kwaliteit	% van de handhavingsbesluiten genomen binnen de daarvoor afgesproken termijn.	95
	Tijdigheid	Uitvoering werkprogramma opdrachtgever zoals onderling afgesproken	Afwijkingen worden gerapporteerd via Voortgangsrapportages
	Uniformiteit	Hanteren van vastgesteld handhavingsbeleid opdrachtgever	Afwijkingen worden gerapporteerd via Voortgangsrapportages
Uitvoeringskwaliteit Algemeen	Proactief informeren van opdrachtgever	Voortgangsrapportage conform planning in werkprogramma	3 maal per jaar
	Periodiek overleg opdrachtgever	Overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (contracthouders en accountmanagers)	1 per kwartaal

	Uitvoeringskwaliteit op landelijk niveau	Werken conform kwaliteitscriteria	Vigerende kwaliteitscriteria
--	--	-----------------------------------	------------------------------

* Met 'streefwaarde per individuele partner' wordt bedoeld dat de criteria weliswaar uniform gelden, maar ook absoluut gelden per partner. Er kan bijvoorbeeld niet bij de ene partner 10% minder worden gescoord en bij de andere partner 10% meer, zodat het gemiddelde voldoet. In die zin moet de term 'per individuele partner' worden gelezen.

** De lex silencio positivo vervalt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren voor het verkrijgen van inzicht	Streefwaarde per individuele partner
Dienstverlening/gedrag	De organisatie is goed bereikbaar	% ingesteld: 24-uurs bereikbaarheid ingesteld: Milieumeldpunt (MMP) Digitale klantvriendelijke informatieverstrekking via website (goed vindbaar)	95
	Verzender krijgt snel antwoord na schriftelijk verzoek via e-mail of brief	Aantal dagen na ontvangst verzenden van ontvangstbevestiging	5 werkdagen
	Informeel verzoek (informatie)	Aantal dagen na ontvangst verzenden van reactie (kan ook procesinformatie zijn)	5 werkdagen
	Adhoc informeren opdrachtgever	Informeren van de opdrachtgever bij klachten met grote (milieu)gevolgen start en tussentijds informeren over stand van zaken bij langdurende handavings- en vergunningstrajecten	Agendapunt bij account-overleggen met de betreffende opdrachtgever.
Dienstverlening/proces	Beschikkingen en meldingen worden tijdig afgehandeld (tenzij is ingestemd met termijnverlenging)	% binnen de termijn behandelde meldingen en afgegeven beschikkingen (tenzij is ingestemd met termijnverlenging)	95
		Max. % gevallen waarin de beslistermijn door de RUD wordt verlengd	40
		Uitgevoerde analyse op de verlengingen van de beslistermijn	Jaarlijkse analyse
	Klanten hebben inzicht in VV of HH proces	% brieven betreffende procedures waarin proces en voortgang zijn opgenomen	100
	Klachten worden behandeld	% klachten in behandeling nemen	100
	Na aanzegging (formele aankondiging) wordt een HH besluit genomen of schriftelijke reactie	% aanzeggingen waarop een HH besluit wordt genomen of een schriftelijke reactie met beëindiging van de procedure	100%

	Er is een optimale dienstverlening	Aantal klachten over dienstverlening	Agendapunt accountoverleg
		% klachten met mogelijk grote (milieu)gevolgen dat op diezelfde dag wordt opgepakt	100
		% overige klachten dat binnen 3 werkdagen na 1 ^e contact met klager wordt opgepakt	100
Financiën	Er wordt begroot op basis van output	Begroting met KPI's en transparante en herleidbare kengetallen	aantallen/uren etc.
	We heffen kostendekkende leges indien mogelijk ***	Vastgestelde Legesverordening***	

*** Niet uitgewerkt in de Gemeenschappelijke Regeling. Onder de Omgevingswet volgt een voorstel over het heffen van leges via de VNG.

2. VERGUNNINGENSTRATEGIE

De vergunningenstrategie verstaat onder vergunningverlening:

- Het verlenen, (gedeeltelijk) weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning (mogelijk als onderdeel van een legalisatietraject);
- Het verlenen van een ontheffing;
- Het behandelen van een melding;
- Het opstellen en/of het intrekken van een maatwerkvoorschrift en/ of gelijkwaardigheid;
- Het opstellen van een gedoogverklaring (zie hiervoor de gedoogstrategie);
- Het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb);
- Het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (m.e.r.-beoordeling);
- Het actualiseren van een vergunning.

De strategie heeft betrekking op alle wet- en regelgeving waarvoor de provincie en de gemeenten binnen het domein van het omgevingsrecht - en in relatie tot dit nadere Uniforme Beleid alleen voor de basistaken milieu - bevoegd gezag zijn. De uitvoering is gericht op een integrale benadering van wetten en besluiten die vallen onder de Wabo, de Wet natuurbescherming en de Waterwet.

De vergunningenstrategie is een beslissingsondersteunend model bij het komen tot een bij de omgeving passend kader bij elk besluit. De vergunningenstrategie heeft de volgende doelen:

- vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten die het bevoegd gezag kan toepassen in de zorg voor de leefomgeving;
- mogelijk maken van ruimtelijk-economische initiatieven met acceptabele gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- maximale inzet van mogelijkheden voor innovatie onder meer op het gebied van veiligheid, gezondheid, en duurzaamheid en circulaire economie;
- uniformeren van het proces van vergunningverlening ter vermindering van regeldruk;
- bieden van uitgangspunten voor het werken als één overheid;
- signaleren en verkleinen van het risico op latere omgevingsproblemen.

Met het vaststellen van de vergunningenstrategie voor de basistaken milieu voldoet het bevoegd gezag aan de eis uit artikel 7.2 Besluit Omgevingsrecht om een strategie voor vergunningverlening toe te passen. De uitvoering van vergunningverlening aan de hand van een strategie past in een cyclisch proces waarvoor de BIG 8 wordt gebruikt (plan, do, check, act).

Uitvoeren vergunningenstrategie

Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt gevormd door twee assen. Deze assen zijn de technisch-inhoudelijke complexiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie, die klein of groot kunnen zijn. De assen worden als volgt beschreven:

Technisch-inhoudelijke complexiteit

In het geval de aanvraag of de actualisatie een technisch-inhoudelijk complexe situatie betreft en/of de activiteit daarvan binnen een gebied ligt of komt te liggen dat een grote dynamiek kent en/of gevoelige functies herbergt, zal bij toekenning van de vergunning zorgvuldig worden overwogen of er naast standaard voorschriften (ook) specifieke voorschriften moeten worden opgenomen. Vaak gaat het om uitgebreide procedures.

Wordt de aanvraag in een beperkte of niet technisch-inhoudelijke complexe situatie behandeld, dan volstaan vooral standaard-voorschriften en is er sprake van een reguliere procedure.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit

Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie echter groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de voorgeschiedenis of het economisch belang van de betrokken aanvrager/initiatiefnemer en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren. In dat geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking zijn noodzakelijk tussen de RUD Zuid-Limburg (nader: RUD), het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden. De Omgevingswet heeft hiervoor het instrument van “de Omgevingstafel” geïntroduceerd.

De Omgevingswet stelt organiseren van participatie voor een viertal kerninstrumenten (omgevingsvisie, omgevingsplan, programma, projectbesluit) verplicht. Daarbij wordt in meer of mindere mate naar samenwerking met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisatie en medeoverheden gezocht. De vergunningenstrategie sluit hier goed op aan.

Bij een geringe of afwezige sociaal-maatschappelijke complexiteit kan het proces dat leidt tot een vergunning betrekkelijk gemakkelijk worden doorlopen. Indien de sociaal-maatschappelijke complexiteit echter groot is, dan is ook het proces van totstandbrenging gecompliceerder. In dat geval moet de beschikbare bestuurlijke afwegingsruimte (ten volle) worden benut en waar mogelijk in overleg, afstemming en samenwerking met de betrokken belanghebbenden.

In combinatie leiden beide assen tot vier typen vergunningen en meldingen. In onderstaande figuur wordt dit uitgebeeld.



In de afbeelding is de kleur van het type vergunning donkerder naarmate de inspanningen om het type vergunning te leveren en het aantal betrokkenen over het algemeen groter is.

De toelichting op de vier typen vergunningen is hierna opgenomen in het ‘onderdeel vergunningen’.

Werkwijze bij meldingen, maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid

Bovenstaande typering is breder bruikbaar dan vergunningen en kan naar analogie worden toegepast voor het behandelen van meldingen en het opstellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid in het kader van algemene maatregelen van bestuur. De werkwijze op basis van bovenstaande figuur voor meldingen is hierna opgenomen in onderdeel meldingen.

Samenwerken op basis van de vergunningenstrategie

Met de toepassing van de vergunningenstrategie is het instrument vergunningverlening maximaal in te zetten voor het bereiken van bestuurlijke ambities en beleidsdoelen voor de omgeving. Hiervoor is het noodzakelijk dat de omgevingsdienst en de betrokken bevoegde gezagen gericht met elkaar samenwerken. Uitgangspunt is dat met een efficiënte werkwijze een kwalitatief hoogwaardig product wordt geleverd. Aan de voorkant is dit klantgericht en waar mogelijk flexibel georganiseerd. Aan de achterkant zijn de processen duidelijk en uniform vormgegeven en worden aanvragen/meldingen behandeld op basis van het uitvoeringskader dat wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

Bij de toedeling van taken is het uitgangspunt dat de frontoffice is ondergebracht bij de bevoegde gezagen. Het 'gemeenteloket' is hiermee voor burgers en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. Achter het loket bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en de RUD Zuid-Limburg voor de taken ten aanzien van milieu. Het bevoegde gezag verzorgt de registratie en de intake van de klantvraag. Dit laatste houdt in dat onderzocht wordt welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit. Uitgangspunt is dat bij meervoudige cases het casemanagement bij het bevoegd gezag ligt en bij enkelvoudige cases (alleen milieu) bij de omgevingsdienst (een en ander conform de mandaatregelingen). In de gevallen waar de provincie het bevoegd gezag is, ligt het casemanagement ook bij meervoudige cases bij de omgevingsdienst. Afhankelijk van de door een bevoegd gezag gekozen participatietraject in het kader van de Omgevingswet, vindt in meer of mindere mate participatie van de RUD Zuid-Limburg bij de voorbereiding van een project plaats.

Organiseren/begeleiden van het overleg met de aanvrager (vooroverleg toepassen "Omgevingstafel")

Om kwaliteit te leveren, beoordelen de gemeenten/provincie en de RUD Zuid-Limburg – indien noodzakelijk - zo vroeg mogelijk plannen en initiatieven integraal, mede op basis van de vergunningenstrategie. Daarbij worden partners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken. Het betekent dat de RUD – indien noodzakelijk - vooroverleg voert bij een initiatief, inzage heeft in het volledige dossier in verband met de milieurisico's in relatie tot overlappende vakgebieden en – desgewenst - deelneemt aan een gemeentelijk en/of regionaal overleg/overlegtafels (omgevingstafelproces).

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een aanvraag om een vergunning of een melding een lijn gevolgd op basis van een aantal elementen:

omgevingsgerichtheid, transparantie, differentiatie, professionaliteit en samenwerking (zie hierna onder behandelen vergunningaanvragen en meldingen).

In het kader van de Omgevingswet dient tevens Participatie te worden toegepast. Iemand die een vergunning aanvraagt voor een activiteit die hij of zij wil doen, is initiatiefnemer. Hij of zij heeft zelf de verantwoordelijkheid om belanghebbenden te informeren en te betrekken. Hoe de Participatie is uitgevoerd en wat het resultaat ervan is maakt onderdeel uit van de vergunningaanvraag.

Doorontwikkelen vergunningenstrategie

Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet en bevat geen inhoudelijke kwaliteitsnormen ten aanzien van verschillende milieuthema's. Het beleidsinstrument van vergunningen en algemene regels wordt ingezet om een bepaalde, gunstige toestand van het milieu te bereiken of te behouden. In afstemming met de RUD Zuid-Limburg kan in de toekomst worden besloten om deze vergunningenstrategie aan te vullen met kwalitatieve beoordelingskaders voor de verschillende milieuthema's.

Actualisatie van vergunningen

Het bevoegd gezag heeft de taak een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de milieudruk met het instrument vergunningen. Het is om die reden noodzakelijk de actualiteit van de vergunningen te bewaken. Monitoring en registratie zijn hierbij van belang.

Aanleidingen en uitgangspunten voor actualisatie zijn:

Wijziging van regelgeving en beleid

Vergunningen zijn onder andere gebaseerd op de regelgeving en het beleid uit de periode van verlening. Het actuele VTH-beleid en de actuele regelgeving zijn toets of de vergunning daaraan voldoet vormt een vast onderdeel van de actualisatie;

Leeftijd en samenstelling van de vergunning

Indien een vergunning ouder is dan vijf jaar, zijn de voorschriften mogelijk niet meer actueel. Ook kan het zijn dat het dossier mogelijk niet meer overzichtelijk is door –later verleende– veranderingsvergunningen. De omgevingsdienst toetst jaarlijks 20% van de vergunningen op actualiteit. Wanneer uit deze toets blijkt dat een vergunning niet meer actueel is, wordt voor die vergunning het actualisatietraject gestart.

Risicoanalyse

Aan de hand van de risicoanalyse en andere beschikbare informatie worden in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's prioriteiten vastgesteld. Zoals reeds vermeld zal de mate waarin het doel wordt behaald vooral ook afhankelijk zijn van de prioritering en frequentie op grond van de risicoanalyse. Op dit moment vindt bijvoorbeeld nog geen programmatische aanpak actualisaties van het gehele inrichtingenbestand plaats. Input voor de risicoanalyse vergt de aanwezigheid en invulling van een goed (verbeterd) registratie- en monitoringssysteem. Ook de informatiestroom (bijv. rapportages) naar de bevoegde gezagen dienen hierop te zijn afgestemd.

Vergunningaanvragen en meldingen van activiteiten waarbij het niet naleven van de voorschriften leidt (of kan leiden) tot grote schade aan de leefomgeving, de veiligheid en natuur worden intensiever behandeld dan vergunningaanvragen en meldingen van activiteiten waarbij dit minder is.

Wettelijke termijnen voor actualisatie bij nieuwe BBT-conclusies

Indien er nieuwe Best Bestaande Technieken (BBT)-conclusies in Europees verband zijn vastgesteld, worden deze door de RUD Zuid-Limburg binnen vier jaar geïmplementeerd in vergunningen voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot één of meer IPPC-installaties. Ook door wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen aanpassingen in de vergunningen noodzakelijk zijn. De RUD Zuid-Limburg draagt zorg voor tijdige implementatie van deze wijzigingen in de vergunningen.

Handhavings- of incidentbevindingen

Uit een inspectie kan naar voren komen dat een vergunning op een bepaald onderdeel niet meer toereikend is. Om (herhaling van) incidenten te voorkomen bestaat de verplichting om alsdan de vergunning te actualiseren. De RUD geeft hier invulling aan.

Programmatistische aanpak actualisaties

Het jaarprogramma bevat een overzicht met de planning van uit te voeren actualisaties. De planning gebeurt op basis van een overzicht van alle vergunningen met leeftijd, voorzienbare ontwikkelingen binnen een thema (bv. energie) die aanleiding zijn voor mogelijke aanpassingen van vergunningen, de resultaten van de actualisatietoetsen en eventueel branchegerichte actualisatieacties en de bedrijven waar sprake is van overlast voor de omgeving.

Onderdeel vergunningen

1. Vergunning eenvoudig

De vergunning is technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De vergunning kan zelfstandig door de RUD Zuid-Limburg worden voorbereid.

Voorbeeld:

Een betonmortelbedrijf wil de grondstoffenopslag verplaatsen en de productiecapaciteit niet verhogen. Het bedrijf ligt op een gezoneerd bedrijventerrein. Er zijn geen locatie specifieke problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM (verdwijnt onder de Omgevingswet)) is vereist en daarnaast een melding Activiteitenbesluit met eventueel maatwerk voor geluid. Toepassing van o.a. het geluidbeleid van het bevoegd gezag.

2. Vergunning specifiek

De situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. De vergunning kan zelfstandig door de omgevingsdienst worden voorbereid. De relatief grote technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat de vergunning vooral bestaat uit specifieke voorschriften.

Voorbeeld:

Een laboratoriumbedrijf wil een aantal experimenten uitvoeren. Bij de experimenten worden genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) gebruikt (aangewezen EU-categorie, waarvoor vergunningplicht geldt). Het bedrijf is gevestigd op een bedrijventerrein, sociaal-maatschappelijk gezien zijn er geen problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk is het een lastige aanvraag waarmee bevoegd gezag en omgevingsdienst geen ervaring hebben voor wat betreft risico's en bepaling van specifieke vergunningvoorschriften. Via de landelijke kennis- en infrastructuur komen casemanager en vergunningverlener in contact met een soortgelijke aanvraag.

3. Vergunning eenvoudig+

De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex, maar de sociaal-maatschappelijke impact is groot. Vanwege de relatief kleine technisch-inhoudelijke complexiteit kan er een vergunning worden opgesteld die hoofdzakelijk bestaat uit standaardvoorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit gebiedt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg en/of samenwerking tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden. (Toepassing "Omgevingstafel" en initiatiefnemer past participatie toe).

Voorbeeld:

Het voornemen bestaat een hostel te vestigen in een bestaand bedrijfsgebouw dat voor die nieuwe bestemming uitgebreid dient te worden met een keukengebouw en een gebouw met slaapgelegenheden voor 150 personen. Technisch-inhoudelijk niet complex voor wat betreft bouwvoorschriften, milieuvoorschriften en voorschriften over brandveiligheid. Het centrum stuit echter op grote bezwaren vanuit de omgeving. Sociaal-maatschappelijke context is groot. Voordat de vergunningverlener aan de slag gaat, moet het bevoegd gezag communicatie strategisch toepassen.

4. Vergunning specifiek+

De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. De technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat er een vergunning moet worden opgesteld die vooral bestaat uit specifieke voorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit gebiedt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg, en/of samenwerking tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden (toepassing "Omgevingstafel" en initiatiefnemer past participatie toe).

Voorbeeld:

Een groot agrarisch bedrijf dat valt onder de IPPC-richtlijn (preventie en bestrijding van verontreiniging) wil uitbreiden met een co-vergistingsinstallatie. Er is een aanpassing van het bestemmingsplan nodig en daarnaast een omgevingsvergunning voor bouw, milieu, Wet natuurbescherming (i.v.m. N2000-gebied) en Waterwet. Omwonenden hebben eerder bezwaar gemaakt tegen het bedrijf in verband met geuroverlast. Technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk een complexe aanvraag, waarin het casemanagement een belangrijke rol vervult. Toepassing van o.a. het geurbeleid van het bevoegd gezag.

Onderdeel meldingen

1. Melding eenvoudig

Melding beoordelen en in beginsel geen actieve opvolging geven.

Voorbeeld:

Een bedrijf meldt het plaatsen van een propaantank. Het bedrijf is gevestigd in het buitengebied, de tank wordt vervolgens de bijgeleverde tekening geplaatst op een afstand van 20 meter van enig bouwwerk. Een erkende installateur plaats de tank. De melding wordt beoordeeld op indieningsvereisten, gepubliceerd en overgedragen aan toezicht.

2. Melding specifiek

Melding beoordelen en waar nodig actief opvolging geven door het stellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid.

Voorbeeld:

Een meldingsplichtig bedrijf (type B) met een opslag voor gevaarlijke stoffen (<10 ton) is van plan gevaarlijke stoffen af te tappen uit verpakkingen in de opslag en meer gevaarlijke stoffen als werkvoorraad buiten de opslag aan te houden dan de PGS-15 toestaat. Er is een melding Activiteitenbesluit vereist die moet worden beoordeeld op indieningsvereisten en specifieke omschrijving van aard en omvang van de nieuwe activiteiten.

Voor deze activiteiten is een maatwerkbesluit vereist en afstemming nodig met I-SZW (medebevoegd gezag) en eventueel advies van de veiligheidsregio (brandveiligheid werkvloer, doorvoeringen in brandcompartiment).

3. Melding eenvoudig+

Melding beoordelen en actief opvolgen met extra aandacht voor het informeren van belanghebbenden (bevoegd gezag ambtelijk/bestuurlijk, belanghebbende derden).

Voorbeeld:

Naar aanleiding van een melding dat in een horecagebouw een sekswinkel wordt gevestigd (wijziging inrichting) informeert het bevoegd gezag omwonenden voordat de melding in de krant wordt gepubliceerd.

4. Melding specifiek+

Melding beoordelen en actief opvolgen door het waar nodig stellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid met extra aandacht voor het informeren en betrekken van belanghebbenden (bevoegd gezag ambtelijk/bestuurlijk, belanghebbende derden).

Voorbeeld 1:

Een groot bouwwerk staat op de nominatie om te worden gesloopt. In verband met asbest in het bouwwerk is een melding Bouwbesluit vereist voor de sloop (>10m³ bouw- en sloopafval) en de aanwezigheid van asbest. Voor de verwerking van het steenachtig bouw- en sloopafval wordt een mobiele puinbreker ingezet. Daarvoor is een melding nodig op basis van het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval. De helft van een rijbaan wordt tijdelijk gestremd inclusief een parkeerstrook. De omwonenden worden in een bijeenkomst geïnformeerd over de plannen en de voorgestelde maatregelen ter voorkoming van overlast (stof, geluid) en ter voorkoming van onrust vanwege de verwijdering van asbest ('mannen in witte pakken').

Voorbeeld 2:

Een Brzo-bedrijf is van plan een meldingsplichtige wijziging (Activiteitenbesluit) doorvoeren. Het betreft het vernieuwen van de uitpandige opslagtanks voor afvalolie. De oude constructie wordt gesloopt en er wordt een nieuwe (uitpandige) opslag gerealiseerd. De capaciteit gaat van 80 naar 120 m³. Voor het onderdeel Milieu is een melding Activiteitenbesluit vereist. De wijziging heeft impact op het (geconsolideerd) Brzo-dossier en het inspectieplan.

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Omgevingsgerichtheid

- toetsen van de (nieuwe) activiteit aan de belasting op het milieu;
- inhoudelijk beoordelen van de aanvraag na een integrale beoordeling en toetsing van de weigeringsgronden op ontvankelijkheid;
- voorkomen van onaantvaardbare belasting voor de omgeving (natuur, milieu, mens en dier);
- toetsen aan het model van technisch-inhoudelijke en sociaal maatschappelijke complexiteit;
- adresseren van (mogelijk) politiek-bestuurlijke aandachtspunten;
- adresseren van (mogelijk) aanwezige maatschappelijke onrust in de omgeving van de (nieuwe) activiteit, het werken conform communicatiestrategie: vroegtijdig verbinding zoeken met partners, versterken relaties in- als extern;

- bepalen van mogelijkheden tot innovatie en duurzaamheid (circulaire economie) in de voorschriften behorende tot de vergunning;
- werken vanuit de kernthema's integraliteit, uniformiteit, gelijke procedures en gelijke voorschriften bij vergelijkbare aanvragen.

Transparantie

- afstemmen van de vergunningverlening op landelijke algemene regelgeving en landelijke standaarden en op het gemeentelijk en/of het provinciaal beleid;
- zorgdragen voor een vergunning die op maat is opgesteld, helder, transparant, openbaar en digitaal beschikbaar is, begrijpelijk is voor burger en bedrijf en die handhaafbaar is;
- baseren van voorschriften op Best Bestaande Technieken (BBT) met waar nodig en mogelijk toepassen van zogenoemde doelvoorschriften;
- overzichtelijk vastleggen van alle verleende/niet geaccepteerde en geweigerde vergunningen/meldingen per bedrijf, zodat alle wettelijke verplichtingen van een bedrijf op ieder moment inzichtelijk is voor de RUD Zuid-Limburg en het bevoegd gezag; voor de provincie is die taak belegd bij de RUD Zuid-Limburg;
- zorgdragen voor de mogelijkheid het VTH-beleid van het bevoegd gezag digitaal te raadplegen;
- toestemmingen voor meerdere activiteiten binnen één vergunning moeten op elkaar zijn afgestemd. In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie opgenomen. Participatie dient onderdeel uit te maken van de aanvraag.

Differentiatie

- behandelen van aanvragen om een vergunning voor activiteiten die bij niet-naleven schade kunnen veroorzaken aan natuur, milieu, mens en dier met aandacht voor mogelijk middelvoorschriften. Aanvraag (activiteit), besluit (vergunning) en voorschriften (exacte condities) worden in detail geformuleerd;
- toepassen van maatregel(middel)voorschriften wanneer landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn in de toepassing op een specifieke situatie of als er sprake is van slecht naleefgedrag.

Professionaliteit en samenwerking

- opleveren van de vergunningverlening met een eerste toezichtbezoek bij technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk complexiteit groot met als doel de toets van handhaafbaarheid en overdracht naar toezicht;
- het toetsen of vergunning handhaafbaar is (4-ogen principe) en tegenlezen;
- publiceren (ontwerp-)vergunning;
- het behandelen van zienswijze;
- deelnemen aan de geborgde (landelijke) kennisinfrastructuur, die verbonden is aan de taakuitvoering door het bevoegd gezag of de omgevingsdienst;
- uitwisselen van kennis en goede voorbeelden.

3. VORMEN EN WERKWIJZE VAN TOEZICHT (TOEZICHTSTRATEGIE)

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er gepland toezicht plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (risicoanalyse). De planning wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Niet alles is echter vooraf in te plannen. Ongewone voorvallen of klachten kunnen extra toezicht noodzakelijk maken. Dit niet geplande extra toezicht is over het algemeen niet goed voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In het uitvoeringsprogramma worden, op basis van kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. We zetten verschillende vormen van toezicht in.

Wat is toezicht?

Onder het houden van toezicht wordt hier verstaan alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of wet- en regelgeving of voorschriften van vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders. Een toezichthouder is een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Van dit toezicht houden gaat een belangrijk preventief effect uit.

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een activiteit, een bedrijf of een bouwwerk te brengen. Meer specifiek wordt dan aangekondigd of onaangekondigd gecontroleerd, afhankelijk van de casuïstiek van het geval. Dit kan ook een 'ongepland' bezoek zijn naar aanleiding van wat tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een (melding van een) ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

De eventuele overtredingen van de regels en voorschriften worden tijdens het uitoefenen van toezicht gesignaleerd en daarop worden dan eventuele acties ondernomen. Er zijn twee hoofdvormen van toezicht te onderscheiden, namelijk preventief en repressief toezicht.

Preventief toezicht is het controleren van wettelijke bepalingen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving van de wettelijke bepalingen. Preventief toezicht heeft dan het karakter van regulier toezicht.

Er wordt van repressief toezicht gesproken als het toezichtbezoek gebaseerd is op aanwijzingen van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht, of een ongewoon voorval of na een hercontrole. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname waarbij over het algemeen niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd.

Doel van toezicht en deze strategie

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze samenleving namelijk geen vanzelfsprekendheid. Gezien de risico's van bepaalde maatschappelijke activiteiten in de fysieke omgeving, die in het verleden tot incidenten en rampen hebben geleid en die dat nu en in de toekomst nog steeds kunnen doen, is naleving van regels, die die risico's trachten te beheersen, van cruciaal belang. Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's.

Voorwaarde daarbij is wel dat de gestelde regels eenduidig, correct en duidelijk zijn gesteld en toepasbaar zijn op de betreffende situatie. De druk op de controles op activiteiten, van vergunningen, ontheffingen en meldingen, waarmee wordt toegezien op de naleving van de gestelde regels, is groot. De mate waarin regels worden nageleefd is afhankelijk van de spontane naleving, maar ook afhankelijk van controle en sancties. In deze strategie wordt aangegeven welke vormen van toezicht gehanteerd kunnen worden. In het jaarlijkse toezichtprogramma wordt aangegeven waar welke vorm van toezicht wordt ingezet.

De toezichtstrategie is een beslissingsondersteunend systeem dat gericht is op het op eenzelfde wijze uitvoeren van toezicht werkzaamheden in overeenkomstige gevallen. De doelen hiervan zijn het bereiken van transparantie, professionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor diegenen waarop het toezicht zich richt en het voorzien in een hoge mate van effectiviteit en efficiency voor de uitvoerende diensten, zodanig dat de zo hoogst mogelijke maatschappelijke effecten tegen de zo laagst mogelijke inspanningen en kosten worden bereikt. De strategie heeft betrekking op de werkwijze die wordt gevolgd voor dat deel van het traject dat loopt van het toezichtprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding en het waar nodig bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd wordt overgegaan op een andere strategie. Dit zal over het algemeen de sanctiestrategie zijn. In uitzonderlijke gevallen kan worden besloten de gedoogstrategie te volgen.

Vormen van toezicht

Het toezicht, dat door en voor de gemeenten en de provincie wordt verricht, wordt opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het vaak nodig om de verschillende vormen van toezicht naast elkaar te hanteren. De RUD Zuid-Limburg kiest uiteindelijk voor de meest optimale vorm.

De volgende vormen van toezicht worden onderscheiden:

1. Toezicht bij oplevering
2. Periodiek toezicht
3. Thematisch toezicht
4. Gebiedsgericht toezicht
5. Administratief toezicht
6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen
7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingprocedures
8. Ad hoc toezicht (op verzoek van het bevoegd gezag en niet vallend onder 1 tot en met 7)

1. Toezicht bij oplevering

Deze vorm is gekoppeld aan het afgeven van een omgevingsvergunning of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Het gaat hier om een zogenaamde oplevercontrole, waarbij wordt nagegaan of aan de voorschriften en eisen wordt voldaan, zoals opgenomen in de vergunning en/of regelgeving. Omdat er sprake is van een nieuwe of andere situatie, is extra aandacht vereist voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen en bekendheid met de vigerende regels. Deze oplevercontrole levert een goed beeld op hoe het gesteld is met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarin in de toekomst toezicht wordt uitgeoefend. Bij nieuwe inrichtingen is dit tevens het vertrekpunt voor het hieronder vermelde periodieke toezicht.

2. Periodiek toezicht

Reeds bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van een risicoanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belangrijk hierbij is het risico voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid.

3. Thematisch toezicht

Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo wordt in een korte tijd inzicht verkregen in het naleefgedrag voor dat thema. Aanleiding kan zijn het vermoeden dat op dit punt de regels niet in acht worden genomen. Vaak vallen dit soort controles binnen een project waarvoor een projectplan wordt geschreven. Een voorbeeld hiervan is de controle op het onderhoud van grote stookinstallaties in gebouwen in het kader van duurzaamheid.

4. Gebiedsgericht toezicht

In dit geval spreken we van toezicht in het vrije veld of op basis van bijvoorbeeld een beheerplan of het bedrijvenbestand. Deze vorm van toezicht is meer gericht op het preventief aanwezig zijn in een stadsdeel, op een industrieterrein of in het buitengebied. Het is belangrijk dat bij het toezicht rekening wordt gehouden met de kans dat niet naleving van de regels zich zal voordoen en activiteiten niet bij ons bekend zijn terwijl men dit wel had moeten melden (zicht krijgen op illegale activiteiten).

5. Administratief toezicht

Deze vorm wordt ook wel de controle 'vanachter het bureau' genoemd. Een administratieve controle richt zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is een controle of aan keurings- en certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien daartoe aanleiding bestaat zal er een controle ter plaatse worden gehouden.

6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen

Reden voor deze controle is een binnengekomen klacht of melding van een calamiteit of mogelijk illegale situatie.

7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingprocedures

Als uitvloeisel van de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtvormen kan het zijn dat een handhavingprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraankondiging, een opgelegd dwangsom- of bestuursdwangbesluit, een verklaring tot gedogen of het intrekken van een vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of het besluit betrekking heeft (hierbij worden in het oog springende nieuwe overtredingen uiteraard wel meegenomen). Van de controle wordt een toezichtverslag gemaakt.

8. Ad-hoc toezicht

Ad hoc toezicht betreft de zaken die niet nauwkeurig in te plannen zijn, maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden. Hierbij kan gedacht worden aan controles als gevolg van weersomstandigheden, wijzigingen in de vergunning en dergelijke.

Toezicht tijdens de verschillende fasen

Toezicht vindt op verschillende momenten plaats. De toezichtstrategie biedt hiervoor een aantal richtlijnen om een uniforme aanpak van controles van bedrijven, instellingen en objecten te bereiken. Dit mede omdat toezicht op de verschillende aspecten door verschillende toezichthouders plaatsvindt, eventueel al dan niet gezamenlijk in het kader van het integrale aspect. We kennen daarin verschillende fasen.

De realisatiefase heeft voornamelijk te maken met de activiteiten slopen, inrichten, aanleggen, gebruik en bouwen (briks-taken zijn basistaken voor het provinciale bevoegde gezag). Het toezicht kan plaatsvinden op onderdelen (op basis van prioriteitstelling), maar kan ook een controle van alle vigerende regelgeving en vergunde voorschriften betekenen.

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde bedrijfs-, instellings- of objectcontrole. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen. Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Per bedrijf of gebied, per thema of onderwerp, zoals:

- specifieke aspecten;
- branchegericht;
- ketencontrole;
- geveltoezicht.

Tot slot bestaat nog de sloopfase. Tijdens deze fase worden betreffende bouwwerken gesloopt en wordt een controle uitgevoerd van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften.

Integraliteit van het toezicht

Om de administratieve lastendruk van burgers en ondernemers zoveel mogelijk te beperken is het noodzakelijk om de verschillende soorten controles, zoals oplevercontroles en periodieke controles, integraal uit te voeren waardoor sprake is van één controlemoment. Dit geeft daarnaast ook een besparing op de capaciteit door efficiency.

Hierbij dient ook andere wetgeving te worden meegenomen zoals het bestemmingsplan, de Woningwet en het Bouwbesluit.

Integraal toezicht kan op verschillende manieren worden opgevat.

Bij de eerste manier wordt integraal opgevat als één toezichthouder, die vanuit verschillende disciplines en instanties controle en handhaving oppakt. Afhankelijk van de benodigde kennis en ervaring kunnen vervolgens modellen worden toegepast als "controleren voor elkaar", "controleren achter elkaar" en "controleren met elkaar". Bij de tweede manier wordt integraal opgevat als het afstemmen van handhavingsactiviteiten vanuit verschillende disciplines in planning en uitvoering. Handelingsplannen van twee of meer partijen worden geïntegreerd zodat een eenheid of samenhangend geheel ontstaat.

Omdat het toezicht van de RUD zich momenteel beperkt met het milieuaspect is het zaak met de opdrachtgevers te overleggen om de controles gezamenlijk uit te voeren zodat de integraliteit zoveel als mogelijk wordt geoptimaliseerd.

Naleefgedrag

Bedrijven met een goed naleefgedrag zullen worden beloond door deze minder frequent te controleren. Bedrijven die constant in de fout gaan zullen vaker worden gecontroleerd. Op die manier wordt getracht duidelijk te maken dat naleving van de regels zich loont en hierdoor administratieve lasten minder zijn.

Toezihtniveaus

Net als bij de toetsing van aanvragen en meldingen onderscheiden we ook bij het toezicht uitvoeringsniveaus. Ook hier geldt dat het toezicht niet 100% kan zijn. Immers, in dit geval zou de toezichthouder bij iedere activiteit continu aanwezig moeten zijn en alle aspecten moeten controleren. Per werkveld is hieronder het toezichtniveau beschreven.

Toezichthouders hebben onderweg van en naar hun controlebezoeken oog voor eventuele illegale activiteiten. Bij het signaleren van illegale activiteiten met vermoedelijk onomkeerbare effecten voeren zij ter plekke een controle uit; in overige gevallen wordt het signaal besproken met collega's uit het betreffende werkveld om een vervolgactie te bepalen.

Bodem en ondergrond

Voor werken waarvoor een saneringsbeschikking Wbb wordt verleend of een BUS-melding wordt ingediend, is het van belang het aspect bodem te controleren. Afhankelijk van een aantal criteria, zoals locatie, omvang van het werk en ernst van de verontreiniging worden deze werken in meer of mindere mate op locatie gecontroleerd. Bodemsaneringen vragen om actief toezicht. Een saneringsplan geeft op papier de condities aan waaronder de sanering moet plaatsvinden en het is zaak om te borgen dat het plan ook zo wordt uitgevoerd dan wel dat als de uitvoering aanpassingen nodig maakt dit tijdig met het bevoegd gezag wordt afgestemd. Bij deze thematische controles worden alle aspecten uit de beschikking / melding gecontroleerd en wordt gehandeld conform de LHS.

Ook het toezicht op de meldingen Bbk worden afhankelijk van risicovariabelen zoals het naleefgedrag, soort toepassing of soort maatregel, in meer of mindere mate op locatie gecontroleerd. Bij deze controles worden alle aspecten uit de melding Bbk beoordeeld en wordt gehandeld conform LHS.

Complexe bedrijven

Bij alle "NIET-Brzo plichtige en/of -RIE4 activiteiten", vindt ten minste één keer per twee jaar een Wabo controle plaats.

4. LANDELIJKE HANDHAVINGSTRATEGIE (LHS)

Op deze plaats verwijzen wij integraal naar de vigerende versie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) welke hier ingelast wordt geacht.² Wij werken te allen tijde in overeenstemming met de op het moment van besluitvorming meest recente versie van de LHS. De ten tijde van de vaststelling van dit uniforme beleid vigerende versie van de LHS hebben wij als bijlage bij deze nadere uitwerking opgenomen. De bevoegde gezagen die de LHS nog niet hebben vastgesteld doen dat gelijktijdig met de vaststelling en bekendmaking van dit Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsbeleid.

² Actueel is de LHS (Landelijke Handhavingstrategie/versie 2014). Nieuwe versie LHSO oktober 2022 (Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht) zal samen met de Omgevingswet inwerkingtreden.

5. GEDOOGSTRATEGIE

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. 'Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien'. In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen. De basis hiervoor vormt de nota "Grenzen aan gedogen" van het Ministerie van Justitie (*SDU Uitgevers, ISBN 90399 1156 8*).

Het landelijke beleidskader inzake gedogen opgesteld door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de minister van Verkeer en Waterstaat (*Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2*) en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: 'Handhaven is goed, maar preventie is beter.' Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): 'een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.' De Awb bepaalt ook het volgende: 'Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.' Hiermee wordt bedoeld op de inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

Wat is gedogen?

Definitie van gedogen:

Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.

Verschillende vormen:

- stilzwijgend (achteraf);
- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden;
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwalificeerd gedogen).

De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld.

Eisen:

- uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- tijdelijke karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- verbonden aan voorwaarden;
- betrokkenheid van belanghebbenden.

Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats. Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wanneer voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar. Wanneer de gedoofttermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedooftverklaring niet worden nageleefd kan alsnog handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedooft;
- hoelang zal worden gedooft;
- wiens overtreding wordt gedooft;
- en onder welke condities wordt gedooft.

Gedogen is slechts aanvaardbaar in uitzonderingsgevallen en onder voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd.

Gedogen dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, en aan controle te zijn onderworpen.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat of er sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggend belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Overmacht situatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen. Een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor bij de toeleveranciers meer afval of afval gedurende een langere tijd moet worden opgeslagen dan is toegestaan is een voorbeeld van een overmacht situatie.

Overgangssituatie

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn. Bij een overgangssituatie kan het bijvoorbeeld gaan om:

- de situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd;
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moet worden geacht.

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een concrete eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdsperiode waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een duidelijke en controleerbare verklaring. Een gedoogverklaring dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Noodzakelijk is ook dat in de verklaring vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogverklaringen niet moeten worden verward met echte vergunningen blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Wel kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van handhaving naar aanleiding van de oorspronkelijke overtreding (het bijvoorbeeld niet hebben van een omgevingsvergunning).

Uitgangspunt is dat voorafgaand aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging wordt gemaakt. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden.

Afstemming met de handhavingspartners

- Interne afstemming:

Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogverklaring goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk is.

- Externe afstemming:

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogverklaringen betrokken worden. Een afschrift van de gedoogverklaring wordt gezonden aan: het Openbaar Ministerie, de Politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport en zo nodig andere betrokken instanties.

Procedurele eisen voor een gedoogverklaring

Een gedoogverklaring moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.

Motivering

Verzoeker moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zich op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar'), onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee te dienen belangen, andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Verlenging geldigheidsduur gedoogverklaring

Voor een verlenging van de geldigheidsduur van een gedoogverklaring moet opnieuw aan de inhoudelijke eisen worden getoetst. Een verklaring tot verlenging van de geldigheidsduur moet ook gebaseerd zijn op een schriftelijk en gemotiveerd verzoek.

Tegen een dergelijke verklaring kan dus bijvoorbeeld geen bezwaar worden gemaakt.

Wel dient het bestuursorgaan bij een dergelijke beslissing de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen.

Gedoogvoorwaarden

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmacht situaties worden aan de gedoogverklaring zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de verklaring kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de gedoogtermijn kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de gedoogverklaring ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de Landelijke Handhavingstrategie.

Optreden tegen opdrachtgevers en andere overheden

Handhaving van voor een overheid geldende voorschriften is niet anders dan anders. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren en ondernemers, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid. Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de rijksoverheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen opdrachtgevers. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van de rijks- of de opdrachtgevers moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie.

Bij het handhavingproces van eigen inrichtingen van de opdrachtgevers wordt gewerkt aan de hand van de 'Handreiking Gemeentelijke Inrichtingen' van de VROM-inspectie van oktober 2005. Dit betekent dat het naleefgedrag inzichtelijk moet worden gemaakt en moet leiden tot een (jaarlijkse) rapportage aan het dagelijks bestuur (college) van de opdrachtgevers.

In deze rapportage worden de volgende vragen beantwoord:

- a. Zijn vergunningen / ontheffingen / meldingen aanwezig?
- b. Is toezicht uitgeoefend?
- c. Worden de regels nageleefd? en
- d. Is er waar nodig een verbetertraject ingezet?

Op overtredingen, begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de opdrachtgevers wordt conform eerder beschreven strategieën gereageerd.

De genoemde extra transparantie en openbaarheid bestaat hierin dat de toezichthouder (of aangewezen persoon) door het bestuur gemandateerd is om, bij constatering van een overtreding van een kernbepaling door een eigen overheidsdienst of – instelling, onverkort de gebruikelijke bestuursrechtelijke handhavingstappen aan te kondigen aan de beheerder van de dienst of instelling, maar tevens in afschrift aan de voor die dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder/gedeputeerde en de voor handhaving verantwoordelijke portefeuillehouder/gedeputeerde wordt gestuurd. Het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle.



Gemeente Maastricht

Gemeente Maastricht

Beleidsplan VTH-taken Omgevingsrecht

Colofon

Datum	<i>2 januari 2023</i>
Auteur	<i>John Rayer Marc van den Heuvel</i>
Versie	<i>1.0</i>
Status	<i>Definitief</i>

Inhoudsopgave

1	Achtergrond en status	3
1.1	Keuzes maken bij uitvoering VTH-taken	3
1.2	Reikwijdte VTH-beleid	3
1.3	Status VTH-beleid.....	4
1.4	Omgevingsanalyse en uitvoeringsprogramma	5
1.5	Evaluatie Bouwbeleidsplan en Prioriteiten Wabo Handhaving	5
1.6	Leeswijzer	6
2	Visie op de VTH-taken	7
2.1	Kwaliteiten van de stad als basis	7
2.2	Integrale en persoonlijke dienstverlening.....	7
2.3	Ruimte voor initiatief en eigen verantwoordelijkheid	8
2.4	Datagestuurd werken.....	8
2.5	Jaarlijkse prioritering en planning	8
2.6	Samenwerken met partners	9
3	Omgevingsanalyse	10
3.1	Methode op hoofdlijnen	10
3.2	Effecten	10
3.3	Score	11
3.4	Activiteiten	11
3.5	Werkwijze en tijdpad	12
4	Kwaliteitsborging	13
4.1	Borging van kwaliteit	13
4.2	Operationeel beleid.....	15
4.3	Uitvoeringsprogramma.....	15
4.4	Monitoring en jaarverslag	16
	Bijlage A. Evaluatie beleid	17
	Bijlage B. Preventiestrategie	22
	Bijlage C. Vergunstrategie	25
	Bijlage D. Inspectie- en toezichtstrategie	37
	Bijlage E. Sanctiestrategie	46

1 Achtergrond en status

1.1 Keuzes maken bij uitvoering VTH-taken

Vergunningverlening, inspectie, toezicht en handhaving (VTH) zijn instrumenten om de gezondheid, veiligheid, cultuurhistorische waarden en leefbaarheid in onze gemeente te beschermen en om een duurzame ontwikkeling te borgen. Bij de uitvoering van onze VTH-taken moeten we keuzes maken: waar liggen onze opgaven/prioriteiten en hoe strikt willen we activiteiten regelen en controleren?

Daarbij spelen drie afwegingen een rol.

- De omvang van de risico's die samenhangen met activiteiten. Aan grotere risico's kennen we meer prioriteit toe.
- De mate van eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers ten opzichte van de kaderstellende en regelende rol van de overheid.
- De omvang van onze personele capaciteit en middelen.

Dit beleidsplan is bedoeld om een goede en werkbare balans te vinden in de genoemde afwegingen en om zo een effectieve inzet van de VTH-instrumenten te garanderen.

1.2 Reikwijdte VTH-beleid

Dit beleidsplan VTH-taken Omgevingsrecht schetst onze visie en uitgangspunten voor de komende jaren. In de bijlagen bij dit plan zijn onze strategieën opgenomen; daarin beschrijven we hoe we onze VTH-taken uitvoeren.

Voorliggend beleidsplan richt zich op VTH-taken die gebaseerd zijn op de Omgevingswet (Ow), inclusief bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) die in het omgevingsplan gaan integreren. Dit betekent dat aandacht wordt besteed aan preventie, vergunningverlening, inspectie, toezicht en handhaving van ons omgevingsplan (ruimtelijke regels), bouw-, sloop-, milieu- en brandveiligheidsregels en regels ten aanzien van monumenten, reclame, rooien van bomen, natuurbescherming en in- en uitritten.

Dit beleidsplan vervangt het *Bouwbeleidsplan* uit 2015 en de notitie *Prioriteiten Wabo Handhaving* uit 2014.

Aanbeveling 3 uit de evaluatie (bijlage A). Beperk het nieuwe gemeentelijk VTH-beleid Omgevingsrecht, de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen tot de niet-basistaken om een dubbele beleidsvorming te voorkomen.

Voorliggend beleidsplan heeft geen betrekking op:

1. de taken die onder onze bevoegdheid door onze regionale samenwerkingspartners worden uitgevoerd. Zo maakt RUD Zuid-Limburg een operationeel beleid voor de basistaken die zijn opgedragen. Zij legt dit vast in het regionale VTH beleid, het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg*. We bewaken dat het beleid van en de uitvoering door onze regionale partners aansluit op de beleidskeuzes die we op basis van ons eigen beleid maken.
2. de VTH-taken in de openbare ruimte. Deze taken zijn door ons college vastgesteld in het *Meerjarenprogramma 2020-2023 Handhaven openbare ruimte*. De onderwerpen die betrekking hebben op zowel de Omgevingswet als in de openbare ruimte (zoals terrassen) krijgen vanuit ieders eigen perspectief aandacht in beide documenten. In het jaarlijks uitvoeringsprogramma wordt bepaald hoe de werkzaamheden zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd.

1.3 Status VTH-beleid

Voorliggend beleidsplan geeft invulling aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de gemeenteraad met de *Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht* bij het college heeft neergelegd. Vanwege het vervallen van de Wabo als grondslag voor deze verordening wanneer de Omgevingswet in werking treedt, is vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet actualisatie van deze verordening nodig.

Aanbeveling 1 uit de evaluatie (bijlage A). Actualiseren van de *Verordening kwaliteit VTH* aan de vernieuwde kwaliteitseisen en Omgevingswet.

Voor vergunningverlening, inspectie, toezicht en handhaving is een beleidsplan verplicht. Dit is vastgelegd in de Omgevingswet (afdeling 18.3) en in het Omgevingsbesluit (afdeling 13.2). Het VTH-beleid wordt vastgesteld door het college en ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Daarmee is het VTH-beleid een richtinggevend document voor het college van B&W bij de uitvoering van de wettelijke taken in het kader van de Ow.

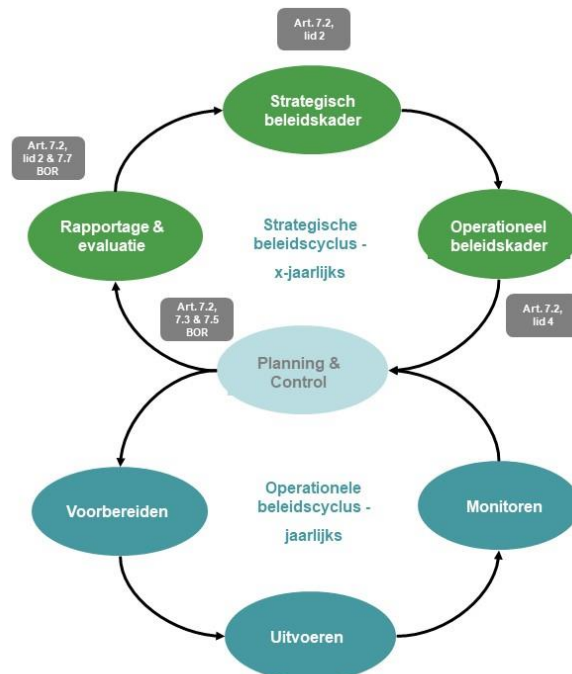
De VTH-beleidscyclus ("BIG8") gaat over het opstellen van een beleidsplan (omgevingsanalyse, prioriteiten, doelen), een jaarlijks uitvoeringsprogramma met een planning van instrumenten en in te zetten capaciteit, de feitelijke uitvoering en tenslotte monitoring daarvan (verslaglegging en evalueren).

De Omgevingswet kent nieuwe instrumenten zoals de omgevingsvisie, omgevingsplan en het omgevingsprogramma. In de Omgevingswet staat de kwaliteit van de leefomgeving centraal, waarbij initiatieven uit de samenleving bepalend zijn voor die kwaliteit. Uitvoering betreft de activiteiten van burgers, bedrijven of overheden als initiatiefnemer. De zorg van de overheid is erop gericht de leefomgeving te verbeteren waar deze tekortschiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn.

Nieuwe instrumenten zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan worden sterk leidend.

De vervlechting van de beleidscyclus voor de VTH taken en de instrumenten en werkwijze van de Omgevingswet gaat de komende jaren verder vorm krijgen. Voor dit beleidsplan is al zoveel mogelijk geanticipeerd op de nieuwe werkwijze onder de Omgevingswet.

In dit beleidsplan sluiten we aan bij de principes van de Omgevingswet: eenvoudiger en beter met meer afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak. Dit zal niet van de ene op de andere dag geregeld zijn. In de praktijk moeten deze principes 'groeien'. Met de komst van de Omgevingswet wijzigt ook een deel van de procedurele kaders. Dit zal ertoe leiden dat de strategie en de werkwijzen van de gemeente anders wordt, evenals de risico's als gevolg van activiteiten van onze doelgroepen. De wijzigingen als gevolg van de Omgevingswet en van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, zijn meegenomen in voorliggend beleid.



In het omgevingsrecht worden regels gesteld waar het bevoegd gezag zich aan moet houden bij het uitvoeren van de VTH-taken. De eisen aan de inrichting van processen zijn wettelijk vastgelegd in de Ow en het Omgevingsbesluit.

De procescriteria zijn leidend voor het VTH-beleid. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus, de BIG-8 cyclus. Voorliggend VTH-beleid heeft betrekking op de bovenste drie stappen en is richtinggevend voor de operationele beleidscyclus.

In de figuur op de vorige pagina zijn deze beleidsfasen groen weergegeven. Deze strategische beleidscyclus wordt over het algemeen iedere 4 jaar doorlopen, maar kan op basis van veranderende omgevingsfactoren, wetten of beleidsambities een andere frequentie hebben.

1.4 Omgevingsanalyse en uitvoeringsprogramma

Bij het VTH-beleid horen een omgevingsanalyse en een uitvoeringsprogramma. De omgevingsanalyse schetst met welke inzichten, risico's en ontwikkelingen we te maken hebben en wat die betekenen voor de prioriteiten bij de uitvoering van de VTH-taken. De omgevingsanalyse wordt jaarlijks geactualiseerd en opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

Het uitvoeringsprogramma is een concretisering van de activiteiten, met vertaling naar de capaciteit, om de prioriteiten te realiseren. Het uitvoeringsprogramma wordt elk jaar vastgesteld door het college en ter kennisname aan de raad aangeboden en beschikbaar gesteld aan de provincie in het kader van het interbestuurlijk toezicht (IBT).

1.5 Evaluatie Bouwbeleidsplan en Prioriteiten Wabo Handhaving

De evaluatie van de afgelopen periode is opgenomen in bijlage A. De aanbevelingen zijn verwerkt in dit beleidsplan. Deze hebben betrekking op:

1. Actualiseren van *Verordening kwaliteit VTH*.
2. Tijdige actualisatie van VTH-beleid.
3. Beperking in VTH-beleid, programma en verslag tot de niet-basistaken.
4. Formuleren van output- en outcome doelstellingen.
5. Onderscheid tussen strategisch en operationeel beleid.
6. VTH-beleid baseren op evaluatie.
7. Beperk beleidsplan tot visie en uitgangspunten en maak programma flexibel.
8. Onderscheid taken uit dienstverlening, risicoanalyse en strategisch beleid.
9. Jaarlijks doorwerken beleidsplan in uitvoeringsprogramma en verslag.
10. Houdt VTH-beleid actief onder de aandacht.
11. Behoud doorwerking van uitvoeringsprogramma in verslag.

Aanbeveling 6 uit de evaluatie (bijlage A). Het toekomstige VTH-beleid Omgevingsrecht baseren op een evaluatie van het gevoerde beleid en beschrijving van de specifieke Maastrichtse situatie.

In voorliggend beleidsplan is met grijze kaders aangegeven hoe aanbevelingen uit de evaluatie doorwerken in het plan.

De provincie Limburg houdt in het kader van het IBT toezicht op de uitvoering van de Ow-taken door de gemeenten. We versturen jaarlijks onze documenten aan de provincie en ontvangen jaarlijks een beoordeling.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we onze visie op vergunningverlening, inspectie, toezicht en handhaving. In hoofdstuk 3 gaan we in op de methode voor omgevingsanalyse die jaarlijks wordt ingezet om tot prioriteiten en doelstellingen te komen. De wijze waarop we de kwaliteit van onze taakuitvoering borgen en de doorwerking van het VTH-beleid in de jaarcyclus staat in hoofdstuk 4.

In de bijlage is de evaluatie van het vorige VTH-beleidsplan opgenomen (bijlage A). Tevens is het operationele beleid beschreven. De wijze waarop we preventie inzetten staat in bijlage B, hoe we vergunningaanvragen en meldingen beoordelen in bijlage C, hoe we inspecties en toezicht uitvoeren in bijlage D én hoe we sanctioneren in bijlage E.

In de tekst komen regelmatig grijze tekstblokken met aanbevelingen voor. Deze corresponderen met aanbevelingen uit de evaluatie en zijn in het beleidsplan toegepast en verwerkt. Ze laten op die manier zien wat er met de aanbevelingen uit de evaluatie is gedaan.

2 Visie op de VTH-taken

Conform Omgevingsvisie Maastricht 2040 investeren we in een toekomstbestendige leefomgeving die gezond en leefbaar is voor alle gebruikers van de stad: bewoners, werkers en bezoekers. Onze missie is een veilig en leefbaar Maastricht, waar mensen zich prettig voelen. Dit hoofdstuk beschrijft onze visie op de VTH-taken in het kader van de Omgevingswet. De visie bestaat uit de volgende bouwstenen:

- Kwaliteiten van de stad als basis
- Integrale en persoonlijke dienstverlening
- Ruimte voor initiatief en eigen verantwoordelijkheid
- Datagestuurd werken
- Jaarlijkse prioritering en planning
- Samenwerken met partners

2.1 Kwaliteiten van de stad als basis

Voor de VTH-taken in de fysieke omgeving ligt de wettelijke basis in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Algemene Maatregelen van Bestuur die direct werkende regels stellen aan activiteiten in de fysieke leefomgeving. Zowel de wettelijke als de lokale basis vormen een belangrijk kader voor onze dagelijkse taakuitvoering. Daarnaast zijn de kenmerkende kwaliteiten van onze stad een belangrijke basis voor de prioriteiten die we stellen en voor de invulling van onze taken. Deze kwaliteiten worden geborgd in onze verordeningen, beleidsregels en het omgevingsplan.

Onze prioriteiten zijn gericht op het behoud van de kwaliteiten van de stad. We zetten ons in om de grootste risico's te beperken én een bijdrage te leveren aan de bestuurlijke ambities vanuit de verschillende beleidsterreinen. Voorbeelden zijn de waardevolle en monumentale binnenstad, de leefkwaliteit en een diversiteit aan economische activiteiten. Onze prioriteiten (grootste risico's en bescherming kwaliteiten van de stad) stellen we jaarlijks vast met bijbehorende doelstellingen. We geven concreet aan wat we willen bereiken en welke VTH-instrumenten we daartoe inzetten.

Aanbeveling 4 uit de evaluatie (bijlage A). Formuleer vooral output- en outcome doelstellingen die gebaseerd zijn op de analyse van problemen en risico's. Focus daarbij op de hoogste prioriteiten: bepaal daarvan wat VTH dient bij te dragen. De doelstellingen dienen SMART geformuleerd te worden en van ieder doel dient bepaald te worden hoe registratie en monitoring plaats gaat vinden.

2.2 Integrale en persoonlijke dienstverlening

Initiatiefnemers hebben inzicht in onze regels - en die van andere overheden - via het landelijke Digitale Stelsel Omgevingswet. Door middel van vragenbomen en vergunningchecks bieden we initiatiefnemers de hulpmiddelen om zelf te beoordelen of een voorgenomen activiteit is toegestaan, aan regels is gebonden en of een vergunningaanvraag nodig is.

In aanvulling op de 'digitale dienstverlening' hechten we aan persoonlijke dienstverlening. We bieden de mogelijkheid om een conceptaanvraag in te dienen die we bekijken op haalbaarheid en wenselijkheid en waarbij we aangeven welke vervolgstappen gezet kunnen worden. We maken in bepaalde gevallen gebruik van onze omgevingstafel voor een beoordeling van een conceptaanvraag. We werken met vaste aanspreekpunten voor inwoners en bedrijven waardoor de lijnen kort zijn. Binnen het taakveld VTH kennen we een brede taakopvatting. Dat betekent dat vergunningverleners, inspecteurs en toezichthouders eigenaar zijn van het gehele proces (van constatering tot oplossing) en er zo min mogelijk overdracht is.

2.3 Ruimte voor initiatief en eigen verantwoordelijkheid

We volgen de principes van de Omgevingswet om burgers en ondernemers eigen verantwoordelijkheid te geven en hen ruimte te bieden om met oplossingen te komen. Waar de eigen verantwoordelijkheid onvoldoende leidt tot het realiseren van het gewenste effect, faciliteren we onze burgers en ondernemers. Dit kan door participatie, bijvoorbeeld door bij ruimtelijke initiatieven de interactie met de omgeving te ondersteunen. Onze Leidraad participatie beschrijft de mogelijkheden en de werkwijze.

Door alert te zijn op mogelijke conflicten bij klachten of signalen voorkomen we escalaties. Hetzelfde geldt voor het voorkomen van onnodige overtredingen of klachten doordat burgers en bedrijven onvoldoende op de hoogte zijn van regelgeving. Met tijdige voorlichting bieden we inzicht in de regels die van toepassing zijn.

2.4 Datagestuurd werken

Het benoemen van risico's, het stellen van prioriteiten en het gericht en doeltreffend inzetten van VTH-instrumenten is gemakkelijker als we goed inzicht hebben in activiteiten en ongewenst gedrag. Vooral door gebruik te maken van bestaande informatie, signalering, inzet van nieuwe technologie én de bereidheid van burgers en bedrijven om te melden.

Ook zijn er ontwikkelingen die ons inzicht gaan verbeteren en die de gegevensregistratie en data-analyses vereenvoudigen. Voorbeelden hiervan zijn de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), eLoket Informatieplicht Energiebesparing en (op termijn) de Samenhangende Objecten Registratie (SOR).

2.5 Jaarlijkse prioritering en planning

Het VTH-taakveld is erg dynamisch. De redenen van deze dynamiek zijn:

- De variatie in activiteiten in onze stad;
- De steeds snellere ontwikkelingen/veranderingen in de samenleving;
- De mate van naleefgedrag van burgers en bedrijven;
- Veranderende landelijke wet- en regelgeving;
- Regionaal en gemeentelijk beleid dat invloed heeft op VTH-taken.

Aanbeveling 7 uit de evaluatie (bijlage A). Beperk het toekomstig beleidsplan tot visie en uitgangspunten. Beschrijf in het beleidsplan de methodiek van risicoanalyse, maar benoem niet de (inhoudelijke) prioriteiten en VTH-doelen. Maak in het uitvoeringsprogramma jaarlijks een risicoanalyse, bepaal jaarlijks prioriteiten en formuleer jaarlijks doelen, zodat (flexibel) aangesloten kan worden op de problemen en risico's in de stad én bestuurlijke ambities.

Door deze dynamiek is het niet eenvoudig om meerdere jaren 'vooruit te kijken' met het benoemen van onze prioriteiten en geplande inzet van VTH-instrumenten. We kiezen ervoor om in dit beleidsplan vast te leggen welke methodiek we gebruiken om tot onze omgevingsanalyse en prioriteitstelling te komen (zie hoofdstuk 3). Deze methode doorlopen we jaarlijks in ons uitvoeringsprogramma, om de prioriteiten voor een komend jaar te benoemen en daar de inzet van onze VTH-instrumenten op te baseren.

Aanbeveling 8 uit de evaluatie (bijlage A). Maak in het beleid en het uitvoeringsprogramma onderscheid in taken die voortkomen uit (1) reguliere werkzaamheden (dienstverlening), (2) probleem- en risicoanalyse en (3) beleidsmatige en landelijke prioriteiten.

Bij de prioritering gaan we uit van:

- Dienstverlenende taken: dit betreft onze klantgestuurde taakuitvoering die is gebaseerd op vergunningaanvragen, meldingen, inspecties en landelijk voorgeschreven uitvoering.
- Risicogestuurde taken: dit betreffen prioriteiten op basis van onze jaarlijkse omgevingsanalyse.
- Beleidsgestuurde taken: dit betreft de inzet van VTH-instrumenten om uitvoering te geven aan vastgesteld gemeentelijk beleid of landelijke prioriteiten.

Aanbeveling 2 uit de evaluatie (bijlage A). Zorg in de toekomst voor tijdige actualisatie van VTH-beleid. In het geval het beleidsplan een looptijd heeft, dient actualisatie binnen deze looptijd plaats te vinden. Alternatief is het beleidsplan geen looptijd mee te geven, waardoor actualisatie plaats dient te vinden zodra de inhoud van het plan verouderd is.

Voorliggend plan heeft bewust geen looptijd. Het plan treedt in werking op het moment van vaststellen en loopt door tot vaststelling van nieuw beleid. Doordat prioriteiten en doelstellingen jaarlijks in het uitvoeringsprogramma worden gemaakt, houden we daarmee de BIG-8 gesloten met maximale flexibiliteit in beleid en uitvoering. Een evaluatie van het beleidsplan is voorzien in 2026, zodat dan bepaald kan worden of het beleidsplan integraal verlengd kan worden of aanpassing wenselijk is.

2.6 Samenwerken met partners

Bij de uitvoering van onze VTH-taken werken we samen met een groot aantal partners die medeverantwoordelijk zijn voor de fysieke leefomgeving: Dit zijn onder andere: RUD Zuid-Limburg, provincie Limburg, politie, RIEC, Rijkswaterstaat, Veiligheidsregio (brandweer), waterschap, PIM Zuid (Partners In Maatwerk, voor verhuur en beheer van woonwagencentrales), Inspectie Leefomgeving en Transport en het Openbaar Ministerie.

Door bundeling van kennis, taken en capaciteit zorgen we voor een kwalitatieve en betrouwbare dienstverlening. Zo willen we bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, het verminderen van de administratieve lasten voor bedrijven en inwoners en het verkorten van procedures.

De samenwerking met de partners gebeurt thema- of projectgericht. Met sommigen structureel, met anderen op incidentele basis. Samenwerking vindt op drie niveaus plaats:

- Strategisch niveau: afstemming over beleid en uitvoering, handhavingsprojecten, zoals een handhavingsestafette of een regionaal samenwerkingsprogramma.
- Tactisch niveau: doelgroep- en ketengericht, analyses, trend, inzet van handhavingsinstrumenten, aanpak probleem, informatie en kennisdeling;
- Operationeel niveau: casusbesprekingen, lokaal karakter, acties, projecten, integrale aanpak.

3 Omgevingsanalyse

3.1 Methode op hoofdlijnen

Dit beleidsplan bevat de methode voor de omgevingsanalyse die we jaarlijks doorlopen en waarvan we de resultaten vastleggen in ons uitvoeringsprogramma. Onze omgevingsanalyse is gebaseerd op de methode die door veel gemeenten wordt gehanteerd en die uitgaat van het effect van activiteiten en de kans dat de effecten zich voordoen. Op basis van deze 'Kans en Effect' benadering volgt een risicoscore voor alle activiteiten. Op basis van de risicoscore bepalen we de prioriteiten.

Onderstaand is de te hanteren analyse opgenomen en toegelicht:

Risicoanalyse Maastricht	Effectscores								Gemiddeld Effect	Kans	Score Totaal	Risiko categorie
	Veilig	Gezond	Leefbaar	Duurzaam	Natuur	Cultuur	Financieel	Bestuurlijk				
Beschrijving van de activiteit	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	1	0	laag

Hier staan alle activiteiten waarvoor we de omgevingsanalyse invullen

De effecttypen waarvoor we de risicoscore bepalen

De effectscore voor de betreffende activiteit

De kans dat de activiteit en de effecten kunnen optreden

De score is Gemiddeld Effect x Kans.
De verhouding is 2:1

De risicocategorie is laag, gemiddeld of hoog

3.2 Effecten

De omgevingsanalyse bevat acht type effecten. Deze effecten zorgen voor een volledige en evenwichtige bepaling van de risico's van de activiteiten. De effecten zijn onderstaand toegelicht:

Effect	Typering	Voorbeeldomschrijving
Veiligheid	persoonlijk en lichamelijk letsel	instortingsgevaar, explosie, brandoverslag, vluchtbeperkingen
Gezondheid	verslechterde gezondheid en welbevinden	bodem- en luchtverontreiniging, ventilatie, waterkwaliteit, lichttoetreding
Leefbaarheid	verslechterde kwaliteit van leefomgeving	geluidsoverlast, trillingen, geurhinder, lichthinder
Duurzaamheid	uitputting van natuurlijke bronnen en milieukwaliteit op (lange) termijn	bovenmatig energieverbruik, grondstofverbruik, uitstoot
Natuur	negatieve gevolgen voor flora- en faunasoorten en natuurgebieden	stikstofuitstoot, verstoren leefklimaat, verstening
Cultuurhistorie	aantasting van archeologische en monumentale waarden	sloop en verbouwing van monumenten, grondwerkzaamheden in archeologisch waardevol gebied
Financieel	financiële gevolgen voor de samenleving	opruim- en herstelkosten bij (asbest)branden, bodemsaneringen, illegaal gebruik van gemeentegrond, concurrentievervalsing
Bestuurlijk	risico's voor het openbaar bestuur	imagoschade, negatieve publiciteit en afnemend vertrouwen in de overheid, rechtsongelijkheid

3.3 Score

Per activiteit wordt een score toegekend op elk van de acht effecttypen. De effectscore is als volgt opgebouwd:

Score	Omschrijving	Toelichting
0	Niet (wit)	Geen effect
1	Beperkt (geel)	Tijdelijke hinder, van voorbijgaande aard, herstelbaar, van beperkte lokale invloed
3	Gemiddeld (oranje)	Effecten, maar niet in zeer belangrijke mate, kans op persoonlijk letsel
5	Groot (rood)	Ernstige hinder, bedreiging volksgezondheid onomkeerbare schade aan natuur en milieu, grove aantasting stadsschoon

De kansscore is als volgt opgebouwd.

Score	Omschrijving
1	Komt nauwelijks voor
2	Komt af en toe voor
3	Komt geregeld voor
4	Komt vaak voor
5	Komt heel vaak voor

De score totaal wordt per activiteit berekend door 2x het gemiddelde effect te vermenigvuldigen met de kans. Indien het gemiddelde effect zodoende 3 is en de kans 4, is de score totaal voor de activiteit $3*2 *4 = 24$.

De risicocategorie wordt bepaald op basis van de score totaal.

- Score totaal < 12 = laag
- Score totaal 12-20 = middel
- Score totaal > 20 = hoog

3.4 Activiteiten

De omgevingsanalyse wordt in de eerste kolom gevuld met de activiteiten waarop de analyse wordt ingevuld. Deze kolom bestaat ten minste uit onderstaande activiteiten en kan bij het jaarlijks doorlopen van de methode worden aangevuld of aangepast.

Bodemverontreiniging bij een bedrijf
Bodemverontreiniging van een bedrijf
Waterverontreiniging door lozing bedrijf
Gevaarlijke situatie bij een bedrijf
Geluidsoverlast door een bedrijf
Lichthinder door een bedrijf
Overlast hinderlijke geur door een bedrijf
Overlast stof van een bedrijf
Overlast door een bedrijf
Onjuist gebruik gevaarlijke stoffen bij een bedrijf
Gevaarlijke situatie bij een bedrijf
Energiebesparing door een bedrijf
Niet voldoen aan verplichte maatregelen tot energiebesparing

Bouw- en brandveiligheid
Brandonveilig gebruik van een gebouw met zelfredzame personen
Brandonveilig gebruik van een gebouw met niet-zelfredzame personen
Brandonveilig gebruik van een gebouw: kamergewijze verhuur
Brandonveilig gebruik van een gebouw met veel bezoekers
Onjuiste constructie van een gebouw
Slechte staat van een pand (verwaarlozing of langdurige leegstand)
Onveilige situatie voor omgeving bij bouwen en slopen
Aantasting (openbare) ruimte
Onjuiste kap en herplant van bomen
Houtstook
Overlast door houtstook
Illegaal bouwen of slopen
Bebouwing zonder vergunning
Illegaal slopen van een gebouw
Illegale verbouwing van een monumentaal gebouw
Hinder door geluid en trilling van installaties voor warmte/koude opwekking
Illegaal gebruik
Niet navolgen omgevingsplan
Niet toegestane toeristische woningverhuur
Niet toegestane woningsplitsing en kamergewijze verhuur
Strijdig gebruik van grond of perceel
Bedrijfsactiviteiten die niet zijn toegestaan
Niet toegestane activiteiten in archeologisch waardevol gebied
Illegale asbestverwijdering
Illegaal verwijderen van asbest bij een gebouw
Reclame en welstand
Illegale reclame bij een gebouw in de binnenstad
Illegale reclame bij een gebouw buiten de binnenstad
Strijdigheid met eisen van welstand

3.5 Werkwijze en tijdpad

Het jaarlijkse toepassen van de omgevingsanalyse gebeurt aan de hand van de volgende stappen:

1. Bepalen van de activiteiten waarvoor de omgevingsanalyse wordt ingevuld (oktober). Op basis van het overzicht in paragraaf 3.4 wordt nagegaan of er veranderingen zijn in de activiteiten.
2. Bepalen van de effectscores (0, 1, 3 of 5) én de kans (1, 2, 3, 4 of 5) per activiteit. Iedere oktober wordt een analyse gemaakt van beschikbare gegevens (aanvragen, inspecties, meldingen). In werksessies met de betrokken VTH-medewerkers wordt tot de scores voor de effecten en kans gekomen.
3. Berekenen van de Score totaal en bepalen van de Risicocategorie (laag, middel, hoog) per activiteit begin november. Tevens verificatie van de uitkomsten bij betrokken VTH-medewerkers.
4. De activiteiten in de hoge risicocategorie hebben de hoogste prioriteit. Voor ieder van deze activiteiten bepalen we tezamen met de VTH-medewerkers eind november het doel dat in het betreffende jaar met VTH nagestreefd wordt én de VTH-instrumenten die we gaan inzetten om het betreffende doel te realiseren.
5. Benoemen van de indicator(en) per doel om de voortgang op de doelen te monitoren (eind november). Tevens vastleggen van de registratiewijze van de indicatoren.

Actualisatie van de omgevingsanalyse vindt jaarlijks plaats in het uitvoeringsprogramma. De planning en afstemming tussen uitvoeringsprogramma, jaarverslag en teamplan komt aan bod in paragraaf 4.3.

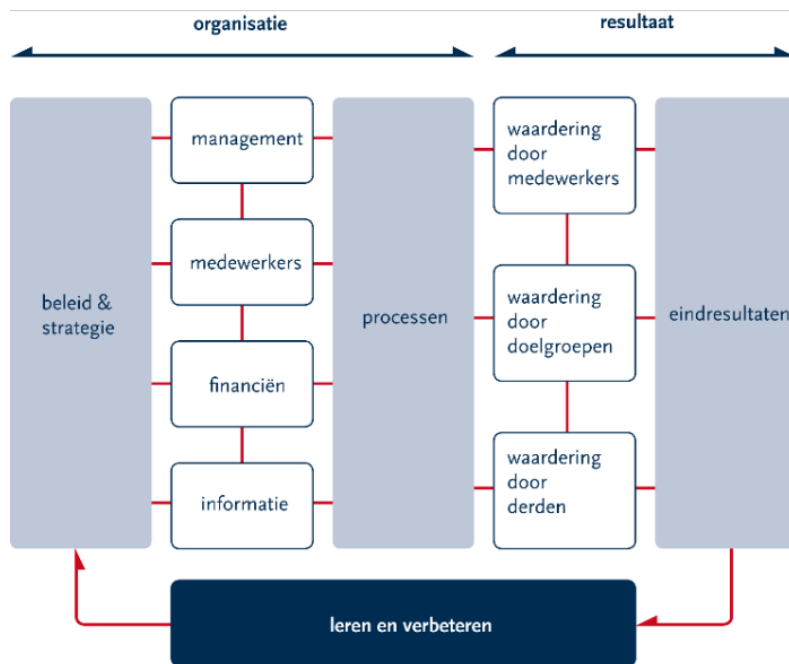
4 Kwaliteitsborging

4.1 Borging van kwaliteit

Kwaliteit is voor ons het realiseren van de doelstellingen die we met elkaar afspreken. Deze doelstellingen worden opgenomen in ons uitvoeringsprogramma en geven in de kern aan wat we vanuit VTH bijdragen aan de bestuurlijke ambities, kwaliteiten van de stad en maatschappelijke opgaven.

Vanuit landelijke eisen is er aandacht voor de organisatie en kwaliteit van gemeentelijke VTH-taken. Deze eisen komen overeen met ons uitgangspunt dat de inhoudelijke kennis en expertise op orde dient te zijn. Landelijk zijn hiervoor kwaliteitscriteria vastgesteld. Door middel van zelfevaluatie beoordelen we periodiek in welke mate onze organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria en dan met name op de onderdelen waar de inhoudelijke opgaven voor onze stad liggen.

Onze kwaliteitsborging voor de VTH-taken is gevisualiseerd aan de hand van het OverheidsOntwikkelModel (OOM-model) met zes organisatiegebieden en vier resultaatgebieden. Onderstaand is uitgewerkt wat we op de gebieden concreet doen.



Beleid en strategie:

- Benoemen van de risico's, prioriteiten en doelen voor vergunningverlening, inspectie, toezicht en handhaving in dit beleidsplan en ons uitvoeringsprogramma.

Management:

- Samenwerking met partners om gezamenlijk de benodigde capaciteit, deskundigheid en continuïteit van de taakuitvoering te garanderen.
- Communiceren en inbedden (richting medewerkers) van doelen uit beleid en strategie.
- Afstemmen van prioriteiten en werkwijzen van vergunningverlening enerzijds en inspectie en toezicht anderzijds, zodat aandacht bij dezelfde aspecten ligt.
- Verantwoorden op realisatie van doelstellingen uit beleid en strategie.

- Gesprek tussen management en bestuur in portefeuilleoverleggen waarin verwachtingen worden afgestemd.

Medewerkers:

- Borging van continuïteit en deskundigheid voor uitvoering van taken.
- Functiescheiding tussen vergunningverlener en toezichthouder.
- Rouleren van medewerkers die gedurende lange tijd verbonden zijn aan bepaalde aanvragers, ontwikkelaars of bedrijven.
- Bijhouden van functiebeschrijvingen waarin functie eisen zijn opgenomen
- Periodiek voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken op basis van vaste bespreekpunten, rekening houdend met landelijke kwalificaties.
- Scholing in relatie tot verwachte competenties, inhoudelijke opgaven/thema's en opleidingsnormen.

Financiën (middelen):

- Vertalen van beleid en strategie in jaarlijks uitvoeringsprogramma met een concrete uitwerking van in te zetten instrumenten en capaciteit.
- Borging benodigde middelen in begroting.
- Middelen voor scholing en ICT, materiaal en materieel

Informatie:

- Registreren van zaak- en procesgegevens in één registratiesysteem, gebaseerd op de werkprocessen die we hebben afgesproken.
- Registreren van gegevens van objecten in een registratiesysteem met gebruik van authentieke gegevens uit basisregistraties.
- Uitwisselen van relevante gegevens tussen zaak- en procesregistratie, documentregistratie en objectregistratie.

Processen:

- Bijhouden van procesbeschrijvingen, protocollen en werkinstructies die zijn gebaseerd op ons operationeel beleid. Ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zijn onze processen herzien.
- Gebruik van standaard sjablonen die juridische en communicatief zijn getoetst.
- Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling buiten kantoortijden.
- Vier ogen principe: toets door collega van niet gestandaardiseerde besluiten.

Aanbeveling 10 uit de evaluatie (bijlage A). Zorg voor het actief onder de aandacht houden van het VTH-beleid. Dit kan bijvoorbeeld door in uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen ook inhoudelijke verwijzingen naar het beleid te maken, in het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers het beleidsplan een plek te geven en als coördinatoren en management geregeld te verwijzen naar de keuzen die in beleid gemaakt zijn.

Waardering en eindresultaten:

Om inzicht te krijgen in de vier genoemde resultaatgebieden is een bepaalde vorm van meting nodig. Dit doen we voor de VTH-taken op de volgende wijze:

- Jaarlijkse verslaglegging over realisatie van doelen en realisatie van geplande prestaties en tussentijds via de organisatiebrede Planning & Control cyclus.
- Periodieke beoordeling vanuit de praktijk of het werkproces en de inhoudelijke beoordelingen plaatsvinden volgens afspraken.
- Bij bezwaar- en beroepsprocedures, waarbij vakinhoudelijke en procedureel / juridische aspecten getoetst worden en verbeterpunten kunnen worden benoemd.
- Bij doorlopen klachtenprocedure, waarbij verbeterpunten voor organisatie worden aangereikt door klachtencommissie.
- Jaarlijkse controle op rechtmatigheid van de accountant.
- Horizontaal toezicht door de raad.
- Beoordeling van de interbestuurlijk toezichthouder (provincie) op wettelijke vereisten ten aanzien van beleid, organisatie en uitvoering van VTH-taken.

4.2 Operationeel beleid

In hoofdstuk 3 is uitgewerkt hoe we jaarlijks een omgevingsanalyse maken en van daaruit de prioriteiten en in te zetten VTH-instrumenten bepalen die zijn gebaseerd op te realiseren doelen. Dit noemen we het strategisch beleid. De wijze waarop we dagelijks werken, noemen we ons operationele beleid. Dit operationele beleid is opgenomen in de bijlage.

Aanbeveling 5 uit de evaluatie (bijlage A). Zorg voor een beter onderscheid tussen (1) strategisch beleid (visie, bestuurlijke uitgangspunten), (2) tactisch-operationele beleid (werkwijzen op hoofdlijnen) en (3) jaarlijkse uitvoering en benodigde capaciteit.

In de preventiestrategie (bijlage B) benoemen we hoe we door onder meer goede voorlichting overtredingen proberen te voorkomen. In onze vergunstrategie (bijlage C) beschrijven we op welke wijze we vergunningen verlenen en meldingen beoordelen. Naast een hoofdbeschrijving van het proces, beschrijven we de toetsingsniveaus waar in beginsel geen 100% toets wordt uitgevoerd. Onder een 100% toets verstaan we een diepgaande toets aan alle wettelijke bepalingen.

Net als bij de toetsing (na ontvangst van aanvragen en meldingen), onderscheiden we ook bij inspectie en het toezicht verschillende uitvoeringsniveaus. Ook hier geldt dat het niet 100% kan zijn. Immers, in dit geval zouden we bij iedere activiteit continue aanwezig moeten zijn en alle aspecten moeten controleren. Deze niveaus worden vastgelegd in een inspectie- en toezichtstrategie (bijlage D).

We sanctioneren bij overtredingen conform de landelijke handhavingsstrategie. Deze strategie is op onderdelen overgenomen en waar wenselijk nader uitgewerkt. Ditzelfde geldt voor de landelijke gedoogstrategie. De sanctiestrategie is opgenomen in bijlage E.

Het strategische en operationeel beleid geeft voor onze medewerkers een duidelijke richting voor de dagelijkse uitvoering.

4.3 Uitvoeringsprogramma

Ons jaarlijkse uitvoeringsprogramma bevat de omgevingsanalyse, te realiseren doelstellingen en de geplande inzet van VTH-instrumenten. Deze inzet is vervolgens vertaald naar in te zetten capaciteit door de medewerkers binnen onze organisatie.

Aanbeveling 9 uit de evaluatie (bijlage A). Zorg dat de doorwerking van visie en uitgangspunten uit het VTH-beleid een significante plek in uitvoeringsprogramma en jaarverslag krijgen. Indien uit de jaarlijkse evaluatie blijkt dat visie en uitgangspunten aangevuld of aangescherpt dienen te worden, dan kan dit verwerkt worden in de toekomstige programma's en verslagen.

In het uitvoeringsprogramma wordt een duidelijk onderscheid gemaakt in:

- Dienstverlenende taken: dit betreft onze klantgestuurde taakuitvoering die is gebaseerd op vergunningaanvragen, meldingen, inspecties en landelijk voorgeschreven uitvoering.
- Risicogestuurde taken: dit betreffen prioriteiten op basis van onze jaarlijkse omgevingsanalyse, conform de methodiek zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3.
- Beleidsgestuurde taken: dit betreft de inzet van VTH-instrumenten om uitvoering te geven aan vastgesteld gemeentelijk beleid of landelijke prioriteiten.

Doordat het uitvoeringsprogramma gebonden is aan een kalenderjaar (begrotingsjaar), vindt vaststelling door het college van B&W bij voorkeur plaats vóór 1 januari van het betreffende jaar.

De omgevingsanalyse en daarmee het uitvoeringsprogramma worden gebaseerd op de ervaringen van de afgelopen beleidsperiode. Deze ervaringen worden (bestuurlijk) vastgelegd in een jaarverslag. We combineren bij voorkeur jaarverslag over jaar x en uitvoeringsprogramma over jaar $x+1$ in één document. Vaststelling vóór 1 januari is dan mogelijk door het jaarverslag te baseren op de periode t/m 1 oktober (kwartaal 1 t/m 3).

In de periode september-oktober vindt, gelijktijdig met de omgevingsanalyse, ook de analyse voor de dienstverlenende en beleidsgestuurde taken plaats. Op basis van een analyse van (1) de (bouw- en beheer)opgaven én (2) nieuwe/aangescherpte beleidsdocumenten van gerelateerde beleidsvelden vinden gesprekken plaats over de verwachte inzet vanuit VTH.

De uitwerking van het uitvoeringsprogramma vindt daardoor gelijktijdig met het uitwerken van het teamplan plaats in het 4^e kwartaal. De beleidskeuzen in het uitvoeringsprogramma werken daarmee direct door in capaciteit en organisatie.

4.4 Monitoring en jaarverslag

Aanbeveling 11 uit de evaluatie (bijlage A). Behoud de doorwerking van uitvoeringsprogramma's naar jaarverslagen; zorg dat ook in toekomstige jaarverslagen gerapporteerd wordt over ieder van de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma.

De uitvoering leidt tot resultaten. In hoeverre deze resultaten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen, is object voor monitoring, evaluatie en verantwoording. In ons uitvoeringsprogramma nemen we doelen en indicatoren op. Door het meten van deze indicatoren krijgen we inzicht in de mate waarin we onze prioriteiten en doelstellingen realiseren. De resultaten van de monitoring nemen we op in ons jaarverslag. Dit wordt vastgesteld door het college van B&W en ter kennisname aan de raad voorgelegd.

Een evaluatie van het beleidsplan is voorzien in 2026, zodat dan bepaald kan worden of het beleidsplan integraal verlengd kan worden of aanpassing wenselijk is.

Bijlage A. Evaluatie beleid

In deze bijlage blikken we terug op de voorgaande beleidsperiode. Deze periode liep vanaf het vaststellen van het *Bouwbeleidsplan 2016-2019* uit 2015 en de notitie *Prioriteiten Wabo Handhaving 2015-2018* uit 2014 tot aan de voorbereiding van het voorliggende beleidsplan. Het doel van deze evaluatie is het benoemen van de leerpunten. In het voorliggende beleidsplan geven we aan hoe we met deze leerpunten omgaan.

A1. Vaststelling van beleid

Met ingang van 14 april 2016 is de nieuwe Wet verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet verbetering VTH) in werking getreden. De gemeenteraad heeft in juni 2016 de *Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Maastricht* vastgesteld. Om o.a. de kwaliteit in de organisatie te waarborgen gaan de gestelde regels uit van een sluitende gemeentelijke beleidscyclus.

Aanbeveling 1. Actualiseren van de *Verordening kwaliteit VTH* aan de vernieuwde kwaliteitseisen en Omgevingswet.

Prioriteiten WABO Handhaving 2015-2018

De nota *Prioriteiten WABO Handhaving 2015-2018* uit oktober 2014 was de opvolger van het *Beleidsplan Handhaving Fysieke Ruimte* (2009). Ten tijde van het beleidsplan werd in de jaarlijkse rapportage aan college de voortgang en resultaten beschreven en als hiertoe aanleiding was werden aanbevelingen gedaan voor verschuivingen in aandacht, strategie en besteding van uren. Het college stuurde de jaarrapportage aan de Raad, vergezeld van een nieuw uitvoeringsprogramma.

De nota beschrijft wat onder Wabo handhaven wordt verstaan en welke ontwikkelingen worden gesignaleerd. De nota bevat verder de risicoanalyse in de vorm van een scorematrix waaruit prioriteiten zijn herleid. Deze dienen als basis voor het uitvoeringsprogramma. De nota eindigt met de aandachtspunten en randvoorwaarden bij het maken van keuzes voor nieuwe taken of verschuiving van prioriteiten (wat doen we nu niet?).

De nota richt zich uitsluitend op de Wabo handhaving (Bouw, Brandveiligheid, Milieu, Horeca) en niet op handhaving in de openbare ruimte. In januari 2020 verscheen het *Meerjarenprogramma 2020-2023 Handhaven openbare ruimte* van V&L vastgesteld voor de handhavingstaken in de openbare ruimte.

Bouwbeleidsplan 2016-2019

Het *Bouwbeleidsplan 2016-2019* (Kwaliteitsplan vergunnen en toezicht Wabo), oktober 2015, was de opvolger van het *Bouwbeleidsplan* uit 2006. Het beleidsplan bestaat uit drie onderdelen:

1. Beschrijving van de manier van werken en kwaliteitsborging daarvan (o.a. protocollen)
2. Inhoudelijke keuzes / thema's en de verwachte verschuiving daarin binnen de beleidsperiode
3. Toekomstige ontwikkelingen die van invloed zouden kunnen zijn op de vergun- en toezichtspraktijk.

In het *Bouwbeleidsplan* is aangekondigd dat vanaf 2016 op basis van het plan jaarlijks een uitvoeringsprogramma wordt opgesteld en dat op termijn ook inhoudelijke jaarverslagen volgen waarin verantwoording wordt afgelegd over de gestelde doelen en eventuele bijstelling van de strategie.

De looptijd van beide beleidsdocumenten is enkele jaren geleden verstreken. Reden is met name de (telkens) uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet met een half of een heel jaar. Door dit uitstel schoven ook de ambities om te komen tot Omgevingswetproof beleid naar achteren. Daarnaast lag prioriteit bij een zorgvuldige implementatie van de Omgevingswet, waardoor uitvoerende- en beleids capaciteit onvoldoende ingezet kon worden voor herziening van het VTH-beleid.

Aanbeveling 2. Zorg in de toekomst voor tijdige actualisatie van VTH-beleid. In het geval het beleidsplan een looptijd heeft, dient actualisatie binnen deze looptijd plaats te vinden. Alternatief is het beleidsplan geen looptijd mee te geven, waardoor actualisatie plaats dient te vinden zodra de inhoud van het plan verouderd is.

In februari 2022 is het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg* door een gezamenlijke werkgroep van deelnemende gemeenten en de provincie Limburg van de GR-regeling RUDZL opgesteld en voorgelegd aan de diverse colleges van B&W en Gedeputeerde Staten. Maastricht stelt dit regionaal VTH milieubeleidsplan vast samen met dit beleidsplan VTH Omgevingsrecht.

Het VTH-beleid Zuid-Limburg bestaat uit 2 delen. Het eerste deel bevat de missie & visie, probleemanalyse, doelen, kwaliteit zorg- en borging, uitvoerings- en handhaving strategieën en de organisatie. In deel 2 vindt de nadere uitwerking van de doelen (voor uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën) en de strategieën plaats.

Dit beleid is uniform voor de basistaken milieu binnen de regio Zuid-Limburg en legt het minimale uit te voeren niveau vast. De gemeenten en de provincie kunnen aanvullend hierop zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de RUD Zuid-Limburg laten uitvoeren. De resultaten van de bestuurlijke prioriteiten worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaruit voortkomende jaaropdracht aan de RUD Zuid-Limburg.

Het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid* omvat niet het beleid voor basistaken inzake Brzo en Rie 4-installaties en de Wbb-taken¹. De individuele bevoegde gezagen/bestuursorganen kunnen ervoor kiezen om het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid* ook van toepassing te verklaren op de overige VTH-taken, niet zijnde basistaken. De gemeente Maastricht kiest hier niet voor. Dit *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid* fungeert voor Maastricht als operationeel beleid voor een belangrijk deel van de milieutaken (basistaken). In de jaarverslagen en programma's is eveneens de uitvoering van de milieutaken door de RUD Zuid-Limburg meegenomen.

Aanbeveling 3. Beperk het nieuwe gemeentelijk VTH-beleid Omgevingsrecht, de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen tot de niet-basistaken om een dubbele beleidsvorming te voorkomen. Stel daarnaast voor de basistaken milieu het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg vast*.

A2. Functie van het beleid

Een beleidsplan behoort sturing te geven aan de uitvoering: wat doen we wel, wat doen we niet. Beide eerder vastgestelde beleidsdocumenten bevatten keuzes voor de uitvoering (ambities), gebaseerd op risicoanalyses en prioriteiten. De beleidsdocumenten, evenals de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, bevatten zeer beperkt concrete doelstellingen gericht op gewenste effecten. Sommige zijn te kwalificeren als outputdoelstelling, zoals 'Doorlooptijden van de omgevingsvergunningen moeten op niveau blijven: een maximum van 15% aan gegronde bezwaarschriften wordt de bijgestelde mijlpaal'. In de

¹ De bodemtaken van de Wet bodembescherming

uitvoeringsprogramma's zijn veel activiteiten benoemd die sterk op de uitvoeringsorganisatie zijn gericht (organisatie- en inspanningsdoelen). Voorbeelden hiervan zijn 'In samenwerking met BAG Beheer worden kwaliteitscontroles BAG gehouden' en 'De asbestcontroles met de check van het LAVS worden overgedragen aan de RUD ZL'.

De betekenis van de handhaving is meer dan een getalsmatige weergave van het aantal verrichte controles en behandelde klachtmeldingen (*output*). De werkelijke betekenis is het *maatschappelijke effect* van de handhaving, ook wel de *outcome* genoemd. Het maatschappelijke effect van een handhavingsactie of een -project (op een branche bijvoorbeeld) is echter niet eenvoudig aan te geven, laat staan in cijfers uit te drukken. In veel gevallen echter is het causale verband namelijk niet aan te tonen. In de jaarrapportages staat Maastricht stil bij de vraag of er voldoende wordt gedaan aan handhaving. In de laatste twee jaarrapportages is deze vraag vooral procesmatig beantwoord, in de betekenis dat er bewuste keuzes worden gemaakt in het controleregime. In de jaarrapportages 2018 en 2019 (en daarna niet meer) is een aanzet gedaan om de effecten van handhaving te duiden. Dit is gedaan door per thema de outcome in zijn algemeenheid en per thema aan de hand van voorbeelden te beschrijven.

Aanbeveling 4. Formuleer vooral output- en outcome doelstellingen die gebaseerd zijn op de analyse van problemen en risico's. Focus daarbij op de hoogste prioriteiten: bepaal daarvan wat VTH dient bij te dragen. De doelstellingen dienen SMART geformuleerd te worden en van ieder doel dient bepaald te worden hoe registratie en monitoring plaats gaat vinden.

De nota *Prioriteiten WABO Handhaving 2015-2018* bevat verder een concrete vertaling naar verschuiving in de werkvoorraad en beschrijving van de taken die niet worden uitgevoerd. Beide beleidsdocumenten zijn behoorlijk operationeel opgesteld en daarmee sterk operationeel kaderstellend en sturend voor de uitvoering.

Aanbeveling 5. Zorg voor een beter onderscheid tussen (1) strategisch beleid (visie, bestuurlijke uitgangspunten), (2) tactisch-operationele beleid (werkwijzen op hoofdlijnen) en (3) jaarlijkse uitvoering en benodigde capaciteit.

Een beleidsplan behoort de huidige situatie te inventariseren en het voorgaande beleid te evalueren. Beide beleidsplannen analyseren de tendensen en ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op het beleid en de uitvoering. Beide plannen bevatten echter geen specifieke analyse van de huidige situatie en beleidsevaluatie.

Aanbeveling 6. Het toekomstige VTH-beleid Omgevingsrecht baseren op een evaluatie van het gevoerde beleid en beschrijving van de specifieke Maastrichtse situatie.

In zowel het *Bouwbeleidsplan 2016-2019* als de notitie *Prioriteiten Wabo Handhaving 2015-2018* is bepaald met welke intensiteit de taakuitvoering plaatsvindt. Er zijn inhoudelijke prioriteiten (thema's) bepaald en in het beleid is vastgelegd hoe intensief de beoordeling van aanvragen/meldingen plaatsvindt, evenals het uitvoeren van inspecties en toezicht. Beide plannen zijn daarmee beleidsrijk. Het voordeel hiervan is dat deze beleidskeuzen niet jaarlijks bepaald dienen te worden in een uitvoeringsprogramma. Het nadeel is dat de jaarlijkse beleidsuitvoering daarmee veel minder flexibel is. Prioriteiten kunnen minder gemakkelijk jaarlijks gesteld worden, omdat in het beleidsplan meerjarige keuzen zijn vastgelegd.

Aanbeveling 7. Beperk het toekomstig beleidsplan tot visie en uitgangspunten. Beschrijf in het beleidsplan de methodiek van risicoanalyse, maar benoem niet de (inhoudelijke) prioriteiten en VTH-doelen. Maak in het uitvoeringsprogramma jaarlijkse een risicoanalyse, bepaal jaarlijks prioriteiten en formuleer jaarlijks doelen, zodat (flexibel) aangesloten kan worden op de problemen en risico's in de stad én bestuurlijke ambities.

Naast de prioriteiten die voortkomen uit problemen en risico's die vanuit VTH-processen worden geconstateerd, zijn er ook beleidsmatige en landelijke prioriteiten. Bij diverse strategische thema's, zoals veiligheid, klimaatadaptatie, energiebesparing en aantrekkelijkheid winkelgebied, kan VTH een significante rol spelen. Om inzicht te krijgen in de bijdrage die VTH kan leveren, zijn continu voelsprietten nodig in de organisatie en dient telkens het gesprek gevoerd te worden op bestuurlijk-, management- en uitvoerend niveau over de bijdrage die VTH kan leveren.

Aanbeveling 8. Maak in het beleid en het uitvoeringsprogramma onderscheid in taken die voortkomen uit (1) reguliere werkzaamheden (dienstverlening), (2) probleem- en risicoanalyse en (3) beleidsmatige en landelijke prioriteiten.

Het geformuleerde en gevoerde beleid dient structureel (jaarlijks) gemonitord en geëvalueerd te worden, wat vervolgens vertaald wordt in een nieuw jaarprogramma. Voor de monitoring heeft Maastricht alle werkprocessen vastgelegd in het workflowsysteem en worden doorlooptijden bewaakt. Via COGNOS Business Intelligence wordt managementinformatie gegeneerd. Met de jaarlijkse evaluatie en programmering zorgt Maastricht voor een gesloten beleidscyclus.

Over het geformuleerde en gevoerde beleid moet verantwoording worden afgelegd. Het college van burgemeester en wethouders moet jaarlijks over de voortgang en de resultaten van de VTH-taken Wabo rapporteren aan de raad (Art 7.7 Besluit Omgevingsrecht) en aan gedeputeerde staten in het kader van het zogeheten Interbestuurlijk Toezicht (IBT). Het evaluatieverslag wordt na vaststelling door het college, ter informatie gestuurd aan zowel de raad als gedeputeerde staten. Met de vaststelling van dit evaluatieverslag alsmede het uitvoeringsprogramma wordt voldaan aan de gestelde wettelijke kaders.

A3. Doorwerking van het beleid

In de jaarprogramma's en jaarverslagen (evaluatieverslagen) wordt verwezen naar het VTH-beleid. Daarmee is in procedurele zin sprake van het doorlopen van de cyclus (van strategisch plan naar jaarlijks programma). De inhoudelijke doorwerking van het beleid naar programma en verslag is echter beperkt. Dit kan veroorzaakt worden door de leeftijd van het beleid. Onderwerpen/thema's die in het beleidsplan bijzondere aandacht krijgen, zouden in het uitvoeringsprogramma en jaarverslag ook specifieke aandacht dienen te krijgen. Inhoudelijk lopen de documenten te ver uit elkaar.

Aanbeveling 9. Zorg dat de doorwerking van visie en uitgangspunten uit het VTH-beleid een significante plek in uitvoeringsprogramma en jaarverslag krijgen. Indien uit de jaarlijkse evaluatie blijkt dat visie en uitgangspunten aangevuld of aangescherpt dienen te worden, dan kan dit verwerkt worden in de toekomstige programma's en verslagen.

De verslagen en programma's zijn ieder jaar opgesteld. Tot 2018 werd dit gescheiden gedaan voor vergunningen en handhaving. Vanaf de jaarrapportage 2018 en programma 2019 zijn beide onderdelen geïntegreerd in één document.

Het evaluatieverslag/rapportage geeft informatie over aantallen producten, controles en behandelde klachtmeldingen, alsook over nieuwe ontwikkelingen of tendensen, die vervolgens leiden tot nieuwe of bijgestuurde acties in het komende jaarprogramma.

Het *Bouwbeleidsplan 2016-2019* en de notitie *Prioriteiten Wabo Handhaving 2015-2018* zijn bij de VTH-medewerkers vrijwel niet bekend. Maar weinig medewerkers die momenteel nog werkzaam zijn bij V&L zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van deze

beleidsstukken in 2014 en 2015. Daarnaast worden de beleidsstukken niet actief onder de aandacht gebracht door coördinatoren en management bij nieuwe en bestaande medewerkers. Onderdelen van de beleidsstukken zijn doorvertaald in werkwijzen, checklists en de inrichting van het VTH-registratiesysteem. Indirect werken veel medewerkers zodoende wel conform de keuzen uit de beleidsstukken.

Aanbeveling 10. Zorg voor het actief onder de aandacht houden van het VTH-beleid. Dit kan bijvoorbeeld door in uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen ook inhoudelijke verwijzingen naar het beleid te maken, in het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers het beleidsplan een plek te geven en als coördinatoren en management geregeld te verwijzen naar de keuzen die in beleid gemaakt zijn.

A4. Doelbereik

Beide beleidsdocumenten bevatten keuzes voor de uitvoering, gebaseerd op risicoanalyses en prioriteiten. In beide beleidsdocumenten zijn algemene ambities beschreven, maar ontbreken doelstellingen. Zie hiervoor ook aanbeveling 4.

In de uitvoeringsprogramma's zijn doelstellingen opgenomen, waarover jaarlijks in de jaarverslagen (evaluatieverslagen) wordt gerapporteerd. De jaarverslagen sluiten daarmee inhoudelijk goed aan op de programma's.

Aanbeveling 11. Behoud de doorwerking van uitvoeringsprogramma's naar jaarverslagen; zorg dat ook in toekomstige jaarverslagen gerapporteerd wordt over ieder van de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma.

Bijlage B. Preventiestrategie

Beter voorkomen dan genezen. Door vooraf te investeren in inzicht en duidelijkheid van regels, kunnen we een deel van de overtredingen door onze burgers en bedrijven voorkomen. Het betreft vooral overtredingen die door goedwillende en onbewuste overtreders worden gemaakt.

Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. We beoordelen initiatieven vanuit een: 'ja, mits'-benadering. Dat betekent dat we adviseren en denken in mogelijkheden en oplossingen. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie niet uitkomt is er een gesprek met een betrokken medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en een klantvriendelijke dienstverlening.

Bij preventie gaat het om het van nature nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door inspecties en toezicht uit te voeren, maar ook door eerst in te zetten op voorlichting en het uitleggen van het doel van regels. De meeste inwoners en bedrijven zijn dan bereid de voor hen geldende regels na te leven.

Het herkennen van ondermijnende activiteiten en het weerbaar maken van medewerkers vormt door het volgen van opleiding en training een belangrijk deel van de basiskennis van vergunningverleners, inspecteurs, toezichthouders en handhavers.

B1. Voorlichting

Via voorlichting wordt voorkomen dat overtredingen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis. Burgers en bedrijven worden door ons onder andere geïnformeerd over verandering van wet- en regelgeving en over het waarom van de verandering, indieningsvereisten en mogelijkheden voor aanvragen.

Voorlichting vindt plaats door:

- informatieverstrekking via social media en onze website met verwijzing naar websites van (landelijke) overheden met actuele informatie over beleid, wetgeving en indieningsmogelijkheden (omgevingsloket).
- beantwoording van vragen via telefoon, email of fysiek contact (aan ondernemersloket, bouwloket of bij vakafdeling). Bij de beantwoording wordt verwezen naar landelijke websites, extern adviseurs en mogelijkheden voor indienen conceptaanvraag (ook wel principeverzoek genoemd).
- vooroverleg wordt gebruikt om algemene informatie met de aanvrager/melder te delen en aan te geven wat nodig om de aanvraag compleet te krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de vindbaarheid en interpretatie van indieningsvereisten, gemeente specifieke bepalingen, te volgen procedures (scope, doorlooptijd, indiening in fasen², in delen of integraal) en andere benodigde toestemmingen.
- omgevingsoverleg op basis van een conceptaanvraag (ook wel principeverzoek genoemd). Zie hiervoor ook paragraaf B2.
- duidelijke vragenbomen (toepasbare regels) op de website waar de initiatiefnemer een vergunningcheck kan doen en/of zijn aanvraag/melding moet indienen.
- bij weigering of het buiten behandeling laten, wordt de aanvrager vóór besluitvorming geïnformeerd³ over het nog te nemen besluit en de overwegingen om tot dit besluit te komen.

² Onder de Omgevingswet is het indienen in fasen niet meer mogelijk; dit geldt enkel voor de Wabo.

³ In enkele gevallen kan tegen een weigering een zienswijze worden ingebracht (art. 4.7 Awb).

- technisch maatwerkadvies over wijze waarop activiteiten plaats kunnen vinden in lijn met bestuurlijke ambities, bijv. ten aanzien van restauratie van monumenten, verduurzaming van gebouwen en voorkomen van vochtproblemen.
- informatieverstrekking tijdens controles.

Voorlichting is een dienstverlening van onze gemeente zonder bijkomende kosten. Voor de toetsing van een conceptaanvraag heffen we leges, die grotendeels bij het indienen van een definitieve aanvraag (mits binnen een jaar na het verkrijgen van de beoordeling van het principeverzoek) in mindering worden gebracht.

B2. Beoordeling van conceptaanvragen

We streven ernaar conceptaanvragen van plannen en initiatieven integraal te beoordelen. Onder de Wabo gebeurt dit door een integrale toets door de verschillende vakafdelingen. Tevens kunnen we in het voortraject adviseren over de wijze van indiening van de vergunningaanvraag (al dan niet met deelactiviteiten). Conceptaanvragen kunnen meerdere keren tijdens de behandeling worden aangepast, zodanig dat een vergunningsaanvraag kan worden ingediend die binnen de kortere besluitvormingstermijnen kan worden besloten.

Onder de Omgevingswet gebeurt de beoordeling van conceptaanvragen door een omgevingsoverleg, waarbij we verschillende vakspecialisten, adviseurs, ketenpartners en de initiatiefnemer uitnodigen voor een opbouwende, kritische dialoog. Door de kortere besluitvormingstermijn voor complexe aanvragen onder de Omgevingswet wordt het omgevingsoverleg vóór indiening van de aanvraag gevoerd. Het gaat vooral om complexe en omvangrijke initiatieven die impact hebben op de stad. Het eindresultaat van het omgevingsoverleg op basis van een conceptaanvraag betreft een indicatie van de haalbaarheid van een initiatief op bepaalde maatgevende facetten zoals ruimtelijke inpassing (incl. welstand), wonen, milieu, brandveiligheid, cultureel erfgoed, gebieds- en soortenbescherming en mobiliteit. De aanvrager kan zijn initiatief zo nodig aanpassen en verder uitwerken en loopt zodoende in het formele vergunningentraject niet meer tegen onverwachte obstakels aan.

B3. Participatie

Voor vergunningprocedures kan het bevoegde gezag eisen stellen aan of richtlijnen geven voor de wijze van participatie van belanghebbenden bij de totstandkoming van een vergunningaanvraag. De initiatiefnemer kan met participatie zorgdragen voor voldoende draagvlak voor z'n initiatief.

Participatie levert vooral een bijdrage aan de verbetering van een initiatief in samenspraak met de omgeving. Het bevoegde gezag kiest in beginsel een neutrale positie in de dialoog. In sommige gevallen kan kennis en informatie aan de partijen beschikbaar gesteld worden om tot een gezamenlijke oplossing te komen.

B4. Actieve openbaarmaking

Een positieve prikkel kunnen we afgeven door 'naming en faming'. Door goed gedrag actief naar buiten te brengen en het belang van goede naleving te benoemen, stimuleren we anderen regels na te leven. Goed voorbeeld doet goed volgen. Een voorbeeld hiervan is de publiciteit rond bedrijven/instellingen waarmee we bijvoorbeeld een convenant/samenwerkingsafpraak afsluiten.

B5. Samenwerking bij de preventie

Bij het voorkomen van overtredingen werken we structureel samen met meerdere partijen, zoals Waterschap Limburg, brandweer van de Veiligheidsregio, GGD Zuid-Limburg, RUD Zuid-Limburg, andere gemeenten en Provincie. Voorlichting vindt structureel plaats samen met onder andere de RUD Zuid-Limburg.

Bijlage C. Vergunstrategie

We verstaan in deze vergunstrategie onder vergunningverlening:

- het verlenen, weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een vergunning of ontheffing;
- het behandelen van een melding⁴;
- het besluiten over maatwerk en/of gelijkwaardigheid;
- het afgeven van verklaring van geen bedenkingen⁵ en (bindende) adviezen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Vergunningverlening levert een bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het naleven van de regels die van toepassing zijn. Voor het bepalen van de acceptabele kwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.

Bij complexe initiatieven zetten we in op omgevingsoverleg voordat de vergunningaanvraag wordt ingediend. Zie hiervoor paragraaf B2. Met de Omgevingswet wordt de besluitvormingstermijn bij een vergunningaanvraag van veel complexe initiatieven verkort, waardoor er minder mogelijkheden meer zijn voor aanscherping en aanpassing van de aanvraag én afstemming met de omgeving. Middels vooroverleg met de initiatiefnemer én het omgevingsoverleg met de initiatiefnemer én partners, adviseurs en belanghebbende derden sturen we op een volledige en deugdelijke aanvraag, zodat besluitvorming binnen de wettelijke termijnen kan plaatsvinden.

C1. Basiswerkwijze

Uitgangspunten bij vergunningverlening en het behandelen van meldingen zijn:

- inwoners en bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige (conform indieningsvereisten) aanvragen/meldingen;
- we houden ons bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel;
- vergunningen zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving en beleid (landelijk, provinciaal en lokaal);
- vergunningen zijn afgestemd op landelijke standaarden, gangbare en beproefde methodieken;
- vergunningen zijn goed te begrijpen ('duidelijke taal'), uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar;
- besluiten op vergunningaanvragen worden tijdig genomen, conform de wettelijke termijnen of eigen streeftermijnen;
- het proces dat we doorlopen is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar;
- in de gevallen dat vergunningen of besluiten voor meerdere activiteiten worden aangevraagd, worden de verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze behandeld;
- er vindt afstemming, coördinatie of contact plaats met andere bestuurs- of adviesorganen of belanghebbende derden.

⁴ Zoals voor milieu, brandveilig gebruik, sloop en het lozen buiten inrichtingen. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het Activiteitenbesluit vervangen door het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Meldingen in de vorm van klachten worden in dit beleidsplan klachten genoemd.

⁵ De 'verklaring van geen bedenkingen' vervalt onder de Omgevingswet.

We hebben de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. Bij elke aanvraag wordt één vergunningverlener als vast aanspreekpunt benoemd. Het 'van het kastje naar de muur sturen' wordt hierdoor sterk verminderd, evenals het risico dat bij vergunningverlening tegenstrijdige voorschriften worden gesteld. De coördinerend vergunningverlener krijgt vanuit de betrokken disciplines adviezen aangereikt en ziet toe op het integrale karakter van de vergunning.

Ons hoofdproces voor het beslissen op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgt op hoofdlijnen onderstaande stappen. Daarbij volgen wij voor vergunningaanvragen de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Awb en de Wabo, en na inwerkingtreding, de Omgevingswet.

1. Inboeken, registreren en eventueel digitaliseren van de aanvraag;
2. Sturen ontvangstbevestiging;
3. Vergunningverlener beoordeelt:
 - a. Bevoegd gezag;
 - b. Uitgebreide of reguliere procedure;
 - c. Meervoudige of enkelvoudige aanvraag;
 - d. Publiceren aanvragen;
 - e. Overzicht bewaken over lopende procedures en de voortgang.
4. De vergunningverlener is verantwoordelijk voor het afhandelen van de aanvraag:
 - a. Toets volledigheid en ontvankelijkheid op basis van indieningsvereisten en samenloop met andere vergunningen/meldingen;
 - b. (Vak)inhoudelijke toets aan alle relevante beoordelingskaders;
 - c. Uitzetten bij interne- en externe adviseurs;
 - d. Bewaken van de termijn;
 - e. Aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
 - f. Opstellen en publiceren (concept)beschikking;
5. Behandelen zienswijzen bij uitgebreide procedure
6. Registratie (behandelstappen en documenten).
7. Archiveren beschikkingen (analoog en/of digitaal). Een afschrift van de beschikking en/of melding, wordt verstuurd aan alle adviserende externe adviseurs in verband met inspecties, toezicht en sanctioneren.
8. Bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening.

Vergunningaanvragen worden digitaal behandeld. We sturen zoveel mogelijk aan op digitale indiening. Aanvragen die op papier worden ingediend, worden door ons gedigitaliseerd. De basiswerkwijze voor het verlenen van een omgevingsvergunning is vastgelegd in het VTH-registratiesysteem, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. De meest voorkomende correspondentie, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn gestandaardiseerd.

Bij ontvangst van meldingen, zoals voor brandveilig gebruik, sloop en bouwen (onder de Wet kwaliteitsborging bouwen) vindt een beoordeling plaats of de melding compleet is en ontvangt de indiener een bevestiging. Er volgt op een melding geen besluit van ons. Indien een concretere uitwerking van voorschriften nodig is voor het voorkomen van risico's en/of voor een betere handhaafbaarheid, worden maatwerkvoorschriften opgelegd of een gelijkwaardigheidsbesluit genomen.

C2. Ontvankelijkheid

De afhandelingstermijn voor de aanvragen maakt het noodzakelijk om de nodige aandacht te geven aan de toets op ontvankelijkheid. Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen dan mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De marges voor het toestaan van uitzonderingen zijn gering; de aanvraag kan behoudens marginale aanpassingen niet omgevormd worden tot een ander plan.

We verrichten een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen voor een omgevingsvergunning. Als richtlijn geldt dat binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag schriftelijk om aanvullende gegevens wordt verzocht. De termijn moet dusdanig zijn dat de aanvrager redelijkerwijs in staat moet zijn om de aanvraag aan te vullen. Als de gevraagde stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag om een omgevingsvergunning buiten behandeling blijft, waartegen bezwaar kan worden ingediend.

In het kader van de Wet samenhangende besluiten en Awb bekijken wij, of voor het realiseren van de aangevraagde activiteit ook overige vergunningen of meldingen nodig zijn (zoals voor de Alcoholwet en de Algemene Plaatselijke Verordening) en informeren we hier de aanvrager over.

C3. Bibob-toets

Een Bibob-toets wordt in ieder geval door ons, conform de gemeentelijke beleidslijn Bibob, uitgevoerd. Dit gebeurt indien in het voortraject of als na ontvangst van de aanvraag het vermoeden is dat met de verlening van een vergunning het gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten gepleegd zullen worden of dat uit strafbare feiten verkregen geld benut zal worden. Ook in overige gevallen kan, conform de gemeentelijke beleidsregels, een toets worden uitgevoerd, bijvoorbeeld na een tip van het OM.

C4. Inwerkingtreding vergunning

De inwerkingtreding van een omgevingsvergunning is in principe de dag na bekendmaking. Doordat dan nog bezwaar (bij een reguliere procedure) of beroep (bij een uitgebreide procedure) kan worden ingediend, is een start op eigen risico. Zodra bij de behandeling van bezwaar en beroep anders wordt besloten, dient de situatie te worden hersteld conform de situatie vóór de start. Bij activiteiten met onomkeerbare gevolgen geldt een uitgestelde inwerkingtreding.⁶ Het betreft de activiteiten:

- Kappen
- Slopen in beschermd stadsgezicht en op grond van ruimtelijke regels
- Wijzigingen aan (gemeentelijke-, provinciale- en Rijks-) monumenten
- Aanleggen

Het gaat er bij bovenstaande activiteiten om de onomkeerbare gevolgen te voorkomen en de betrokken (o.a. monumentale) waarden te beschermen. Wanneer er in een specifiek geval, buiten bovenstaande vier activiteiten om, volgens vergunningverlener sprake is van een activiteit die kan leiden tot een wijziging van de bestaande toestand die niet kan worden hersteld, wordt dit in de vergunning opgenomen en gemotiveerd.

⁶ Er wordt in beginsel aangesloten bij de activiteiten die vallen onder de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

C5. Intrekken van vergunningen

Verleende vergunningen kunnen worden ingetrokken. Dit geldt bijvoorbeeld voor vergunningen voor werken die niet zijn gestart. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen in wetgeving. De termijn waarbinnen de initiatiefnemer een voornemen tot intrekking kan ontvangen, is vastgelegd in de Wabo en Omgevingswet. In de volgende gevallen zal aan de vergunninghouder een nadere termijn worden gegund waarbinnen alsnog met de werkzaamheden een aanvang moet zijn gemaakt:

- a. de vergunninghouder middels concrete documenten (bijvoorbeeld geaccepteerde offerte van een bouwondernemer, facturen van bestelde bouwmaterialen en/of hiermee gelijk te stellen documenten) zijn intentie tot bouwen kan aantonen.
- b. de vergunninghouder persoonlijke omstandigheden opvoert, zoals een sterfgeval in de familie ziekte of onverwachte financiële omstandigheden die tot uitstel van de bouwwerkzaamheden leiden.

C6. Beoordelingskader bouwen

Aanvragen worden allereerst getoetst aan de regels voor vergunningsvrij bouwen. Aanvragen voor vergunningplichtige bouwwerken toetsen we, na uitvoering van de ontvankelijkheidstoets (zie ook 'basiswerkwijze') achtereenvolgens aan de volgende onderdelen:

1. toetsing aan bestemmingsplan en ruimtelijke beleidsregels, later Omgevingsplan (zie ook beoordelingskader ruimtelijke ordening)
2. toetsing aan gemeentelijke verordeningen (later Omgevingsplan)⁷, zoals Bouwverordening, Hemel- en grondwaterverordening en Aansluitverordening
3. toetsing aan welstandseisen en restauratierichtlijnen (later Omgevingsplan)
4. bouwtechnische toetsing conform Bouwbesluit (later Besluit bouwwerken leefomgeving)
5. toetsing aan Bibob (zie ook 'basiswerkwijze', toepassing conform gemeentelijke beleidsregels).

Voor de activiteit bouw geldt dat de gemeentelijke toets (de zogenaamde preventieve toets) gekarakteriseerd wordt als een 'aannemelijkheidstoets': een vergunning voor de activiteit bouwen wordt alleen verleend als voldoende aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan de technische voorschriften. Hiermee stelt de wetgever duidelijk dat we bij het toetsen van de bouwaanvraag niet de verantwoordelijkheid overnemen van de vergunninghouder of de bouwpartij.

De vergunstrategie voor (bouw)aanvragen heeft tot doel te komen tot een uniforme manier van toetsen door hiervoor een kwaliteitsniveau vast te leggen. Hierdoor vindt een eenduidige toetsing plaats. Tevens wordt aan de hand van deze vergunstrategie gekomen tot een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van de beschikbare middelen. Dit is geborgd in het vergunningenproces van het VTH-registratiesysteem.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: bouwwerken onder gevolgklasse (GK) 1

Bouwwerken die vallen onder GK1 worden door ons niet meer bouwtechnisch getoetst; wel blijft bij deze bouwwerken de toetsing aan omgevingsplan (ruimtelijke bouwactiviteit) en gemeentelijke verordeningen gelden. Van de GK1 bouwwerken ontvangen we voorafgaand aan de bouw een melding (technische) bouwactiviteit met een risicobeoordeling, borgingsplan en gegevens over de kwaliteitsborger. Bij de risicobeoordeling moeten ook de plaatselijke omstandigheden worden meegenomen. Het betreft de samenhang met lokale voorschriften zoals:

⁷ Deze verordeningen worden mogelijk voorafgaand aan het opnemen in het Omgevingsplan gebundeld in de Verordening Fysieke Leefomgeving.

- het omgevingsplan en afwijkingsverzoeken daarvan (verleende buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die van invloed zijn op de melding Wkb),
- geluidsvoorschriften (zoals van wegverkeer en spoorwegen) die bovenop de eisen van Bbl een hogere isolatie-eis voorschrijven,
- externe veiligheid, welstand, monumenten, adviezen van de brandweer en
- de lokale toepassing van gelijkwaardigheid en maatwerkvoorschriften bij verbouw/transformatie.

Na afloop van de bouw ontvangen we een melding met een verklaring van de kwaliteitsborger. De diepgang waarmee de documenten in het kader van de Wkb getoetst worden, wordt op een later moment uitgewerkt. Dit geldt ook voor de eventuele uitwerkingen die we (aanvullend aan de wettelijke eisen) verwachten in het borgingsplan.

Onze inhoudelijke beoordeling van het borgingsplan kan ertoe leiden dat we contact opnemen met de kwaliteitsborger om gezamenlijk inspecties uit te oefenen tijdens de realisatie. Hiervoor kunnen we de initiatiefnemer informatie- en stopmomenten opleggen, zodat we goed onze inspecties kunnen uitvoeren.

Er kan een bouwmelding worden ingediend zonder gelijkwaardige oplossing, terwijl tijdens de bouw afwijkend wordt gebouwd met een gelijkwaardige oplossing. Dit kan tot gevolg hebben dat niet langer sprake is van een GK1 bouwwerk en er onterecht een melding is ingediend, terwijl een vergunning is vereist. Wanneer dit gebeurt zal de kwaliteitsborger contact op dienen te nemen met de gemeente. Wij dienen te beoordelen welke vervolgstappen binnen het wettelijk kader nodig zijn en de uitkomst terugkoppelen aan de kwaliteitsborger.

Bouwwerken (nog) niet onder GK1

De wetgever heeft de bouwtechnische voorschriften niet naar zwaarte gedifferentieerd. Het is praktisch onmogelijk om alle geldende voorschriften even uitputtend te toetsen. Hiervoor ontbreken de (financiële) middelen en capaciteit. Bovendien vraagt niet elk bouwwerk om deze controle, waardoor selectief getoetst dient te worden. Voor de technische toetsing van aanvragen voor de omgevingsvergunning bouwen is het daarom noodzakelijk tot een lokaal beleidskader te komen waarin we aannemelijk maken of aan de regelgeving wordt voldaan.

Bij de toetsing aan de bouwtechnische voorschriften voor bouwwerken die (nog) niet onder GK1 vallen (waaronder monumenten), maken we keuzes in ons toetsprotocol, gebaseerd op het landelijk project Collectieve Kwaliteitsnorming Bouwvergunningen (CKB).

Per type bouwwerk wordt jaarlijks, afhankelijk van de jaarlijkse omgevingsanalyse, bepaald op welk niveau ieder van de aspecten getoetst wordt. De toetsniveaus beschrijven de diepgang die de beoordeling van bouwplannen aan de verschillende thema's van het Bouwbesluit c.q. het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) moet hebben. Doelstelling daarbij is om de toetsingskwaliteit van aanvragen te waarborgen. Onder toetsingskwaliteit wordt verstaan: het afspreken van een minimaal toetsniveau waaraan wordt getoetst en waardoor inzicht wordt verschaft in hetgeen is getoetst.

		Scope
		Wonen - cat. 1 - dakkapel
		Wonen - cat. 1 - < € 100.000 (ernvoudig)
		Wonen - cat. 1 - < € 100.000 (complex)
		Wonen - cat. 2 - € 100.000 - € 1.000.000
		Wonen - cat. 3 - > € 1.000.000
		Publiek - cat. 1 - < € 100.000
		Publiek - cat. 2 - € 100.000 - € 1.000.000
		Publiek - cat. 3 - > € 1.000.000
		Bedrijf - cat. 1 - < € 100.000
		Bedrijf - cat. 2 - € 100.000 - € 1.000.000
		Bedrijf - cat. 3 - > € 1.000.000
		Overg. - cat. 1, 2 en 3
Hoofdstuk 1 - Algemene bepalingen		
art. 1.3	Gelijkwaardigheid	
Hoofdstuk 2 - Veiligheid		
Afdeling	Omschrijving	
2.1	Algemene sterkte van de bouwconstructie	
2.2	Sterkte bij brand	
2.3	Afscheiding van vloer, trap en hellingbaan	
2.4	Overbrugging van hoogteverschillen	
2.5	Trap	
2.6	Hellingbaan	
2.7	Beweegbare constructie-onderdelen	
2.8	Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie	
2.9	Beperking van het ontwikkelen van brand en rook	
2.10	Beperking van uitbreiding van brand	
2.11	Verdere beperking van uitbreiding van brand en beperking van verspreiding van rook	
2.12	Vluchtroutes	
2.13	Hulpverlening bij brand	
2.14	Hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw	
2.15	Inbraakwerendheid, nieuwbouw	
2.16	Veiligheidszone en plasbrandaandachtsgebied, nieuwbouw	
2.17	Aanvullende regels tunnelveiligheid	
Hoofdstuk 3 - Gezondheid		
Afdeling	Omschrijving	
3.1	Bescherming tegen geluid van buiten, nieuwbouw	
3.2	Bescherming tegen geluid van installaties, nieuwbouw	
3.3	Beperking van galm, nieuwbouw	
3.4	Geluidwering tussen ruimten van verschillende gebruiksfuncties, nieuwbouw	
3.5	Wering van vocht	
3.6	Luchtverversing	
3.7	Spuivoorziening	
3.8	Toevoer van verbrandingslucht en afvoer van rookgas	
3.9	Beperking van de aanwezigheid van schadelijke stoffen en ioniserende straling	
3.10	Bescherming tegen ratten en muizen	
3.11	Daglicht	
Hoofdstuk 4 - Bruikbaarheid		
Afdeling	Omschrijving	
4.1	Verblijfsgebied en verblijfsruimte	
4.2	Toiletteruimte	
4.3	Badruimte, nieuwbouw	
4.4	Bereikbaarheid en toegankelijkheid, nieuwbouw	
4.5	Buitenberging, nieuwbouw	
4.6	Buitenruimte, nieuwbouw	
4.7	Opstelplaatsen, nieuwbouw	
Hoofdstuk 5 - Energiezuinigheid		
Afdeling	Omschrijving	
5.1	Energiezuinigheid, nieuwbouw	
5.2	Milieu, nieuwbouw	
Hoofdstuk 6 - Installaties		
Afdeling	Omschrijving	
6.1	Verlichting, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.2	Voorzieningen voor het afnemen en gebruiken van energie, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.3	Watervoorziening, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.4	Afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.5	Tijdig vaststellen van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.6	Vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.7	Bestrijden van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.8	Bereikbaarheid van hulpverleningsdiensten, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.9	Aanvullende regels tunnelveiligheid, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.10	Bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten nieuwbouw en bestaande bouw	
6.11	Tegengaan van veel voorkomende criminaliteit, nieuwbouw en bestaande bouw	
6.12	Veilig onderhoud van gebouwen, nieuwbouw	
Hoofdstuk 7 - Gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen		
Afdeling	Omschrijving	
7.1	Voorkomen van brandgevaar en ontwikkeling van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	
7.2	Veilig vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande bouw	
7.3	Overige bepalingen veilig en gezond gebruik, nieuwbouw en bestaande bouw	
Hoofdstuk 8 - Bouw en sloopwerkzaamheden		
Afdeling	Omschrijving	
8.1	Het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden	
8.2	Afvalscheiding	
Hoofdstuk 9 - Overgangs- en slotbepalingen		
Afdeling	Omschrijving	
9.1	Algemeen overgangsrecht	
9.2	Specifiek overgangsrecht	
9.3	Intrekking regelgeving	
9.4	Inwerkingtreding	
9.5	Citeertitel	

Voorbeeldtabel voor het bepalen van het toetsniveau, jaarlijks uit te werken in het programma

Jaarlijks wordt bovenstaande matrix gevuld met de toetsniveaus voor bouwactiviteiten. We onderscheiden vijf niveaus waarbij de diepgang van de controle oploopt van niveau 0 naar niveau 4, te weten: steekproef, uitgangspunten (sneltoets), globaal (visueel), gemiddeld (representatief) en grondig (integraal). Er is voor gekozen om de toetsniveaus redelijk algemeen te beschrijven en niet voor elk individueel voorschrift van het Bouwbesluit te definiëren wat onder het toetsniveau moet worden verstaan. Door middel van werkafspraken en gestandaardiseerde werkprocessen wordt bevorderd dat de hantering van de toetsniveaus door de verschillende bouwplantoetsers op uniforme wijze wordt toegepast.

Cat.	Werkniveau	Omschrijving	Voorbeeld
0	Steekproef	Geen toetsing, behalve incidentele steekproef op specifieke (technische) informatie.	Bij een bouwplan wordt gekeken of de verschillende type berekeningen aanwezig zijn.
1	Uitgangspunt (sneltoets)	Toetsen op de compleetheit van de (technische) informatie: <ul style="list-style-type: none"> controle op aanwezigheid tekeningen/berekeningen; zijn vereiste voorzieningen op tekening aangegeven en is het op basis van een eerste globale inschatting plausibel dat op hoofdlijnen aan de eisen worden voldaan? 	Bij een bouwplan wordt gekeken of er een daglichtberekening aanwezig is, of het gebouw is opgedeeld in verblijfsgebieden in verblijfsruimtes, of er een trap is etc.
2	Globaal (visueel)	Toetsen of uitgangspunten conform norm zijn uitgevoerd: <ul style="list-style-type: none"> controle door na te gaan of uitgangspunten uit tekeningen/berekeningen zijn te halen door bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> o maten of meten o controle andere specificaties (bijv. certificaat) o controle rekenmethode wordt er voldaan aan de gestelde eisen; tekeningen en berekeningen worden concreet naast de eis gelegd en met elkaar vergeleken. 	Bij een daglichtberekening zal wel worden gecontroleerd of er is gekeken naar het netto glasoppervlak en evt. aanwezige belemmeringen en/of overstekken, maar wordt de berekening niet inhoudelijk gecontroleerd. Bij een ventilatieberekening zal er wel worden gecontroleerd of de capaciteit per m2 vloeroppervlak juist is en of de aan- en afvoervoorzieningen aanwezig zijn, maar wordt de berekening wederom niet inhoudelijk gecontroleerd.
3	Gemiddeld (representatief)	Toetsen of berekeningen correct zijn weergegeven: <ul style="list-style-type: none"> controle door aantal representatieve onderdelen (vooral de constructieve- en brandveiligheid) op tekening en/of in berekening rekenkundig te controleren. 	Bij een daglichtberekening worden niet alle verblijfsgebieden/ruimtes gecontroleerd, maar enkele ruimtes waarvan de verwachting is dat deze ruimten kritiek zijn. Bij de controle van meerdere trappen worden slechts enkele trappen gecontroleerd.
4	Grondig (integraal)	Toetsen op alle onderdelen <ul style="list-style-type: none"> voorschrift integraal controleren; berekeningen narekenen; zo nodig complexe berekeningen uitbesteden. 	Bij het toetsen van het bouwplan vindt er een controle plaats van op de tekening vermelde afmetingen, controle of deze afmetingen overeen komen met de in de berekening vermelde gegevens, het narekenen van berekeningen, het natrekken van hoeveelheden etc.

Hierbij wordt een groter belang gehecht aan veiligheids- en gezondheidsaspecten. Ook ligt het voor de hand om bouwwerken in risicovolle bouwklassen intensiever te toetsen.

In het bestemmingsplan (later omgevingsplan) worden ruimtelijke beleidskeuzes vertaald naar praktisch toepasbare voorschriften (zie ook beoordelingskader ruimtelijke ordening). Regels over welstand en monumenten zijn vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Restauratierichtlijnen zijn als beleidsregel opgesteld. Daarnaast geldt specifiek voor de welstandsnota overgangsrecht. Nadat de Omgevingswet in werking is getreden, is de welstandsnota een beleidsregel. Daarmee wordt de ruimtelijke uitstraling en kwaliteit van onze gemeente waar nodig gewaarborgd. De toetsing aan welstandseisen vindt voor kleinere plannen ambtelijk plaats.

Grotere plannen en monumentenplannen worden altijd voor advies voorgelegd aan de Welstands- en Monumentencommissie.

C7. Beoordelingskader sloopwerkzaamheden

Sloopactiviteiten vinden plaats bij verbouwing, uitbreiding of volledige sloop van objecten. Voor slopen geldt bij karakteristieke objecten (bij monumenten, in beschermde stads- en dorpsgezichten en het cultuurhistorisch attentiegebied volgens het bestemmingsplan, straks omgevingsplan) een vergunningplicht. Aanvragen voor sloopactiviteiten worden getoetst aan het bestemmingsplan (later omgevingsplan), Bouwbesluit (later Bbl) en de Restauratierichtlijnen bij verbouw en onderhoud van monumenten. De toetsresultaten worden waar nodig vertaald naar nadere voorwaarden in de vergunning.

Voor overige objecten geldt een meldingsplicht. Ten aanzien van asbest wordt de sloopmelding beoordeeld conform het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg*. Sloopmeldingen voor risicovolle sloopwerken worden daarnaast beoordeeld op constructieve en omgevingsveiligheid.

C8. Beoordelingskader brandveilig gebruik

Het toetsen van meldingen en aanvragen omgevingsvergunning voor alle typen gebouwen in relatie tot brandveiligheid gebeurt op basis van een 100% toets aan wettelijke regelgeving, zowel ten aanzien van volledigheid als inhoud. Met de brandweer zijn afspraken vastgelegd in welke gevallen adviezen worden gevraagd bij de behandeling van vergunningaanvragen. Het betreft onder meer situaties waar sprake is van een gelijkwaardigheid, brandmeldinstallaties met een doormelding naar de meldkamer van de brandweer, BRZO- en BEVI-bedrijven en grote (complexe) bouwwerken met gevolgen voor de inzet van de repressieve dienst (uitruk). Bij deze gevallen wordt in ieder geval advies gevraagd en waar nodig collegiaal overleg gevoerd tussen de vergunningverleners en Veiligheidsregio (brandweer).

Voor niet-bouwwerken, zoals tenten, podia, kermissen en overige plaatsen wordt gewerkt volgens het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen en het gemeentelijk beleid voor evenementen.

C9. Beoordelingskader monumenten en archeologie

De omgevingsvergunning voor monumenten en archeologie vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan gemeentelijk-, provinciaal- en rijkscultuurhistorisch erfgoed.

Voor vrijwel alle veranderingen aan een monument is ook een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen vereist. Naast de gebruikelijke beoordeling van de aanvraag aan het beoordelingskader bouwen (paragraaf C6) wordt de aanvraag voor een monument ook getoetst aan de *Restauratierichtlijnen bij verbouw en onderhoud van monumenten*. Voor alle aanvragen met betrekking tot rijks- of gemeentelijke monumenten, dan wel gelegen binnen het beschermd stadsgezicht en cultuurhistorische attentiegebieden, wordt advies aangevraagd bij de Welstands- en Monumentencommissie.

In gevallen waarin ingrijpende wijzigingen, reconstructies, herbesteding en sloop plaatsvindt aan rijksmonumenten wordt advies aangevraagd bij de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE).

Aanvragen bij graafwerkzaamheden dieper dan 40 cm in archeologisch waardevol gebied worden beoordeeld aan het regulier beoordelingskader bouwen (paragraaf C6). Archeologische waarden worden zoveel mogelijk in de grond (in situ) behouden. In dit kader is vaak archeologisch onderzoek noodzakelijk. Door de intensiteit van toetsing en proactief toezicht kan een afdoende waarborg voor instandhouding van monumentale waarden worden verkregen.

C10. Beoordelingskader milieu

Voor de activiteit milieu is het bedrijf primair verantwoordelijk voor een milieuverantwoorde bedrijfsvoering, binnen de kaders die hiervoor door de overheid zijn gesteld. De werkzaamheden rondom vergunningverlening milieu hebben betrekking op het beoordelen van aanvragen en meldingen voor activiteiten die van invloed zijn op het milieu. Voor de diepgang van toetsing van meldingen en aanvragen voor milieuactiviteiten wordt verwezen naar het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg*.

C11. Beoordelingskader water en rioleringen

De Hemel- en grondwaterverordening en de Aansluitverordening vragen speciale aandacht voor het aspect hemel- en afvalwater. Dit om te voorkomen dat er in de toekomst wateroverlast kan optreden. Dit heeft niet alleen te maken met het treffen van voorziening op eigen terrein ter voorkoming van wateroverlast in de omgeving, maar ook ter bescherming van het bouwwerk. Ook wordt er speciale aandacht gevraagd voor de bouwpeilen. Daarmee wordt beoordeeld of het bouwpeil voldoende hoog ligt ten opzichte van de kruin van de weg om binnenstromend water te beperken.

Voor wat betreft de aansluiting op de riolering is het van belang om in een zeer vroeg stadium te onderzoeken welke aansluitingen mogelijk zijn. Dit heeft te maken met aspecten als hoogteligging en dimensionering.

C12. Beoordelingskader ruimtelijke ordening

Uitgangspunt is dat alle aanvragen integraal worden getoetst aan het vigerende ruimtelijke plan om te bekijken of er sprake is van strijdigheden met de planregels. Tot inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn dit de bestemmingsplannen. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dit het omgevingsplan. Dit gebeurt op een grondige manier, waarbij specifieke kenmerken nauwkeurig worden nagemeten en bestemmingen per ruimte worden benoemd en gecontroleerd. Als blijkt dat een aanvraag niet voldoet aan het geldende ruimtelijke plan, wordt beoordeeld of een afwijking of wijziging⁸ van het ruimtelijk plan mogelijk is.

In het bestemmingsplan (vanaf inwerkingtreding Omgevingswet het omgevingsplan) zijn activiteiten benoemd, die met een vergunning zijn toegestaan. Het betreft dan een binnenplanse activiteit. Een voorbeeld hiervan zijn de aanlegactiviteiten. Voor de beoordeling van aanvragen voor de activiteiten in het bestemmingsplan/omgevingsplan wordt 100% getoetst aan de beoordelingsregels in het plan. Deze beoordelingsregels zijn door de gemeenteraad geformuleerd.

Bestemmingsplanbeleid

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet streven we naar grondgebieddekkende bestemmingsplannen binnen onze gemeente.

⁸ Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit.

De gemeenteraad kan verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid voor een gebied (voorbereidingsbesluit). Een voorbereidingsbesluit is nodig om ongewenste ontwikkelingen in een bepaald gebied te voorkomen. Daarnaast kan, op basis van een voorbereidingsbesluit, medewerking worden verleend aan (bouw)activiteiten die geen invloed hebben op de gewenste ontwikkeling van een gebied, of daar mee in overeenstemming zijn. Een voorbereidingsbesluit wordt in ieder geval nodig geacht indien in een plangebied veel nieuwe ongewenste ontwikkelingen worden verwacht.

De afgelopen jaren is door veranderde wet- en regelgeving het opstellen van een bestemmingsplan veel complexer geworden. In een bestemmingsplan wordt ingegaan op diverse aspecten zoals luchtkwaliteit, de watertoets, monumenten en archeologie. Om te zorgen voor een handhaafbaar bestemmingsplan, wordt het team Handhaven Wabo en externe partners als de RUD en de regionale brandweer vanaf de start in het planproces betrokken.

Beleid voor afwijking van bestemmingsplannen

Het merendeel van de afwijkingen van de regels van bestemmingsplannen en beheersverordeningen valt onder de reguliere procedure. We hebben ruimtelijke beleidsregels waar aanvragen die afwijken van het bestemmingsplan aan getoetst worden (zoals de beleidsregels voor splitsen en omzetten van woningen), om te beoordelen of medewerking kan worden verleend. Alle betrokken belangen worden hierbij in beeld gebracht en afgewogen.

In de bijlage II van het Besluit omgevingsrecht zijn gevallen opgenomen waarvoor een omgevingsvergunning 'afwijken van het bestemmingsplan' binnen een reguliere procedure kan worden verleend. Het gaat hier om een voortzetting van de zogenoemde 'kruimellijst' van bouwwerken.

Indien een bouwplan niet binnen het bestemmingsplan/beheersverordening past en het niet tot de 'kruimellijst' behoort, wordt beoordeeld of voor het bouwplan een omgevingsvergunning voor het strijdig planologisch gebruik met een goede ruimtelijke onderbouwing of een nieuw bestemmingsplan mogelijk is. Vervolgens wordt beoordeeld of het wenselijk is om aan het initiatief mee te werken.

Beleid voor afwijking van omgevingsplannen

Vanaf inwerkingtreding Omgevingswet vormen de bestemmingsplannen, beheersverordeningen en nog een aantal andere ruimtelijke regels zoals opgenomen in de Invoeringswet van rechtswege het omgevingsplan van onze gemeente.

In Maastricht zijn er geen specifieke beleidsregels voor het afwijken van het omgevingsplan. Per geval wordt een beoordeling/afweging gemaakt. Bij die beoordeling/afweging wordt wel getoetst aan gemeentelijk beleid. Als een aangevraagde activiteit in strijd is met het omgevingsplan, spreken we van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De procedure voor een binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit is standaard de reguliere procedure. Onder de Omgevingswet is geen sprake meer van een door de wetgever vastgestelde lijst van categorieën van planologische gebruiksactiviteiten.

Onder de Omgevingswet kunnen gemeenten de kruimelgevallenregeling of een (aangepaste) variant hierop onderbrengen in het omgevingsplan zodat het dan een binnenplanse omgevingsplanactiviteit wordt, of buiten het omgevingsplan laten zodat het een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt.

Beoordeling van de aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vindt plaats aan de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Na besluitvorming over een buitenplanse omgevingsplanactiviteit passen we het omgevingsplan aan. Hiervoor gaat (waarschijnlijk vanaf 31-12-2029) een maximale termijn gelden van 5 jaar.

C13. Beoordelingskader aanleg weg, kap, reclame en inritten

Voor het realiseren van activiteiten met betrekking tot de fysieke leefomgeving die als wettelijke basis in de gemeentelijke verordeningen zoals bijvoorbeeld de APV (later omgevingsplan, mogelijk tussentijds nog in Verordening Fysieke Leefomgeving) zijn geregeld, vindt toetsing voorlopig nog primair plaats op basis van de bepalingen in die gemeentelijke verordeningen. Naast deze publiekrechtelijke toetsing, worden soms ook privaatrechtelijke afspraken gemaakt als de activiteiten plaatsvinden op publieke gronden (bijvoorbeeld bij de aanleg van inritten).

Bij aanvragen voor de aanleg van een weg of inritten vindt afstemming plaats met de wegbeheerders. Binnen onze gemeente zijn we dit zelf, het Waterschap Limburg of de provincie.

Van kappen kan sprake zijn als een boom of een houtopstand geveld wordt of als er zeer drastisch wordt gesnoeid, bijvoorbeeld het verwijderen van de kroon uit een boom. In de Bomenverordening Maastricht is opgenomen in welke gevallen voor het kappen/vellen van bomen een vergunning nodig is.

C14 Beoordelingskader bodem, bouwstoffen en grondstromen

Ontvangen vergunningen en meldingen in het kader van bodem, bouwstoffen en grondstromen worden 100% door de vergunningverleners getoetst aan de wettelijke eisen.

C15. Beoordelingskader natuurbescherming en flora en fauna

Bij meldingen of aanvragen voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor beschermde flora en fauna geven we een signaal aan de provincie, zodat zij kunnen bepalen of de activiteit 'handelen in een natuurbeschermingsgebied of met gevolgen voor een natuurgebied' aangevraagd had moeten worden. Indien een aanvraag voor een omgevingsvergunning deze activiteit bevat, dan wordt onder het regime van de Wabo door het college een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) aangevraagd bij Gedeputeerde Staten. Onder de Omgevingswet krijgen Gedeputeerde Staten een adviesrecht.

Indien deze toetsing plaatsvindt in het kader van een aanvraag die bij ons is ingediend, nemen we de resultaten (verklaring van geen bedenkingen) over in onze beschikking.

C16. Samenwerking bij de vergunningverlening

De vergunningverlener beoordeelt of collegiaal overleg nodig is, onder andere om andere benodigde disciplines te laten beoordelen of een toetsing noodzakelijk is of collega's met meer specialistische kennis te betrekken. In het gedigitaliseerde werkproces zijn ook de contactmomenten met externe en interne adviseurs benoemd. Afhankelijk van de aangevraagde activiteit vindt samenwerking plaats met diverse interne en externe adviseurs.

Een deel van de VTH-taken wordt door de RUD Zuid-Limburg en de Veiligheidsregio Zuid-Limburg uitgevoerd. De RUD Zuid-Limburg heeft daarvoor een eigen beleid en

uitvoeringsprogramma voor Maastricht opgesteld. Daarnaast werken we samen bij vergunningverlening met onder meer het Waterschap Limburg en Provincie.

Aanvragen voor monumenten, aanvragen binnen beschermd stadsgezicht en (afhankelijk van de ingreep) aanvragen binnen cultuurhistorisch attentiegebied worden, naast de gebruikelijke beoordeling voor slopen/bouwen volgens het toetsprotocol, getoetst door de afdeling Cultureel Erfgoed, de Welstands- en Monumentencommissie en (in sommige gevallen) bij Rijksmonumenten door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

Bijlage D. Inspectie- en toezichtstrategie

We dienen inzicht te geven in de wijze waarop we de naleving van wet- en regelgeving controleren. Controles vinden plaats in de vorm van:

- **Inspecties**, dus na een verleende vergunning of ontvangen melding.
- **Toezicht**, als geen sprake is van een verleende vergunning of ontvangen melding, bijvoorbeeld na klachten, ongewone voorvallen of handhavingsverzoeken.

Op welke wijze en met welke frequentie uiteindelijk inspecties en toezicht wordt gehouden, is het resultaat van de uitkomsten van de omgevingsanalyse. Hierbij spelen ook de ervaringen die met onze inwoners, bedrijven en instellingen zijn opgedaan en de keuzes in het verleden een rol.

Vergunningen, controles, sancties en handhavingsverzoeken registreren wij in het VTH-registratiesysteem.

We zetten onze inspectie- en toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vinden er controles plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (omgevingsanalyse). De planning wordt vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Niet alles is echter vooraf in te plannen. Klachten of ongewone voorvallen kunnen toezicht noodzakelijk maken.

De inspectie- en toezichtstrategie is gericht op het op eenzelfde wijze uitvoeren van controles in overeenkomstige gevallen. De doelen hiervan zijn tweeledig. Enerzijds het bereiken van transparantie, professionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor diegenen waarop de controle zich richt. Anderzijds het voorzien in een hoge mate van effectiviteit en efficiency, zodat zo hoog mogelijke maatschappelijke effecten tegen zo laag mogelijke inspanningen en kosten worden bereikt. Zodra een overtreding is geconstateerd, wordt overgegaan op een andere strategie (zie bijlage F): waarschuwen (incl. voornemen tot opleggen), sanctioneren of alleen in uitzonderlijke gevallen gedogen.

D1. Vormen van controle

Inspecties vinden plaats na aangevraagde vergunningen en ontvangen meldingen, bijvoorbeeld bij nieuwbouw, verbouw, sloop en realisatie van tijdelijke bouwwerken of bij oplevering van een milieubelastende activiteit of gebouw met vergunning of melding voor brandveilig gebruik. De inspecties kunnen zowel op locatie zijn, als administratief (bijv. de controle van het as built dossier in het kader van de Wkb).

Het **toezicht** in onze gemeente kent de volgende vormen:

- Structureel (routinematige) toezicht: periodiek toezicht op specifieke locaties, zoals bij milieubelastende activiteiten, monumenten of brandveilig gebruik van horeca en woningen door kwetsbare doelgroepen. In de regel worden alle aspecten (i.c. de gehele vergunning/melding) getoetst;
- Administratief toezicht (bijvoorbeeld bij controle van keuringsrapporten);
- Ad hoc toezicht vanwege bijzondere omstandigheden, onder andere door klachten of handhavingsverzoeken;
- Thematische/projectgericht toezicht, veelal geformuleerd in het uitvoeringsprogramma, zoals controles brandveiligheid horeca of energielabel C verplichting kantoren;
- Toezicht op basis van provinciale en/of landelijke thema's/prioriteiten. Deze kunnen zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma maar ook ad hoc/direct toezicht op basis van landelijk gesignaleerde problemen/risico's;

- Gebiedsgericht toezicht, in het algemeen om vanuit de openbare ruimte de aanwezige bedrijven/milieubelastende activiteiten in beeld te brengen (bijvoorbeeld door gevelcontroles of controles rondom bouwprojecten op bouwveiligheid) én het voorkomen en tegengaan van excessen.

Een dwangsomcontrole en hercontrole is een controle op één of enkele aspecten naar aanleiding van een eerdere controle en vindt plaats aan de hand van bij (de eerdere controle) geconstateerde overtredingen.

Voor deze vormen is in het VTH-registratiesysteem een hoofdproces ingericht waarin de stappen worden doorlopen. Van de controle waarbij één of meerdere overtredingen zijn geconstateerd wordt een rapportage opgemaakt. Daarin staan de feitelijke bevindingen en administratieve gegevens.

De wijze waarop onze controles plaatsvinden, hangt mede af van de nalevingsverwachting die aan bepaalde controles zijn toegekend. Burgers en ondernemers zullen eerder geneigd zijn de regels na te leven wanneer de regels duidelijk en begrijpelijk zijn, zij weten dat er controles plaatsvinden en de pakkans hoog is. Daarbij zijn de controlemomenten een mooie gelegenheid om door middel van nalevingscommunicatie gedrag te beïnvloeden (zie ook preventiestrategie in bijlage C). Het is daarom van belang dat we ons bewust zijn van deze rol bij onze inspecties en het toezicht.

Bij het uitvoeren van controles gaan we zorgvuldig om met de belangen van de rechthebbende(n). In beginsel worden bevoegdheden uitgeoefend met medewerking ofwel toestemming van de burger of bedrijf. Als toestemming wordt geweigerd wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheden van inspecteurs en toezichthouders volgens de Awb en/of Awbi als dit redelijkerwijs voor de invulling van de taak nodig is. Op basis van een analyse van de situatie vooraf, wordt bepaald of de controle aangekondigd of onaangekondigd plaatsvindt. De toezichthouders en inspecteurs melden zich altijd bij de op het erf/terrein aanwezige uitvoerder/personen.

D2. Controles bouwen

Inspecties na vergunning of melding

Bouwinspecties veranderen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen.

Bouwwerken onder GK1

Op de realisatie van bouwwerken die vallen onder Gevolgklasse 1 (GK1) van de Wet Kwaliteitsborging vinden door ons in principe geen bouwtechnische inspecties meer plaats. Afhankelijk van risico's kan besloten worden om specifieke aspecten tezamen met de kwaliteitsborger te controleren. Zo kunnen we het werk van de kwaliteitsborger beoordelen en aanvullend inspecties uitvoeren op onderdelen waar we bevoegd voor zijn (o.a. omgevingsveiligheid, gemeentelijke verordeningen en welstand).

De kwaliteitsborger sanctioneert niet; deze taak blijft bij de gemeente. Dit betekent dat de gemeente een handhavingssignaal krijgt van de kwaliteitsborger als deze overtredingen constateert die de initiatiefnemer niet oplost. De gemeente vult haar sanctionerende rol in op signalen van de kwaliteitsborger.

Wel blijven bij de GK1 bouwwerken de inspecties op basis van het omgevingsplan (waaronder welstand en monumenten) en gemeentelijke verordeningen gelden. Wanneer er bij GK1 bouwwerken sprake is van werkzaamheden met een onomkeerbaarheid of wanneer door de werkzaamheden verder onderzoek onmogelijk wordt, zeggen we een onderzoek aan. Er mogen dan geen werkzaamheden plaatsvinden die het onderzoek belemmeren.

Overige bouwwerken

Bij werken die (nog) niet onder GK1 van de Wet Kwaliteitsborging vallen, moeten tijdens de bouw- of realisatiefase keuzes gemaakt worden over de intensiteit van de inspecties. Prioritair zijn constructieve veiligheid, brandveiligheid, bouwveiligheid, omgevingsfactoren én monumentale waarde. Bouwwerken delen we, op basis van de jaarlijkse omgevingsanalyse, in de volgende categorieën in:

- 1. Laag risico zonder actieve inspectie.** Op deze bouwwerken voeren we geen inspecties uit.
- 2. Laag risico met eindinspectie.** Op deze bouwwerken vindt voor de bouwtechnische aspecten enkel een eindinspectie plaats.
- 3. Verhoogd risico met actieve inspectie.** Op deze bouwwerken vindt inspectie conform een inspectieprotocol van de bouwaspecten plaats. Het inspectieprotocol is gebaseerd op het landelijke integraal toezichtsprotocol (ITP) van de Vereniging BWT Nederland. Per type bouwwerk wordt, afhankelijk van de jaarlijkse omgevingsanalyse, bepaald op welk niveau op ieder van de aspecten inspecties worden gehouden.

Toezichtmatrix	Nieuwbouw + verbouw																											
	aanloop					onderbouw			bovenbouw				gevel/dak				afbouw											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
Tijdstip																												
A Vooroverlegpunt																												
B Uitvoeringspunt																												
C Wachtpunt																												
D Achterafpunt																												
Diepgang																												
0 Steekproef																												
1 Visuele controle (Quick Scan)																												
2 Beoordeling van hoofdlijnen																												
3 Beoordeling hoofdlijnen en kenmerkende details																												
4 Algehele controle van alle onderdelen																												
Wonen	cat. I	Dakkapel																										
	cat. I	€ < 100.000 (eenvoudig)																										
	cat. I	€ < 100.000 (complex)																										
	cat. II	€ 100.000 - 1.000.000																										
	cat. III	€ > 1.000.000																										
Publiek	cat. I	€ < 100.000																										
	cat. II	€ 100.000 - 1.000.000																										
	cat. III	€ > 1.000.000																										
Bedrijf	cat. I	€ < 100.000																										
	cat. II	€ 100.000 - 1.000.000																										
	cat. III	€ > 1.000.000																										
Overig	cat. I, II en III																											

Voorbeeldtabel voor het bepalen van het inspectieniveau, jaarlijks uit te werken in het programma

Jaarlijks bepalen we in ons uitvoeringsprogramma welk type bouwwerken in ieder van de drie categorieën behoren. Voor de categorie met verhoogd risico wordt bovenstaande matrix gevuld met de inspectieniveaus op basis van de omgevingsanalyse. Hierbij wordt een groter belang gehecht aan veiligheids- en gezondheidsaspecten. Ook ligt het voor de hand om bouwwerken in risicovolle bouwklassen intensiever te toetsen.

Toezicht

Op basis van gemeentelijke, provinciale en/of landelijke thema's/prioriteiten kan bouwtechnisch toezicht plaatsvinden op de bestaande gebouwvoorraad. De intensiteit wordt in deze gevallen per project bepaald.

D3. Controles sloopwerkzaamheden

Inspecties na vergunning of melding

Van sloop aan alle bouwwerken vóór 1992 van meer dan 10 m³ slooafval wordt een asbestinventarisatierapport en een sloopmelding verlangd. Bij sloopwerkzaamheden waarbij asbest vrijkomt, vinden controles plaats door de RUD Zuid-Limburg. Daarbij volgen we de toezichtstrategie uit het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg*.

Indien sloopwerkzaamheden plaatsvinden, wordt op basis van de landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid bepaald of en op welke wijze inspecties plaatsvinden. Zo vindt bij sloopwerkzaamheden in risicovolle gebieden (bijv. dichte bewoning) een controle plaats op de veiligheid van het sloopterrein en de directe omgeving.

Toezicht

Op sloopactiviteiten zonder vergunning of melding voeren we toezicht uit na ontvangen klachten, ongewone voorvallen of handhavingsverzoeken. Indien bij deze niet-gemelde of -vergunde werken sprake is van asbestverwijdering, vindt toezicht plaats conform het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg*.

D4. Controles brandveiligheid

Inspecties na vergunning of melding

In het Bouwbesluit (straks Bbl) worden eisen gesteld aan de brandveiligheid van gebouwen en kan een meldingsplicht van toepassing zijn. Onder de Wabo is voor een gering aantal activiteiten een vergunningplicht voor het brandveilig gebruik van toepassing. Onder de Omgevingswet vervalt de vergunningplicht voor brandveilig gebruik. Afhankelijk van de aard van het bouwwerk en het gebruik zijn met de regionale brandweer werkafspraken gemaakt in welke situaties zij ondersteunen bij inspecties. Primair vinden de inspecties op brandveiligheid plaats door de bouwinspecteur, waarbij de brandweer op verzoek van de gemeente meegaat bij complexe situaties.

Toezicht

Een groot deel van de controles brandveiligheid betreft het structurele/periodieke toezicht op de brandveiligheid in gebouwen met een publieks- of een verblijfsfunctie nadat de vergunning of melding onder bouwinspectie opgeleverd is. Op basis van het risico bepalen we jaarlijks in ons uitvoeringsprogramma de controlefrequentie.

Prioriteitsklasse	Aard risico	Controlefrequentie	Voorbeelden
1	Zeer hoog risico		Bejaardenoorden, peutersverblijven, scholen, logiesgebouwen, grote kamerverhuurpanden
2	Hoog risico		Zorginstellingen, ziekenhuizen en overige bouwwerken met veel niet-zelfredzame bezoekers
3	Gemiddeld risico		Kantoorgebouwen, industriegebouwen
4	Beperkt risico		

Tabel: overzicht controlefrequentie brandveiligheid op basis van risico

Tijdens het toezicht wordt er in dit kader met name gecontroleerd op:

- de aanwezigheid van een vergunning/melding brandveilig gebruik
- de voorschriften van een vergunning/melding brandveilig gebruik
- de aanwezigheid van vereiste documenten, logboeken en certificaten
- transparant- en noodverlichting
- het blokkeren, afsluiten en niet functioneren van vluchtroutes, nooduitgangen, blusmiddelen, rook- of brandscheidingen en ontruimings-, brandmeld-, of rookafvoerinstallaties.

Afhankelijk van de omvang en risico's van de activiteiten worden tijdelijke inrichtingen met een vergunning of melding brandveilig gebruik in het kader van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen vooraf en tijdens het gebruik bezocht om te beoordelen of aan de gestelde brandpreventieve eisen wordt voldaan.

Bij de milieu-inrichtingen wordt brandveiligheid in de periodieke milieucontroles meegenomen door de RUD Zuid-Limburg.

D5. Controles monumenten en archeologie

Inspecties na vergunning of melding

Nadat een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouw en monumenten is afgegeven, worden de voorwaarden en specifieke monumentale aspecten meegenomen in de reguliere bouwinspecties. Als bij een specifieke zaak extra inspecties nodig zijn om de monumentale waarden te borgen, worden deze apart ingezet. Indien sloopwerkzaamheden aan een monument plaatsvinden, wordt op basis van de landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid bepaald of en op welke wijze inspecties plaatsvinden.

Bij graafwerkzaamheden dieper dan 40 cm in archeologisch waardevol gebied vinden reguliere bouwinspecties plaats. Aannemers wordt gewezen op de voorwaarden voor archeologisch onderzoek. Indien archeologisch onderzoek plaatsvindt, bezoeken archeologen van de gemeente het veldwerk om te toetsen of het onderzoek conform programma van eisen wordt uitgevoerd.

Toezicht

Ook in de gebruiksfase houden we in onze gemeente toezicht naar aanleiding van klachten of handhavingsverzoeken op monumentale waarden (instandhoudingsplicht). Door het specifieke karakter van de monumenten is de uitvoering van het toezicht maatwerk. Bij misstanden wordt de eigenaar/gebruiker van het pand direct aangesproken.

D6. Controles milieu

Inspecties na vergunning of melding

Inspecties na het verlenen van een vergunning of ontvangen van een melding voor milieuactiviteiten vinden bij de inrichtingen die vallen onder de basistaken volledig plaats door RUD Zuid-Limburg. Daarbij wordt de toezichtstrategie uit het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg* gevolgd.

Toezicht

Toezicht bij de basistaken vindt plaats conform het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg*.

Toezicht op de niet-basistaken vindt plaats door de gemeente. Afhankelijk van het risico van de milieubelastende activiteiten en naleefgedrag wordt bepaald welke milieubelastende activiteiten jaarlijks worden bezocht. Toezicht vindt plaats op basis van een generieke checklist, die tevens wordt gebruikt voor rapportage.

Prioriteitsklasse	Aard risico	Controlefrequentie	Voorbeelden
1	Zeer hoog risico	1x per jaar ⁹	Complexe risicovolle bedrijven
2	Hoog risico	1x per 3-5 jaar ⁸	Bedrijven met vergunningplichtige milieubelastende activiteiten
3	Gemiddeld risico	1x per 5-10 jaar of steekproefsgewijs ⁸	Bedrijven met meldingsplichtige milieubelastende activiteiten
4	Beperkt risico	Op basis van klachten	Bedrijven met lage milieu-impact

Tabel: overzicht controlefrequentie milieu op basis van risico

De gemeente heeft een eigen piketregeling. Daarnaast is de RUD Zuid-Limburg 24/7 bereikbaar en beschikbaar voor werkzaamheden ten behoeve van de milieu-incidenten en crisismangement bij de basistaken. Dit is vastgelegd in de Consignatieregeling van de Veiligheidsregio Zuid Limburg.

D7. Controles water en rioleringen

Inspecties na vergunning of melding

Inspecties op de bepalingen van de Hemel- en grondwaterverordening en de Aansluitverordening vinden plaats tijdens de controles bouwen. Bijzondere aandacht is er voor infiltratievoorzieningen, aansluithoogte van de rioleringen en het bouwpeil.

Toezicht

Het toezicht op de Hemel- en grondwaterverordening en de Aansluitverordening vindt enkel plaats op basis van klachten en handhavingsverzoeken (zie paragraaf D12).

D8. Controles ruimtelijke ordening

Inspecties na vergunning of melding

Inspecties vinden plaats op specifiek gebruik en/of voorwaarden uit de vergunning, zoals huurprijs en parkeernormen. Tijdens inspecties in het kader van bouwactiviteiten wordt bekeken of activiteiten plaatsvinden conform het geldende bestemmingsplan (later omgevingsplan). Na het verlenen van vergunningen of meldingen in het kader van een aanlegactiviteit vindt geen specifieke inspectie plaats.

Toezicht

Het toezicht op de ruimtelijke ordening (strijdig gebruik en zonder vergunning/melding bouwen) vindt met name plaats op basis van gebiedscontroles (zie paragraaf D13), klachten en handhavingsverzoeken (zie paragraaf D12) en op basis van specifieke projecten.

Op aanlegactiviteiten vindt toezicht enkel plaats op basis van klachten.

Voor opkoopbescherming en toeristische verhuur vindt aanvullend aan het toezicht na klachten een intensiever toezicht plaats. Op basis van een administratieve controle van

⁹ Zie voor de bedrijven onder het basistakenpakket het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg*

verkooptransacties in het Kadaster, WOZ- en BRP-gegevens wordt gecontroleerd alvorens eventueel actief te gaan handhaven. Aanvullend hierop worden steekproefsgewijs controles op opkoopbescherming uitgevoerd. Voor toeristische verhuur vinden controles plaats van de registratie- en meldplicht en worden verhuurders die de 60 dagen termijn overschrijden actief aangeschreven.

D9. Controles aanleg weg, kap, reclame en inritten

Inspectie en toezicht op de bouwtechnische aspecten van reclameobjecten vindt plaats volgens de bepaling in paragraaf D2 (controles bouwen). Voor de overige activiteiten vindt over het algemeen enkel toezicht plaats op basis van klachten en handhavingsverzoeken (zie D12). In dit kader gaan wij uit van de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerder van de werkzaamheden.

D10. Controles bodem, bouwstoffen en grondstromen

In het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg* is de toezichtstrategie voor dit onderwerp beschreven. Aanvullend hieraan wordt, in lijn met de Nota Bodembeheer 2012, de HandhavingsUitvoeringsMethode (HUM) Besluit bodemkwaliteit als uitgangspunt gehanteerd voor het handhavingsproces.

Voor het toezicht bodemsanering Wbb is naast het volgen van de HUM Besluit bodemkwaliteit geen specifiek gemeentelijk beleid vastgesteld. De bevoegde gezagen Wbb (o.a. Maastricht) hebben met de RUD Zuid-Limburg afspraken gemaakt voor de uitvoering van de basistaken op het gebied toezicht en handhaving bij bodemsaneringen. In onze gemeente wordt maatwerk per saneringslocatie toegepast.

D11. Controles natuurbescherming en flora en fauna

Het toezicht op soorten- en gebiedsbescherming in het kader van de Wet natuurbescherming vindt plaats vanuit de bevoegdheid van de provincie Limburg. Signalen worden vanuit de 'oog- en oorfunctie' tijdens inspectie en toezicht aan de provincie doorgegeven.

D12. Controles op basis van klachten en handhavingsverzoeken

We ontvangen diverse type klachten, signalen of handhavingsverzoeken van burgers/bedrijven (extern) of van andere afdelingen/collega's/bestuur (intern).

1. Klachten kunnen per telefoon, schriftelijk, per e-mail, via Meldapp of via de website van onze gemeente binnenkomen. Na ontvangst van een klacht wordt beoordeeld welke (interne of externe) medewerker de klacht oppakt.
2. Bij een klacht wordt altijd contact opgenomen met de klager. Afhankelijk van de soort klacht wordt tussen 2 en 16 werkdagen contact opgenomen. Voor klachten buiten kantoortijden heeft de gemeente een telefonische bereikbaarheid ingericht.
3. Alle klachten worden geregistreerd in Melddesk. Klachten die gegrond zijn worden tevens geregistreerd in de VTH-registratie.
4. Voor de afhandeling wordt onderscheid gemaakt in:
 - a. Urgente, al dan niet met onomkeerbare situaties. Het betreft onder andere klachten die betrekking hebben op constructieve veiligheid of brandveiligheid met *directe risico's op letsel of overlijden* en onomkeerbaarheid bij monumenten. Bij urgente klachten vindt uiterlijk na twee werkdagen een bezoek ter plekke plaats en wordt besloten (op basis van de sanctiestrategie in bijlage F) welk sanctie-instrument wordt ingezet.

- b. Overige klachten. Met de klager wordt besproken wat het belang en doel van het verzoek is en wat verwacht mag worden van ons. Eventueel wordt de klager verzocht nadere gegevens te overleggen ter onderbouwing van de klacht. We besluiten (op basis van de sanctiestrategie in bijlage F) welk sanctie-instrument wordt ingezet. Hiervoor is een controle ter plekke daarbij mogelijk.
- 5. De klager wordt op de hoogte gebracht van de eventuele controle en de acties die volgen of zijn ondernomen naar aanleiding van de klacht.
- 6. Klachten die achteraf niet meer te verifiëren zijn (zoals geur en geluid), worden geregistreerd, maar niet bezocht.

Door in een vroeg stadium in overleg te gaan met klager en veroorzaker, worden ieders verwachtingen duidelijk en mogelijke toekomstige problemen voorkomen. Bij anonieme verzoeken wordt de impact ingeschat. Afhankelijk van deze inschatting wordt eventueel verdere actie ondernomen.

Wanneer we een formeel verzoek tot handhaving (handhavingsverzoek) ontvangen, wordt altijd een besluit genomen binnen de wettelijke termijn. Dit betreft ofwel een bestuursrechtelijke maatregel in de vorm van een sanctiebeschikking (bij honorering), ofwel een afwijzing van het verzoek. De vermeende overtreder/verzoeker/belanghebbenden worden hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. Indien mondelinge handhavingsverzoeken binnenkomen, wordt aan de verzoeker gevraagd om dit schriftelijk in te dienen bij B&W. Mondelinge handhavingsverzoeken worden niet in behandeling genomen.

Calamiteiten en ongewone voorvallen

Voor calamiteiten buiten kantooruren neemt de gemeentelijk officier van dienst bevolkingszorg (OVD BZ) contact op met de betrokken (interne of externe) medewerkers voor assistentie. Voor bouwaspecten, waaronder constructieve aspecten, beschikt de gemeente over een zacht bouwpiket. Voor milieuaspecten bij de niet-basistaken heeft de gemeente een eigen harde piket (24/7). Voor ongewone voorvallen milieu (bijvoorbeeld een brand waarbij asbest vrijkomt) is de RUD Zuid-Limburg oproepbaar. De ondersteuning vindt plaats door middel van het verlenen van kennis, toezicht (monsteropnames, meedenken bij oplossingen) en materiaal (zoals meetapparatuur). Hiervoor is met hen een overeenkomst gesloten, waarbij een 24-uurs bereik- en beschikbaarheid geldt met een (maximale) opkomsttijd van één uur. Voor overige rampen/grote incidenten maken we gebruik van een regionaal crisisbeheersingsplan. We verlenen geregeld assistentie door het beschikbaar stellen van bijvoorbeeld plaatselijke kennis.

Bij een ongewoon voorval kan door bemiddeling van de toezichthouders milieu geprobeerd worden de veroorzaker/eigenaar zelf de noodzakelijke actie te laten ondernemen zodat er geen kostenverhaal (bestuursdwang) hoeft plaats te vinden. Als dit niet lukt kunnen bestuursrechtelijke middelen worden ingezet. Zie hiervoor bijlage F.

D13. Gebiedscontroles

Zolang geen (nieuwe) activiteiten in een gebied plaatsvinden, kunnen we met toezicht nagaan of het gebruik volgens de regels plaatsvindt. Gebiedsgericht toezicht vindt op basis van specifieke problematiek in een gebied plaats en wordt toegepast met aandacht voor onder meer controlepunten ten aanzien van ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, (brand)veiligheid, milieu en APV en/of bijzondere wetten. Afhankelijk van het type gebied en/of bestuurlijke prioriteit kan de nadruk meer of juist minder op enig rechtsgebied liggen.

In het algemeen vindt het toezicht plaats vanaf de openbare weg en is het gericht op het voorkomen en tegengaan van excessen. Tevens heeft dit toezicht een preventieve werking door aanwezig te zijn in het gebied.

D14. Samenwerking bij inspectie en toezicht

Extern is er indien nodig op ad hoc basis overleg met instanties als de politie, brandweer van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de RUD Zuid-Limburg, het Openbaar Ministerie, Belastingdienst, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Douane, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Algemene Inspectiedienst en het Waterschap Limburg.

Structureel overleg vindt plaats met de RUD Zuid-Limburg (voor milieu- en bodemtaken) en de regionale brandweer (voor de brandveiligheidstaken). Toezichtprogramma's worden zoveel mogelijk afgestemd om te voorkomen dat bedrijven in een beperkte periode voor zowel milieu als brandveiligheid bezocht worden. Periodieke controles (milieu, bouw, brandveiligheid) tijdens de gebruiksfase worden zo veel mogelijk integraal uitgevoerd. Voorbeeld hiervan is de 'oog- en oorfunctie' voor handhavingsthema's als illegale (ver)bouw, sloop, gebruik en asbest. De bevindingen worden, met aandacht voor bescherming persoonsgegevens, intern afgestemd en extern met (waar nodig) RUD Zuid-Limburg, Rijkswaterstaat, Politie en brandweer van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, Waterschap Limburg of Algemene Inspectiedienst.

Bijlage E. Sanctiestrategie

Indien een overtreding geconstateerd wordt, volgen we onderstaande sanctiestrategie. Daarbij onderschrijven we de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).¹⁰ Het doel van de sanctiestrategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen. De essentiële onderdelen van de LHSO zijn in onderstaande alinea's uitgewerkt en aangevuld met eigen overwegingen.

We zoeken eerst het warme contact met de overtreder. In een goed gesprek worden de overtredingen besproken. Dit kan ertoe leiden dat juridisch sanctioneren niet hoeft plaats te vinden. Er samen uitkomen met de overtreder heeft de voorkeur boven het opleggen van een sanctie. In het contact moeten we het vertrouwen krijgen dat de overtreding wordt opgeheven. Er zijn uitzonderingen waarbij naast het warme contact toch een sanctie wordt opgelegd. In deze gevallen leggen we naast het warme contact en het goede gesprek toch een (herstel)sanctie op. Dit wil niet zeggen dat er geen vertrouwen is in de gemaakte afspraken, maar dat we onze beginselplicht tot handhaving serieus nemen. Als de gemaakte afspraken worden nagekomen, dan is de sanctie niets meer dan een stok achter de deur. Het gaat bij een herstelsanctie pas 'pijn' doen bij de overtreder wanneer de gemaakte afspraken niet worden nagekomen. In gevallen waarbij we besluiten om naast herstellend ook bestraffend op te treden, kunnen we een bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie opleggen.

E1. Formele, legaliseerbare overtreding

Indien sprake is van een formele overtreding wordt de overtreder gesommeerd de overtreding te beëindigen. Als uit het legalisatie onderzoek blijkt dat de situatie vergunbaar is of als maatwerkvoorschriften mogelijk zijn, wordt de overtreder uitgenodigd om een vergunningprocedure of procedure voor maatwerkvoorschriften op te starten. Na ontvangst van de aanvraag schorten we de begunstigingstermijn op.

In sommige situaties is het denkbaar dat ondersteuning wordt geboden om de situatie te verbeteren. Bijvoorbeeld door het geven van voorlichting als wordt vastgesteld dat een bepaalde (onnodige) overtreding systematisch voorkomt. Zie hiervoor de preventiestrategie in bijlage C.

E2. Sanctie instrumenten

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de wijze waarop wordt opgetreden bij geconstateerde overtredingen. Hiervoor zijn bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten in te zetten. Bestuursrechtelijk zijn dat:

- Last onder dwangsom (LOD), preventief of bij illegale dan wel onvergunde situaties;
- Last onder bestuursdwang (LOB/BES), preventief of bij illegale dan wel onvergunde situaties;
- Spoedeisende bestuursdwang.
- Bestuurlijke boete;
- Schorsen of intrekken van de vergunning;
- Verscherpt toezicht.

¹⁰ Op het moment van besluitvorming over het beleidsplan geldt versie 12 oktober 2022 van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

Bestuursrechtelijk sanctioneren is voornamelijk gericht op het bereiken van de gewenste situatie (herstelactie). Bij een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang krijgt de overtreder een hersteltermijn aangeboden waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Als de overtreding na deze gestelde termijn niet is beëindigd, dan wordt de sanctie geëffectueerd. Dit geldt niet voor besluiten die gericht zijn op het voorkomen van herhaling én in situaties waar het direct beëindigen van de activiteit noodzakelijk is (spoedeisende bestuursdwang).

Wanneer geen sprake is van een direct gevaar of hinder en wanneer de waarschuwing (met voornemen voor het opleggen van een dwangsom) in het warme contact geen resultaat oplevert, leggen we een last onder dwangsom op.

Bij een dreigende overtreding of een dreigende illegale situatie kunnen we, in bepaalde situaties wanneer de overtreding met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid ook gaat plaatsvinden, ook een preventieve last onder dwangsom of bestuursdwang opleggen.

In samenhang met de bestuurlijke sanctie of los daarvan kan de strafrechtelijke sanctie worden toegepast. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu, voeren we overleg met het OM. De RUD Zuid-Limburg heeft BOA's aangewezen die strafrechtelijk kunnen optreden binnen domein II (Milieu, welzijn en infrastructuur). Strafrechtelijke instrumenten die zij kunnen inzetten zijn:

- Een proces verbaal (PV);
- De bestuurlijke strafbeschikking (BSB).

Bij strafrechtelijk sanctioneren is naast het bereiken van het gewenste gedrag tevens het bestraffende element van belang. Zie voor de toepassing van de strafrechtelijke sancties het *Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg*.

Op basis van twee primaire variabelen bepaalt de inspecteur/toezichthouder met welk instrumentarium gehandhaafd wordt bij een geconstateerde overtreding:

1. de **gevolgen van de bevinding** voor het milieu, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie:
 - a. (vrijwel) nihil; of
 - b. beperkt; of
 - c. van belang - er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft; of
 - d. aanzienlijk en/of onomkeerbaar - onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft.
2. het **gedrag van de overtreder** (gedragsprofiel). Daarbij kijkt de inspecteur/toezichthouder verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en historie mee in beschouwing.
 - a. goedwillend: doorgaans pro-actief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
 - b. neutraal/onverschillig: de overtreder neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
 - c. calculerend/opportunistisch: 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, recidive; of
 - d. notoir/crimineel of maakt deel uit van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Als de inspecteur/toezichthouder niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, bijvoorbeeld bij gebrek aan historische informatie, dan is typering a) (goedwillend) het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen nihil zijn én typering b) (neutraal/onverschillig) als gevolgen groter zijn dan nihil.

Beide variabelen bepalen of alleen bestuursrechtelijk (lichte segmenten), alleen strafrechtelijk (donkere segmenten) of in een combinatie van beide (middensegmenten) wordt opgetreden. Zie de basisinterventiematrix op de volgende pagina. Voor de lichte segmenten volgen we een 2-staps strategie. De waarschuwingsbrief wordt altijd voorzien van een voornemen voor het opleggen van een dwangsom, zodat in de volgende stap de dwangsom kan worden opgelegd.

Door verzwarende of verzachtende argumenten kan een verschuiving van het instrumentarium plaatsvinden. Bij verzachtende argumenten wordt de in de basisinterventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst en andersom bij verzwarende argumenten. Stapeling van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, verticaal of diagonaal op.

Conform de LHSO kunnen onder meer de volgende argumenten verzwarend werken:

1. De overtreding heeft onomkeerbare gevolgen, waarbij geen herstelsanctie mogelijk is.
2. De overtreder was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of bestuurlijke boete(s) hadden onvoldoende preventief effect.
3. De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald (winst of besparing) of het behalen van financieel voordeel was het doel.
4. De overtreder heeft ook andere relevante handelingen gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen.
5. De overtreder werd ondersteund door een malafide deskundige derde (facilitators).
6. Door strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden kan meer toereikend zijn om de waarheid boven tafel te brengen.
7. Het doel van sanctioneren ligt bij het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of een breder publiek (normbevestiging).

Daarnaast zijn de volgende argumenten voor ons verzwarend:

8. De overtreder is een maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon met een voorbeeldfunctie.
9. Een financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect.

In aanvulling op de LHSO kunnen onder meer de volgende argumenten verzachtend zijn:

1. De overtreder heeft door zijn handelen al een ander (dan gesanctioneerd) financieel nadeel behaald.
2. De overtreder heeft al adequate maatregelen genomen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen.
3. Volledige legalisatie van de handeling is een redelijke mogelijkheid.

Na positionering van de overtreding in de basisinterventiematrix kan de bijbehorende interventie worden bepaald. In onderstaande versie van de basisinterventiematrix is per situatie de eerste insteek voor sanctioneren opgenomen. De inspecteur/toezichthouder kiest voor de interventie met het meest effect. In veel gevallen kan worden volstaan met een lichte interventie, tenzij de inspecteur/toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) passender is. De inspecteur/toezichthouder zet de betreffende interventie in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de inspecteur/toezichthouder bepaalde termijn uitblijft, pakken we direct door. Dit doen we door middel van het inzetten van een zwaardere interventie uit hetzelfde segment van de

basisinterventiematrix, tenzij de inspecteur/toezichthouder motiveert dat een zwaardere interventie uit een ander segment van de basisinterventiematrix (c.q. een interventie van een bovenliggende sport van de interventieladder) in de betreffende situatie passender is.

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

Figuur: basisinterventiematrix uit de LHSO

E3. Passende reactie

Het overgaan tot dwangmaatregelen is een beslissing die goed doordacht dient plaats te vinden. De toe te passen sanctie moet proportioneel zijn en dient zoveel mogelijk transparantie te bieden.

Bij een last onder dwangsom geldt dit bijvoorbeeld voor de lengte van begunstigingstermijnen en de hoogte van dwangsommen. De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken, zodanig dat de overtreder de overtreding zal beëindigen. Bovendien mag de dwangsom niet zodanig hoog zijn dat deze als straf kan worden gezien:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Voor besluiten die niet gericht zijn op het voorkomen van herhaling kiezen we qua **begunstigingstermijn** voor een termijn waarbij de overtreder voldoende hersteltijd heeft én we langdurende overtredingssituaties voorkomen. Voor de onderbouwing van het besluit kan de landelijke leidraad ondersteuning bieden,¹¹ waarbij het praktisch haalbaar moet zijn om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding (er kan in principe met geen of een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften) en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding.
- De **hoogte van een dwangsom** moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. Bij het onderbouwen van het besluit voor de hoogte van de dwangsom kan de landelijke leidraad ondersteuning bieden.¹² We relateren de hoogte van de dwangsom onder andere aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. In ieder geval moet het bedrag hoger zijn, dan het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald. Het moet aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen.
- Het **verbeuren van dwangsommen** gebeurt van rechtswege. Na vaststelling wordt het verbeuren schriftelijk bevestigd.
- Bij het opleggen van een last onder dwangsom wordt de overtreding opgenomen in de basisregistratie Kadaster Publiekrechtelijke beperkingen (BRK-PB) van de **Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen** (Wkpb).
- Het bevoegd gezag kan in sommige gevallen de **vergunning** ook geheel of gedeeltelijk **intrekken** als niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld. Dit instrument wordt in onze gemeente in uitzonderlijke gevallen toegepast als andere maatregelen geen effect sorteren.

E4. Overtredingen door de eigen organisatie

Het sanctioneren van voorschriften die gelden voor andere overheden of onderdelen van de eigen organisatie is voor ons niet anders dan voor onze burgers. Belangrijk hierbij is de democratische controle en transparantie, ook indien er bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan.

Er wordt geen verschil gemaakt in prioriteitstelling en keuze van het sanctie-instrument. Wel brengt een dergelijke overtreding een tweetal extra procedurestappen met zich mee voordat een sanctie wordt opgelegd:

- Wordt een overtreding van de gemeentelijke organisatie geconstateerd dan wordt deze direct aan het management en/of de burgemeester/het college van B&W voorgelegd.

¹¹ Afwijken van de leidraad is onderbouwd mogelijk op basis van feiten en omstandigheden. De actuele versie is hier opgenomen: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/@88354/begunstigingstermijn/>.

¹² Afwijken van de leidraad is onderbouwd mogelijk op basis van feiten en omstandigheden. De actuele versie is hier opgenomen: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/@88354/begunstigingstermijn/>.

- Het management en/of de burgemeester/het college van B&W zorgen ervoor, dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en zo nodig de schade te herstellen.

E5. Afzien van sanctioneren

In zeer uitzonderlijke situaties kan de burgemeester/het college van B&W verklaren dat wordt afgezien van sanctioneren. Deze is altijd aan een termijn gebonden en niet langer dan strikt genomen noodzakelijk. Daarbij onderschrijven we het landelijk beleidskader op het gebied van het gedogen.¹³

We zien bij een overtreding alleen af van sanctioneren als wordt voldaan aan één of (bij voorkeur) meerdere van de volgende voorwaarden:

1. De activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving;
2. Er bestaat concreet uitzicht op legalisatie van de activiteit;
3. Een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend én een voorlopige inschatting is gemaakt waaruit blijkt dat de activiteit vergunbaar is, indien vooruitlopend op besluitvorming omtrent vergunningverlening wordt afgezien van sanctioneren;
4. Er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die afzien van sanctioneren in het concrete geval rechtvaardigen. Bijzondere omstandigheden kunnen bijvoorbeeld zijn dat er zwaarwegende belangen zijn die het afzien van sanctioneren rechtvaardigen, het achterliggend belang beter is gediend met afzien van sanctioneren en sanctioneren zou leiden tot onmiskenbare onbillijkheden.

In de volgende gevallen wordt niet afgezien van sanctioneren:

- indien aan de zijde van de overtreder sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;
- indien blijkt dat de activiteit strijdig is met enige andere bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regel en het voor het sanctioneren van die regel bevoegde gezag kenbaar heeft gemaakt dat het met bestuursrechtelijke sanctie-instrumenten tegen deze overtreding optreedt dan wel zal optreden;
- bij bouwen zonder of in afwijking van een vergunning, tenzij er sprake kan zijn van een tijdelijk bouwwerk;
- als belangen van derden zich daartegen verzetten.

Indien wordt afgezien van sanctioneren gelden de volgende procesvoorschriften:

- afzien van sanctioneren gebeurt schriftelijk en uitdrukkelijk;
- afzien van sanctioneren wordt zoveel mogelijk beperkt in omvang en/of in tijd;
- er moet sprake zijn van een zorgvuldige kenbare belangenafweging;
- afzien van sanctioneren is aan controle onderworpen.

E6. Samenwerking bij het sanctioneren

Afhankelijk van de overtreding en de overtreder vindt afstemming plaats met partners die strafrechtelijke sancties kunnen opleggen. Als richtlijn wordt de basisinterventiematrix uit de LHSO gebruikt. In situaties waarbij een andere overheid ná of vóór ons college handhavingsbevoegd is, vindt afstemming plaats met de betreffende overheidsorganisatie.

¹³ 'Grenzen aan gedogen', Kabinetsstandpunt 1996 (TK 1996-1997, 25085)