VTH-beleid omgevingsrecht

2017-2020

Hilversum Mediastad

Gemeente Hilversum, april 2017

Bestuurlijke samenvatting

Voor u ligt het VTH-beleid omgevingsrecht 2017 tot en met 2020. 'VTH' staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit beleid is wettelijk verplicht en richt zich op de fysieke leefomgeving van de gemeente Hilversum. Daaronder vallen bouwen, gebruik, milieu en brandveiligheid. Daarnaast is ook een aantal toezicht en handhavingstaken opgenomen die voortkomen uit de Algemene Plaatselijke Verordening. Dit VTH-beleid is de opvolger van 'Helder Handhaven omgevingsrecht, de keuzes 2015-2018'.

Binnen het vakgebied komt de nadruk steeds meer te liggen op integraal en programmagericht werken. Elementen die daarbij steeds terugkeren zijn effectievere en efficiëntere uitvoering van de VTH-taken en vermindering van de administratieve lasten. Ook in Hilversum is de ontwikkeling er op gericht om meer een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Tegelijkertijd vraagt de samenleving dat vergunningverlening, toezicht en handhaving eenduidiger, uniform en transparant zijn.

VTH-beleid
Met dit beleid legt Hilversum de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van het omgevingsrecht. Dit beleid geeft de bestuurlijke uitgangspunten en beleidskeuzes weer. Het bevat een risicoanalyse met prioriteiten van alle taken op het gebied van omgevingsrecht. De prioritering bepaalt de mate van toetsing, toezicht en handhaving. Hierbij kan gedacht worden aan keuzes over op welk niveau vergunningaanvragen worden getoetst. Of op welke punten we controleren bij verschillende bouwprojecten en welke toezichts- en handhavingsmiddelen we inzetten.
De concrete uitvoering van dit VTH-beleid regelt het 'VTH-uitvoeringsprogramma'. Dit programma beschrijft de uitvoering tot op detailniveau.

Bestuurlijke rolverdeling
De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het college periodiek beleid opstelt voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit beleid vormt de basis van het tweejaarlijkse uitvoeringsprogramma. De wet bepaalt dat het college deze stukken aan de raad bekend maakt en over de uitvoering hiervan verslag doet. Complexe milieutaken, de zogenoemde basistaken, heeft Hilversum verplicht ondergebracht bij de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV).

Interbestuurlijk toezicht
De provincie Noord-Holland houdt interbestuurlijk toezicht op gemeenten. In dit kader is Hilversum in 2014, 2015, 2016 en 2017 positief beoordeeld door de provincie. Dit betrof de beoordeling van het beleid en uitvoeringsprogramma ten aanzien van toezicht en handhaving omgevingsrecht. Wel heeft de provincie de volgende verbeterpunten aangedragen:
1. draag zorg voor een periodieke verantwoordingsrapportage en beleidsevaluatie;
2. optimaliseer de monitoring van voortgang en resultaten met behulp van een geautomatiseerd systeem;
3. maak heldere en meetbare doelstellingen die gekoppeld zijn aan de gestelde prioriteiten.

Aanbevelingen
Bovenstaande verbeterpunten pleiten voor een doorontwikkeling van meetinstrumenten om het verschaffen van meer monitoringsinformatie mogelijk te maken. Hierdoor kan een adequate beleidsevaluatie worden gemaakt. Daarom doet dit VTH-beleid ook aanbevelingen om deze zaken te verbeteren en daarmee te voldoen aan de verbeterpunten van de provincie. De volledige lijst met aanbevelingen staat in hoofdstuk 1 van dit beleid.

Ambities, sterke buurten
De gemeente Hilversum heeft vele ambities. Deze komen tot uitdrukking in de verschillende sternota's. In relatie tot dit VTH-beleid zijn (vooral) de programma's Buurten, Centrum en Invoering Omgevingswet van belang. Vanuit deze programma's is er de ambitie om sterke buurten en wijken en een aantrekkelijk centrum te creëren door inwoners en ondernemers meer zeggenschap en verantwoordelijkheid te geven. Van buiten naar binnen werken. Dit gaat komende jaren concreet ingevuld worden (o.a. met buurtagenda's).

Aan de hand van het programma Buurten kan gedurende de looptijd van dit VTH-beleid bekeken worden of de prioriteiten van het wijkgericht toezicht in lijn liggen met de wensen uit de verschillende wijken. De afdeling Publiekszaken oefent al met het afstemmen van VTH-taken in de wijken. Hierbij wordt tweewekelijks afgestemd met de buurtcoördinatoren. De eerste ervaringen hiermee zijn positief.

De prioriteiten die nu worden gesteld bij het wijkgericht toezicht (zie prioriteitenmatrix, bijlage 1), zijn in dit kader van strategische belang om te dienen als uitgangspositie. De prioriteiten die dit VTH-beleid voorschrijft voor wat betreft vergunningsgericht en objectgericht toezicht zijn keuzes die meer ingegeven zijn door (zwaardere) risico's, zoals brandveiligheid en constructieve veiligheid.

Nieuwe regels
Ook spelen nieuwe wetten, zoals de Omgevingswet, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en doorwerking van Europese regels, een rol bij het mogelijk te zijner tijd herzien van de taken en de prioriteiten. De Omgevingswet staat voor meer participatie van onze inwoners. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen betekent dat de bouwtechnische toets bij aanvragen (gefaseerd) naar de private markt gaat. Gelet op al deze ontwikkelingen is dit VTH-beleid een strategisch groeidocument welke aanbevelingen doet om klaar te zijn voor de toekomst.

INHOUDSOPGAVE

VTH-beleid omgevingsrecht 2017-2020

		Pagina
1	**Inleiding**	
1.1	Leeswijzer	4
1.2	Wettelijk kader	5
1.3	Doelstellingen	5
1.4	Aanbevelingen	5
1.5	Ontwikkelingen	8
1.6	Reikwijdte	11
2	**Vergunningen**	
2.1	Visie	12
2.2	Objectieve criteria	12
2.3	Werkwijzen	14
3	**Toezicht**	
3.1	Vergunningsgericht toezicht	16
3.2	Objectgericht toezicht	16
3.3	Wijkgericht toezicht	17
3.4	Overkoepelende toezichtsvormen	18
4	**Prioriteitenmatrix**	
4.1	Opzet matrix	20
4.2	Risico	20
4.3	Naleeftekort	21
4.4	Bepaling en uitvoering van de prioriteiten	22
5	**Handhavingsinstrumenten**	
5.1	Proactieve instrumenten	26
5.2	Gedogen	27
6	**Planning en Control cyclus**	
6.1	Rol begroting	29
6.2	Rol organisatie	29
6.3	Rol B&W en Raad	29
6.4	Rol omgevingsdienst	30
6.5	Rol provincie	30
6.6	Mandaat	30

Bijlage 1 Prioriteitenmatrix
Bijlage 2 Basistoetsniveau's bouwen
Bijlage 3 Handhavingsplan Naardermeer
Bijlage 4 Handhavingsinstrumenten
Bijlage 5 Handhaven of gedogen?

Hoofdstuk 1 Inleiding

Voor u ligt het beleid over Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna VTH) voor de bebouwde en onbebouwde (leef)omgeving[1]. Het beleid beschrijft de wijze waarop de gemeente Hilversum vergunningen behandelt, toezicht houdt en handhaaft. Het is gebaseerd op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna Wabo). Daarnaast beschrijft dit beleid ook enige toezichtstaken die voortkomen uit de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna APV).

Dit integrale VTH-beleid beschrijft de keuzes die Hilversum maakt. De keuzes over wat meer of minder aandacht verdient. Ook beschrijft het de wijze van vergunningverlening, verschillende vormen van toezicht en instrumenten voor de handhaving. De concrete uitvoering van dit stuk regelt het VTH-uitvoeringsprogramma. Dit programma beschrijft de uitvoering tot op detailniveau.

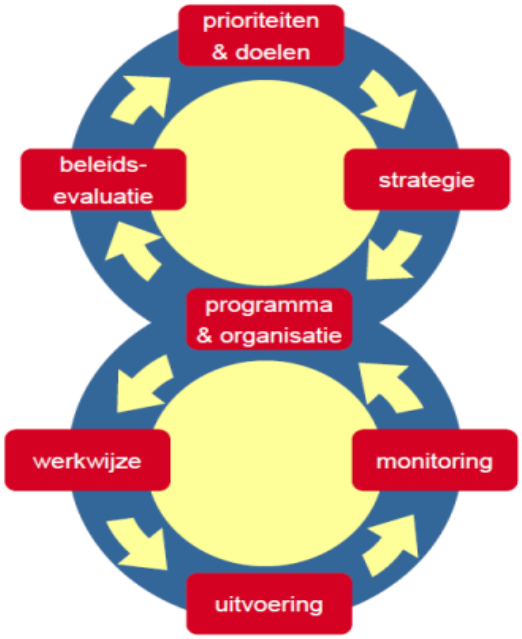
1.1 Leeswijzer

- Hoofdstuk 1: inleiding en beschrijving van de wettelijke eisen. Beschrijving van de doelstellingen en aanbevelingen voor een integrale VTH benadering. Weergave van ontwikkelingen en uitleg van de reikwijdte van het VTH-beleid.
- Hoofdstuk 2: beschrijft van de visie op vergunningverlening, beschrijving van objectieve criteria en werkwijzen.
- Hoofdstuk 3: beschrijving van de strategische toezichtsvormen; vergunningsgericht, objectgericht, wijkgericht, thematisch, klachten toezicht en signaaltoezicht.
- Hoofdstuk 4: de prioriteitenmatrix. Beschreven is hoe verschillende taken zijn beoordeeld op risico en naleeftekort en hoe hieruit de prioriteiten voor toezicht en handhaving zijn vastgesteld.
- Hoofdstuk 5: beschrijving van de instrumenten voor handhaving. Dit zijn proactieve instrumenten (zoals voorlichting), repressieve of sanctionele instrumenten (zoals het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang) en gedogen.
- Hoofdstuk 6: Planning & Control cyclus. Over de rol van de begroting, de organisatie, de omgevingsdienst en het bestuur.

[1] Heeft betrekking op een breed scala aan wet- en regelgeving: de Wet milieubeheer (Wm), de Wet bodembescherming (Wbb) (inclusief het Besluit bodemkwaliteit), de Wet ruimtelijke ordening, de Monumentenwet, Wet natuurbescherming, de Woningwet (inclusief bouwverordening, Bouwbesluit 2012, Welstandsnota) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

1.2 Wettelijk kader

Dit VTH-beleid is primair gebaseerd op de Wabo. De Wabo stelt kwaliteitseisen aan de organisatie en uitvoering. Deze eisen zijn verankerd in een AMvB van de Wabo; het Besluit omgevingsrecht (Bor).
Volgens het Bor moet het college periodiek beleid vaststellen. Hilversum kiest hierbij voor een vierjaarlijkse cyclus. Het VTH-uitvoeringsprogramma wordt tweejaarlijks vastgesteld.



Grof gesteld moet er programmatisch, strategisch en afgestemd beleid worden gevoerd. Grondslag hiervoor is de dubbele regelkring: de Big Eight.

De bovenste regelkring betreft beleidskeuzen, strategie, het opstellen van een programma en beleidsevaluatie. De onderste regelkring betreft het uitvoeringsprogramma en de professionele werkwijze, uitvoering en monitoring.

1.3 Doelstellingen

Hilversum heeft de ambitie dat inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en de gemeente zelf samenwerken aan een leefbaar, schoon en veilig Hilversum. De gemeente zorgt voor een afgewogen balans waarbij levendigheid en bedrijvigheid hand in hand gaan met veilige situaties.

Voor het VTH-beleid hanteert Hilversum de volgende doelstellingen:

- Vergunningen/meldingen worden afgehandeld binnen (wettelijk) gestelde termijnen. Aanvragers moeten er van op aan kunnen dat zij op tijd een reactie krijgen.
- De gemeente heeft de ambitie om burgers/bedrijven geen informatie/onderzoeken te vragen die de gemeente al heeft.
- Terughoudend zijn met het verlengen van de termijn van de reguliere voorbereidingsprocedure bij omgevingsvergunningen. Niet meer dan 20% van alle termijnen voor aanvragen om een omgevingsvergunning verlengen.
- Begrijpelijke brieven. Door brieven, zoals vergunningen, (taal-technisch) begrijpelijk op te stellen (taalniveau B1 en in briefvorm) wordt het draagvlak voor naleving vergroot. Dit gebeurt aan de hand van een standaard-format en in lijn met organisatie brede uitgangspunten (schrijfwijzer).
- Heldere en makkelijk te vinden informatie op www.hilversum.nl.
- Bij verzoeken om van een bestemmingsplan af te wijken brengt(en) de aanvrager(s) de belangen van buren/omwonenden/buurt in beeld.

- Vooronderzoek is belangrijk, het voorkomt ongedragen initiatieven. 'Vooronderzoeken' worden (mits compleet ingediend) binnen 6 weken behandeld. Deze termijn is niet van toepassing als een langere behandeltijd in het belang is van de aanvrager. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een aanvrager wordt gevraagd (bij bestemmingsplanafwijkingen) om de belangen van de buurt in beeld te brengen of als een aanvrager een uitgebreid natuuronderzoek moet doen.
- Bijdragen aan de leefomgevingskwaliteit van wijken in samenwerking met bewoners en andere betrokkenen. Gebiedsgericht toezicht wordt buurt-/wijkgericht uitgevoerd. Door wijkgericht toezicht kunnen toezichthouders door hun aanwezigheid in en betrokkenheid bij wijken signalen van overlast direct opvangen en meldingen voorkomen. Zij zijn een venster in de samenleving. Speerpunten hierbij zijn betrokkenheid en de eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid van inwoners, bedrijven en instellingen.
- Integraal en signaaltoezicht. Door effectief en efficiënt toezicht geen overbodige toezichtsmomenten bij burgers/bedrijven (toezichtsdruk) en de samenwerking tussen disciplines en organisaties verbeteren.
- Toezicht en handhaving op basis van risico en naleeftekort. Doel- en effectgericht. Toezicht en handhaving is geen doel op zich.
- Rechtsgelijkheid waarborgen. Zonder handhaving hebben overtreders een oneigenlijk voordeel ten opzichte van degenen die zich wel aan de regels houden. Slecht gedrag niet belonen.
- De geloofwaardigheid van de wet- en regelgeving in stand houden en versterken.
- Programmatisch werken in transparante processen met meetbare doelen, monitoring, evaluatie en bijsturing om ook op langere termijn over een adequaat VTH-beleid te beschikken.
- Duidelijke afspraken over de samenwerking tussen betrokken disciplines en organisaties.
- Toezicht: 80% van de MOR-meldingen (Melding Openbare Ruimte) die binnen de reikwijdte van het VTH-beleid vallen, worden binnen 6 weken afgehandeld.
- Bezwaarschriften, gericht tegen besluiten die zijn genomen in het kader van VTH omgevingsrecht, leiden in tenminste 80% van die gevallen tot een ongegrondverklaring.

De probleemstelling voor dit VTH-beleid is dan ook: Hoe kunnen we aan deze doelstellingen voldoen? Dit stuk (in samenhang met het VTH-uitvoeringsprogramma) geeft hier antwoord op.

1.4 Aanbevelingen

De provincie Noord-Holland houdt interbestuurlijk toezicht op gemeenten. In dit kader is Hilversum in 2014, 2015 en 2016 positief beoordeeld door de provincie. Dit betrof de beoordeling van het beleid en uitvoeringsprogramma ten aanzien van toezicht en handhaving omgevingsrecht. Wel heeft de provincie de volgende verbeterpunten aangedragen:

1. draag zorg voor een periodieke verantwoordingsrapportage en beleidsevaluatie;
2. optimaliseer de monitoring van voortgang en resultaten met behulp van een geautomatiseerd systeem;
3. maak heldere en meetbare doelstellingen die gekoppeld zijn aan de gestelde prioriteiten.

Mede gelet op deze verbeterpunten doet dit VTH-beleid de volgende aanbevelingen:

- Bovenstaande verbeterpunten van de provincie pleiten voor een doorontwikkeling van meetinstrumenten om het verschaffen van meer monitoringsinformatie mogelijk te maken. Hierdoor kan een adequate periodieke verantwoordingsrapportage en beleidsevaluatie worden gemaakt. Daarom doet dit VTH-beleid de aanbeveling om heldere en meetbare doelstellingen te ontwikkelen en het daarbij behorende dashbord. Deze acties zijn noodzakelijk opdat uit meetbare doelstellingen informatie gegenereerd kan worden voor een beleidsevaluatie. Dit moet afdelingsoverstijgend benaderd worden, aangezien er meerdere afdelingen betrokken zijn bij de VTH-processen. Het is de aanbeveling om in het derde en vierde kwartaal van 2017 te starten met het periodiek meten en herijken van het naleefgedrag van de VTH-taken. Dit kan gebeuren met behulp van het zogeheten interventiekompas (www.interventiekompas.nl).
- Bekijk gedurende de looptijd van dit VTH-beleid of de prioriteiten van het wijkgericht toezicht in lijn liggen met de wensen uit de verschillende wijken (programma Buurten).
- Bekijk gedurende de looptijd van dit VTH-beleid of nieuwe wetten, zoals de Omgevingswet, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en doorwerking van Europese regels, een rol spelen bij het mogelijk te zijner tijd herzien van de taken en de prioriteiten.
- Het is de aanbeveling een strategie te ontwikkelen voor de doorgroei van de uitvoering van de Wabo ‘thuistaken’ naar het niveau van de ‘kwaliteitscriteria 2.1’.
- Dit VTH-beleid doet de aanbeveling te onderzoeken of beleid voor het intrekken van omgevingsvergunningen gewenst is. De praktijk leert dat in Hilversum niet vaak een vergunning wordt ingetrokken. Als een dergelijke situatie zich voordoet is er, vanwege het ontbreken van specifiek beleid hierover, nu sprake van een beoordeling van dat concrete geval.
- Gelet op de doelstelling om te beschikken over begrijpelijke brieven en heldere en makkelijk te vinden informatie op www.hilversum.nl, is de aanbeveling dit te borgen door periodiek (content)beheer.
- De gemeente heeft de ambitie om burgers/bedrijven geen informatie/onderzoeken te vragen die de gemeente al heeft. Informatie moet hiervoor op eenduidige wijze ontsloten zijn. Daarom doet dit beleid de aanbeveling in beeld te brengen of de digitale archivering en ontsluiting van stukken hiervoor op orde is en vervolgens te onderzoeken wat er moet gebeuren om de ambitie te verwezenlijken.
- Het is de aanbeveling om een integrale VTH-visie te ontwikkelen voor wat betreft de taken die worden uitgevoerd op basis van de APV. Dit valt weliswaar buiten de wettelijke scoop van het Wabo VTH-beleid, echter zijn enkele toezicht en handhavingstaken op het gebied van de APV al wel aangehaakt bij dit VTH-beleid. Dit is gebeurd om generalistisch toezicht binnen het wijkgerichte toezicht te stimuleren. Echter het onderdeel vergunningverlening op grond van de APV, is nog niet beschreven. Hierbij kan gedacht worden aan toestemmingen op het gebied van standplaatsen, het in gebruik geven van openbare grond (IGOG), geluidsontheffingen, filmopnames, braderieën/ markten en evenementen Het is de aanbeveling om voor de toekomst integraal VTH-beleid te formuleren voor wat betreft de uitvoering van de APV-taken die niet onder de Wabo vallen.
- Onderzoek of het ontwikkelen van een visie voor VTH op grond van de Winkeltijdenwet gewenst is.
- De aanbeveling is om de samenwerkingsafspraken met de politie te herijken.

- Dit VTH-beleid doet de aanbeveling om de ‘signaalkaarten’ te updaten. Dit zijn vooralsnog op papier gedrukte kaarten die toezichthouders mee naar buiten kunnen nemen. Anno 2017 verdient het de aanbeveling om hiervoor een digitale variant te overwegen.

1.5 Ontwikkelingen

In de komende jaren staan er een aantal (stelsel)wijzigingen op het programma die in meer of minder mate van invloed zijn op de uitvoering van de VTH-taken. Het gaat om de Wet VTH, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, de Omgevingswet, de Wet natuurbescherming en het verbod op asbestdaken.

Wet verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH)

In de wet VTH is de vernieuwing van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgelegd. Deze wet legt de basis voor de 29 omgevingsdiensten. Van deze omgevingsdiensten zijn er zes gespecialiseerde omgevingsdiensten aangewezen om toezicht te houden op complexe en risicovolle bedrijven in heel Nederland zoals de chemische industrie (BRZO).

De wet regelt dat een basistakenpakket omgevingsrecht voortaan door de omgevingsdiensten wordt uitgevoerd. Gemeenten en provincies blijven wel bevoegd gezag voor deze taken. De wet legt ook vast dat provincies en gemeenten hiervoor verordeningen moeten opstellen. In die verordeningen moeten de voorschriften over de gewenste VTH kwaliteit van het basistakenpakket worden opgenomen.
Tot slot staan in de Wet VTH bepalingen over informatie-uitwisseling en samenwerking tussen onder andere provincies, gemeenten, waterschappen, Openbaar Ministerie en de politie bij de uitvoering en de handhaving.

De Hilversumse raad stelde op 21 juni 2016 de ‘Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Hilversum’ vast (1 juli 2016 in werking getreden). Deze verordening regelt met behulp van door het college van B&W vastgestelde nadere regels over kwaliteitscriteria, conform de zogeheten ‘kwaliteitscriteria 2.1’, de uitvoering van de taken die de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek uitvoert. Kwaliteit betekent in dit kader voldoende personeel, met een zeker opleidingsniveau en 'vlieguren'.

Voor de zogeheten ‘thuistaken’ omgevingsrecht geldt vanuit de Wet VTH een zorgplicht (artikel 5.5 Wabo). Deze zorgplicht schrijft voor dat gemeenten zorg dragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de taken die zij zelf uitvoert. De gemeente Hilversum geeft hier invulling aan door dit VTH-beleid en het bijbehorende uitvoeringsprogramma. Daarnaast wil Hilversum voor wat betreft de uitvoering van de thuistaken toewerken naar het niveau als vastgelegd in de ‘kwaliteitscriteria 2.1’. De verwachting is dat er gedurende 2017 ook (meer) duidelijkheid is over de impact van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen op de vergunningverlening en de invloed van de keuzes die gemaakt moeten worden in het kader van de Omgevingswet op het VTH-domein.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Naar verwachting wordt in de looptijd van deze beleidsnota de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) ingevoerd. Dit is een samenhangend stelsel van kwaliteitseisen en –procedures waarmee marktpartijen aantoonbaar garanderen dat het te realiseren bouwplan bij oplevering een bepaald

kwaliteitsniveau heeft. Het kwaliteitsniveau is gerelateerd aan de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit2012. Dit betekent dat de gemeente, na gefaseerde invoering van de wet, aanvragen omgevingsvergunningen bouwen niet meer toetst aan het Bouwbesluit (preventieve toets) en ook het toezicht tijdens het bouwen niet meer uitoefent. De opdrachtgever blijft na oplevering aansprakelijk voor zichtbare en verborgen gebreken. Dit betekent een andere rol voor de gemeentelijke vergunningverlening en het bouw- en woningtoezicht. De gemeente houdt in ieder geval haar taken op de volgende gebieden:

- toetsing en toezicht op naleving vergunningvoorschriften met betrekking tot welstand, bouwverordening, ruimtelijke ordening en de monumentenwet;
- overige taken vanuit Bouwbesluit 2012: afhandeling meldingen brandveilig gebruik en slooptoezicht voorschriften brandveilig gebruik; toezicht voorschriften bouwen en slopen;
- toezicht bestaande bouw;
- toezicht illegale bouw.

Op 21 februari 2017 heeft de Tweede Kamer met het wetsvoorstel ingestemd. Op het moment van schrijven is het nog onduidelijk hoe de wet concreet wordt uitgewerkt en wanneer deze in werking zal gaan treden.

<u>Omgevingswet</u>
Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Omgevingswet aangenomen. De verwachting is dat deze wet in 2019 van kracht wordt. De Omgevingswet zorgt voor een minder complexe regelgeving door het verenigen van 26 wetten in 1 wet en het verlagen van het aantal ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur (4 in plaats van 120 Amvb's). Doel hiervan is het vergroten van het gebruiksgemak en inzichtelijkheid met betrekking tot de regelgeving en een samenhangende benadering van de leefomgeving. Een ander doel is verbeteren en versnellen van besluitvorming bij initiatieven door middel van participatie. Dit zorgt voor een groter maatschappelijk draagvlak. Daarnaast houdt de wet rekening met regionale verschillen (grotere bestuurlijke afwegingsruimte), wordt het gemakkelijker vergunningen aan te vragen door middel van 1 (digitaal) loket en zijn er minder onderzoekslasten voor initiatiefnemers.

<u>Wet natuurbescherming</u>
De Wet natuurbescherming beschermt Nederlandse natuurgebieden en planten- en diersoorten. De wet geldt sinds 1 januari 2017 en vervangt 3 wetten: de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet.

Rol gemeente informatie, vergunningen, toezicht en zorgplicht:

- *Gebruiksvriendelijk loket*
  Burgers en bedrijven moeten gemakkelijk en snel weten of een activiteit, met mogelijke schade voor natuur, is toegestaan. De gemeente biedt hiervoor een gebruiksvriendelijk loket aan.
- *Aangehaakt bij aanvraag omgevingsvergunning*
  De gemeente is behandelaar (bevoegd gezag) als een aanvrager de natuurtoets laat aanhaken bij een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit, zoals bijvoorbeeld het bouwen van een huis. De

gemeente is dan verantwoordelijk voor vergunningverlening, het toezicht en (mogelijke) handhaving hierop. Principe hierbij is; “eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag”.
Bij een aangehaakte natuurtoets adviseert de provincie Noord-Holland middels de Omgevingdienst Noord-Holland Noord (ODNHN) over de natuurwaarden in de vorm van een ‘verklaring van geen bedenkingen’. De provincie Noord-Holland heeft de uitvoeringstaken op het gebied van natuurbescherming bij de ODNHN neergelegd. De gemeente is bij een aangehaakte natuurtoets verantwoordelijk voor bezwaar en (hoger) beroep en, als gesteld, ook voor toezicht en handhaving. Dit vergt afspraken tussen de ODNHN en gemeente over o.a. termijnen, handhaafbare voorschriften en adviesrol.

- *Volledigheidstoets aanvraag omgevingsvergunning*
  De gemeente moet de volledigheidscheck op aanvragen doen, ook voor onderdelen waarop ze zelf uiteindelijk niet toetst. Voor wat betreft de Wet natuurbescherming vraagt dit aanvullende informatie en instructies voor de medewerkers die aanvragen behandelen. Zowel Hilversum als het Rijk bieden hiervoor speciale internet tools.
  De aanvrager van een omgevingsvergunning moet zelf aangeven of er beschermde planten of dieren aanwezig zijn en/of er schadelijke effecten op het voortbestaan van die planten en dieren worden veroorzaakt. Als hij daar niet zeker van is, dient hij er een onderzoek naar te laten doen. De gemeente heeft <u>geen</u> plicht om te onderzoeken of er beschermde natuurwaarden aanwezig zijn. Hiervoor blijft de aanvrager zelf verantwoordelijk. Wel is de gemeente verplicht de aanvrager zo veel mogelijk op weg te helpen. Dit kan door de aanvrager er op te wijzen welke beschermde soorten eerder gesignaleerd zijn in en rondom de projectlocatie. Als de gemeente echter weet, of had moeten weten, dat er beschermde natuurwaarden in het geding (kunnen) zijn moet om aanvulling gevraagd worden en, als die niet tijdig wordt gegeven, de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.
- *Toezicht/handhaving algemeen/signaalfunctie*
  In de meeste gevallen is de provincie bevoegd gezag. Alleen in die gevallen dat er sprake is van aanhaking is de gemeente bevoegd gezag. Dit vergt een goede afstemming met de provincie/ODNHN. Geadviseerd wordt hierover afspraken te maken.
- *Zorgplicht*
  De zorgplicht stelt dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die een nadelig effect zouden kunnen hebben op dieren en planten achterwege laten. Degene die een bepaalde handeling wil verrichten moet zich daarom vooraf op de hoogte stellen van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen.

<u>Verbod op asbestdaken</u>
Particulieren, bedrijven en (overheids-)instellingen mogen in 2024 geen asbestdaken meer bezitten. De maatregel moet gezondheidsproblemen door asbest voorkomen. Oude daken kunnen door de jaren heen zijn aangetast door weer en wind. Daardoor kunnen asbestvezels vrijkomen. En die vormen een gevaar voor de volksgezondheid. In 2024 is het 30 jaar geleden dat bouwbedrijven geen asbest meer mochten gebruiken. Wie na 2024 nog een asbestdak heeft moet dit verwijderen. Gemeenten zijn bevoegd eigenaren te dwingen een asbestdak te (laten) verwijderen.
Het verbod geldt voor asbestdaken die in contact staan met de buitenlucht. Bijvoorbeeld golfplaten en dakleien. Het verbod geldt niet voor asbesthoudend materiaal aan de binnenkant van gebouwen. Zoals

asbesthoudend dakbeschot of isolatiemateriaal dat onder de dakbedekking zit. En het verbod gaat alleen om dakbedekking. Dus niet om bijvoorbeeld boeidelen, dakgoten en gevelpanelen.

1.6 Reikwijdte

Dit stuk is opgesteld binnen de beleidsvrijheid en kwaliteitseisen die het Bor eraan stelt. Alle binnen de scoop van de Wabo vallende taken zijn opgenomen. Daarnaast heeft dit VTH-beleid betrekking op een aantal taken uit de Algemene Plaatselijk Verordening (APV). In de 'prioriteitenmatrix' (bijlage 1) zijn alle handhavingstaken weergegeven. De handhaving van niet genoemde wetten (zoals de sociale wetgeving en de onderwijswetgeving) vallen niet onder dit beleid.

Door dit integrale VTH-beleid en het bijbehorende VTH-uitvoeringsprogramma vervallen het door het college op 29 september 2015 vastgestelde handhavingsplan 'Helder Handhaven omgevingsrecht, de keuzes 2015-2018' en het daarbij behorende 'Handhavingsuitvoeringsprogramma 2015-2016'. Zaken en procedures die zijn opgestart voor de vaststellingsdatum van dit VTH-beleid worden afgehandeld onder de regels uit de 'oude' beleidsstukken.

'Helder Handhaven omgevingsrecht, de keuzes 2015-2018' en het 'Handhavingsuitvoeringsprogramma 2015-2016' blijven wel gelden voor wat betreft de onderdelen die toezicht en handhaving van de Drank- en Horecawet en de Wet op de kansspelen betreffen.

Handhavingsplan Naardermeer 2016-2021

In samenwerking met de provincie Noord-Holland, politie, de omgevingsdienst OFGV, Natuurmonumenten en enkele regiogemeenten is het Handhavingsplan Naardermeer 2016-2021 en het daarbij horende handhavingsuitvoeringsprogramma 2016-2017 opgesteld. Bij brief van 22 juni 2016 heeft de provincie het college van Hilversum verzocht deze stukken vast te stellen. Het handhavingsplan is een belangrijk instrument om de instandhoudingsdoelstellingen uit het beheerplan Naardermeer te realiseren. Het Naardermeer is een Natura 2000 gebied. Voor een relatief klein deel ligt dit Natura 2000 gebied binnen de gemeentegrenzen van Hilversum.

Het handhavingsplan Naardermeer is als bijlage bij dit VTH-beleid opgenomen (bijlage 3) en is samen met dit beleid vastgesteld (het handhavingsuitvoeringsprogramma Naardermeer is als bijlage opgenomen in het VTH-uitvoeringsprogramma).

Hoofdstuk 2 Vergunningverlening

Het VTH-beleid biedt objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen, het beslissen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen. Deze zaken worden in dit hoofdstuk beschreven. Daarnaast wordt hier de algemene werkwijze bij vergunningverlening beschreven.
De Wabo (deel)activiteiten bouwen, afwijken bestemmingsplan, wijzigen monument, slopen, brandveilig gebruiken, milieu en vellen zijn verder uitgewerkt in het VTH-uitvoeringsprogramma.

2.1 Visie

Vergunningverlening is een instrument om maatschappelijk handelen te reguleren. Vergunningen (en ontheffingen) verschaffen zekerheid en duidelijkheid in verhoudingen tussen burgers, bedrijven en overheid. Vergunningverlening bevordert de rechtsgelijkheid en consistent handelen van de gemeente.
De vergunningverlening binnen de gemeente Hilversum is erop gericht om activiteiten volgens de wettelijke eisen en het gemeentelijk beleid plaats te laten vinden. Door het verbinden van voorschriften kan de impact (gevaar, hinder, verontreiniging e.d.) die een activiteit mogelijk veroorzaakt zo klein mogelijk worden gehouden. De doelstellingen op het gebied van vergunningverlening staan in hoofdstuk 1 beschreven.

2.2 Objectieve criteria

De gemeente Hilversum hanteert objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen in aanvulling op de hiertoe in de wet bepaalde criteria. Daarbij is bepaald welke vormen van vergunningverlening worden onderscheiden en welke basiswerkwijze daarbij wordt gehanteerd. De basiswerkwijze voor het verlenen van een omgevingsvergunning is bij de gemeente Hilversum vastgelegd in een geautomatiseerd systeem (Key2Vergunningen), waarbij de processtappen worden doorlopen. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen en deelactiviteiten.

<u>Basistoetsniveau's bouwen</u>
Het is onmogelijk alle aangevraagde bouwactiviteiten tot in detail te toetsen aan alle geldende regelgeving voordat een omgevingsvergunning wordt verleend. Enerzijds komt dit door de beperkte capaciteit en de kosten en anderzijds vanwege de wettelijke termijnen. Voor de toetsing aan het Bouwbesluit is daarom sprake van basis toetsniveau's. Deze zijn ingedeeld aan de hand van gebruiksfuncties en thema's. Het overzicht van de basistoetsniveau's staat in bijlage 2. Hieronder worden de basis toetsniveau's uitgelegd.

Als een omgevingsvergunning is aangevraagd, wordt nagegaan of het aannemelijk is dat het plan aan de technische eisen van het Bouwbesluit voldoet. De gemeente toetst hierbij uniform om de rechtsgelijkheid te waarborgen. Voor vergunningen met betrekking tot bouwen wordt in beginsel het landelijk gebruikte toetsprotocol gevolgd. Hiermee wordt een goede en uniforme taakuitvoering van de Wabo vergunningverlening behaald.

De kern van het toetsprotocol is een checklist voor de meest voorkomende bouwplanaanvragen. Hierin worden 4 toetsniveaus onderscheiden: snel toetsen, visueel toetsen, representatief toetsen of integraal toetsen (zie ook hieronder). Een gemeente kan kiezen voor het volgen van de landelijk afgesproken

toetsniveau van 100 of stelt op basis van eigen prioriteiten een beleid vast door het aanpassen van de verschillende toetsingsniveaus voor de Bouwbesluit eisen.
Hilversum brengt de toetsintensiteit naar indexgetal 90. Hiermee wordt er meer verantwoordelijkheid bij de aanvrager neergelegd (deregulering). Daarnaast wordt de focus van de integrale toets verlegd naar het verhogen van de kwaliteit van de in te dienen gegevens. Ook wordt met indexgetal 90 meer gebruikt gemaakt van de professionaliteit van de medewerker. Hierdoor kan er, met een gewogen risico, op een (lager) niveau van 90 worden getoetst. Bijkomend effect is dat er een eenduidig toetsniveau wordt vastgesteld.
Overigens is het zo dat, als er bij de toets een onvolkomenheid wordt geconstateerd, er wordt overgeschakeld naar een hoger toetsniveau. In de bijlage 2 staat de tabel die de toetsintensiteit van 90 per onderdeel weergeeft. De nummers in de tabel staan voor de volgende toetsniveaus:

Niveau 0 Indieningvereisten
Kloppen de uitgangspunten? Bevatten de stukken voldoende informatie over de uitgangspunten?
Gecontroleerd wordt of de globale uitgangspunten op de stukken, aangeleverd om het desbetreffende aspect te kunnen toetsen in voldoende mate en in samenhang zijn weergeven om het betreffende aspect te kunnen toetsen.

Niveau 1 Visueel toetsen
Kloppen de uitgangspunten en lijken de uitkomsten aannemelijk?
Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken, aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn.

Niveau 2 Representatief toetsen
Controle van de belangrijkste onderdelen.
Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken, aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn. De belangrijkste berekeningen worden gecontroleerd dan wel nagerekend. De na te rekenen aspecten worden bepaald op basis van de resultaten van de visuele toets.

Niveau 3 Integraal toetsen
Alles controleren.
Gecontroleerd wordt of de uítgangspunten op de stukken, aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en worden de uitkomsten gecontroleerd en/of nagerekend.

2.3 Werkwijzen

Hieronder worden de verschillende werkwijzen beschreven die Hilversum hanteert bij voorlichting, vooronderzoek, vergunningverlening en het afhandelen van meldingen.

Voorlichting

De gemeente Hilversum heeft haar VTH-taken ingericht op het principe dat het overgrote deel van goed naleefgedrag voortkomt uit het goed communiceren van verwachtingen. Als gebruikers weten waaraan ze moeten voldoen, en ook weten wat de gemeente van hen verwacht, dan kunnen veel misverstanden bij voorbaat worden vermeden. Het expliciet maken van die verwachtingen gebeurt door de volgende uitgangspunten te hanteren in de voorlichting en communicatie naar de gebruikers van de leefomgeving:

Hilversum zorgt voor heldere en makkelijk te vinden informatie op de website van de gemeente www.hilversum.nl met links naar beschikbare informatieve sites zoals www.overheid.nl en www.ruimtelijkeplannen.nl. Daarnaast communiceert Hilversum via diverse social media. Wie niet over internet beschikt, kan voor de op de website beschikbare voorlichting en informatie ook terecht bij het Klant Contact Centrum (KCC) van de afdeling Publiekszaken. Dit kan zowel telefonisch (via 14035) als door het maken van een afspraak op het stadskantoor van de gemeente Hilversum.

Daarnaast geven de Hilversumse toezichthouders, waar nodig, mondeling voorlichting in het veld. Tot slot kan er ook doelgroepgerichte voorlichting plaatsvinden.

Vooronderzoek

Voordat een initiatiefnemer een formele aanvraag doet, kan diegene een 'vooronderzoek' laten doen. Hiermee wordt, voordat er een vergunning wordt aangevraagd, nagegaan of bepaalde plannen haalbaar zijn. Op een verzoek om vooronderzoek volgt een advies. Dit is geen vergunning. Gemiddeld duurt het 4 tot 6 weken voordat een klant antwoord krijgt. Het verzoek om vooronderzoek kan digitaal worden aangevraagd via de website van de gemeente Hilversum.

Het eindresultaat is een schriftelijk advies/indicatie van de haalbaarheid van een initiatief. De initiatiefnemer bepaalt hierbij zelf op welke facetten hij zijn plan beoordeelt wil hebben. Denk hierbij aan toetsing aan een bestemmingsplan of redelijke eisen van welstand. De aanvrager kan zijn initiatief zo nodig aanpassen en verder uitwerken en loopt zodoende tijdens de officiële aanvraag niet meer tegen onverwachte obstakels aan. Tevens kan de gemeente in het voortraject adviseren over de wijze van vergunningaanvraag (gefaseerd, deelactiviteiten). Bij ingrijpende of "gevoelige" plannen vindt tijdens het vooronderzoek in elk geval terugkoppeling naar de portefeuillehouder plaats. De kwaliteit van de ingediende gegevens bepaalt de toetsingsmogelijkheden. De ervaring leert dat de meerderheid van de vooronderzoeken leidt tot een formele aanvraag. De tijd die wordt gestoken in de behandeling van een vooronderzoek, wordt in het formele stadium dus veelal teruggewonnen. Degene die het vooronderzoek behandelt, behandelt in principe ook de uiteindelijke definitieve aanvraag.

Aanvraag omgevingsvergunning

Hilversum werkt zo veel mogelijk digitaal (via website actief verwijzen naar OLO), met goed werkende koppelingen en systemen (Key2Vergunningen). Adviezen worden integraal beoordeeld en er is één

aanspreekpunt voor de aanvrager, de casemanager. Het is de taak van de casemanager om te zorgen dat alle onderdelen bij elkaar komen. Met casemanagement wil Hilversum voorkomen dat de klant niet weet waar hij/zij zijn moet en zelf gaat “shoppen" of van het "kastje naar de muur" wordt gestuurd.

In het vergunningproces wordt er parallel geadviseerd. In week 2 van de totale proceduretijd worden alle adviseurs in één keer door de casemanager gevraagd om hun advies uit te brengen. Hierbij is het uitgangspunt dat geadviseerd wordt binnen 2 weken. De adviseurs zetten hun adviezen in Key2vergunningen. De casemanager is voortgangsbewaker. De casemanager zorgt voor tijdige en juiste advisering en bij tegenstrijdige adviezen zorgt hij/zij voor afstemming en een eindbeslissing.

Voor het behandelen van verzoeken om van een bestemmingsplan af te wijken, is hiervoor een special overleg gecreëerd; de besliskamer. In deze besliskamer zitten adviseurs van verschillende disciplines. De besliskamer stelt integrale adviezen op die gebruikt worden om het wel of niet toestaan van een bestemmingsplanafwijking te motiveren.

De casemanager heeft de volgende taken en vaardigheden:

- Is regievoerder en proceseigenaar.
- Fungeert als enige contactpersoon richting de aanvrager.
- Is procesbewaker en voortgangsbewaker. Houdt termijnen in de gaten en trekt aan de bel als het proces staakt. Zorgt voor de activering van vakdisciplines, zowel in-/extern, als nodig.
- Verantwoordelijk voor het (parallel) uitzetten en verwerken van de (deel)adviezen.
- Volgt de aanvragen tot en met de besluitvorming.
- Stelt de beschikking op.
- Zorgt voor tijdige en juiste advisering en bij tegenstrijdige adviezen zorgt hij/zij voor afstemming.
- Als een bepaald omgevingsaspect dat vereist, schakelt/ligt de casemanager externe partijen in.
- Heeft een rol als probleemoplosser. Als een procedure hapert, moet de casemanager ingrijpen door de juiste personen te activeren. Hij/zij beschikt daartoe over een 'overall view'.
- De casemanager verzorgt de dossiervorming
- Heeft afdoende kennis over de omgevingsvergunning, relevante wetgeving en ICT.

<u>Melding</u>

In veel wet- en regelgeving worden de laatste jaren vergunningstelsels vervangen door een systeem van meldingen. Dit is sinds jaren al een bekend fenomeen in de milieuwetgeving. Een voorbeeld hiervan is de melding Activiteitenbesluit. Ook voor het brandveilig gebruik en slopen is een systeem van meldingen opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Bij meldingen gaat de wetgever er van uit dat voor bepaalde activiteiten volstaan kan worden met een mededeling aan het bevoegd gezag. Aan het bevoegd gezag is het de taak te beoordelen of de activiteit inderdaad meldingsplichtig is en of de melding volledig is ingediend. Een inhoudelijke beoordeling en acceptatie van de melding past niet op alle onderdelen in deze richting. Bij het Activiteitenbesluit is een beoordeling van de melding echter noodzakelijk omdat dit het enige moment is waarop onderzoeken van de melder gevraagd kunnen worden. Het accent van de taken van de gemeente met betrekking tot meldingen verplaatst zich naar het uitvoeren van toezicht.

Hoofdstuk 3 Toezicht

Handhaving vraagt om verschillende vormen van toezicht. Het controleren van een verleende vergunning voor een woning is heel wat anders dan toezicht op hondenpoep. Toezichtsvormen zijn middelen om gecoördineerd en integraal toezicht te houden. Hierdoor vermindert de toezichtdruk voor burgers, bedrijven en instellingen en is het mogelijk om daadkrachtiger op te treden.

Dit stuk maakt onderscheid tussen de drie hoofdvormen van toezicht; vergunningsgericht, objectgericht en wijkgericht toezicht. Daarnaast worden drie overkoepelende vormen van toezicht gehanteerd, namelijk: thematisch toezicht, klachtentoezicht en signaaltoezicht.

3.1 Vergunningsgericht toezicht

Toezicht op verleende omgevingsvergunningen tijdens de uitvoeringsfase. Het gaat hierbij om toezicht op:

- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor bouw- en gebruiksactiviteiten waarbij wordt gecontroleerd op voorschriften uit het Bouwbesluit 2012, de bouwverordening en het bestemmingsplan voor zover deze regels betrekking hebben op die onderliggende vergunning.
- het naleven van voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 en het Asbestverwijderingsbesluit na een sloopmelding, de naleving op eventueel aanvullend gestelde voorschriften en toezicht op de naleving van voorschriften bij verleende omgevingsvergunningen voor vergunningplichtige sloopactiviteiten.
- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor het wijzigen van een monument.
- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit.

Het vergunningsgericht toezicht heeft de volgende strategische doelstelling:
"Het tijdens de uitvoering van verleende omgevingsvergunningen waarborgen van een basiskwaliteit ten aanzien van de bouwkundige staat, veiligheid, en de milieukundige, ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit van de bebouwde en onbebouwde omgeving en bouw- en slooplocaties".

3.2 Objectgericht toezicht

Toezicht op bestaande objecten tijdens de gebruiksfase. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het periodiek controleren van café´s op het gebied van brandveiligheid. De gebruiksfase begint nadat een object (bijvoorbeeld een gebouw) is opgericht, is ingericht en "gebruiksklaar" is. Objectgericht toezicht vindt plaats op grond van een verleende omgevingsvergunning (die cyclisch gecontroleerd moet blijven worden, controleren van voorschriften) of algemeen geldende voorschriften (bijvoorbeeld bij meldingsplichtige objecten). Het gaat hier om periodiek toezicht op:

- 'langlopende' omgevingsvergunningen en/of op algemene voorschriften. Het gaat hier om periodiek toezicht op het gebied van (brand)veiligheid en milieu.
- evenementen op het gebied van (brand)veiligheid, milieu en leefbaarheid.
- de instandhoudingstermijn van tijdelijke bouwwerken en/of tijdelijke ontheffingen.

Het objectgericht toezicht heeft de volgende strategische doelstelling:
"Het tijdens het gebruik van bouwwerken, inrichtingen en evenementen waarborgen en/of versterken van kwaliteiten op het gebied van (brand)veiligheid, milieu en leefbaarheid".

3.3 Wijkgericht toezicht

Wijkgericht toezicht gaat over toezicht gerelateerd aan wijken/geografische gebieden. Hiermee is het mogelijk om gericht toezicht te houden op die aspecten die voor een bepaalde wijk van belang zijn. Er zijn de volgende thema's te onderscheiden:

- Toezicht op 'Bouwen en Wonen': (strijdig)gebruik en illegaal oprichten/veranderen van bouwwerken en (openbare) gronden.
- Toezicht op APV en niet inrichting gebonden milieuactiviteiten.
- Toezicht op de 'Openbare Ruimte': de kwaliteit en veiligheid van de openbare ruimte/weg en bouwwerken.

Het gaat hier om toezicht op algemene wet- en regelgeving en niet op objectgebonden beschikkingen (vergunningen). Overtredingen kunnen naar aanleiding van actieve controle of naar aanleiding van signalen (klachten) worden geconstateerd. Het uitvoeringsprogramma vertaalt dit in periodieke controles per wijk.

Opzet van het wijkgericht toezicht is dat dit plaatsvindt door generalistische toezichthouders. Zij zijn de 'ogen en oren' op straat. Door hun gebiedskennis weten zij welke handhavingstaken in welke wijken specifieke aandacht vragen. Het toezicht vindt zoveel mogelijk integraal plaats. Voordeel hiervan is dat er meer toezicht op verschillende aspecten plaatsvindt en dat er daardoor sneller wordt gecorrigeerd. Dit heeft tot gevolg dat het naleefgedrag verbetert.

Het wijkgericht toezicht heeft de volgende strategische doelstelling:
"Het waarborgen en/of versterken van ruimtelijke, esthetische en landschappelijke kwaliteiten en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid van de (openbare) ruimte."

<u>Programma Buurten</u>
De gemeente Hilversum heeft vele ambities. Deze komen tot uitdrukking in de verschillende sternota's. In relatie tot dit VTH-beleid is (vooral) het programma Buurten van belang. Vanuit dit programma's is er de ambitie om sterke buurten en wijken en een aantrekkelijk centrum te creëren door inwoners en ondernemers meer zeggenschap en verantwoordelijkheid te geven. Van buiten naar binnen werken. Dit gaat komende jaren concreet ingevuld worden (o.a. met buurtagenda's).
Aan de hand van het programma Buurten kan gedurende de looptijd van dit VTH-beleid bekeken worden of de prioriteiten van het wijkgericht toezicht in lijn liggen met de wensen uit de verschillende wijken.

<u>Wijkbrandweerman</u>
Sinds begin 2016 is Brandweer Gooi en Vechtstreek in een aantal wijken in Hilversum Oost actief met de Wijkbrandweerman. Deze proef is gestart op verzoek van de Hilversumse gemeenteraad en sluit goed aan op het thema "Buurten", dat voor het college van B&W in de komende beleidsperiode een speerpunt is.

De activiteiten van de Wijkbrandweerman zijn niet zozeer gericht op de wettelijke taken van de brandweer m.b.t. toezicht op brandveiligheid. Het gaat vooral om het beter inspelen op vragen en wensen vanuit buurtbewoners, het vergroten van de benaderbaarheid van de brandweer en een snelle signalering van brandveiligheidsknelpunten in de wijken. Er wordt nauw samengewerkt met diverse partners, maatschappelijke organisaties en bewonersgroepen, om samen de brandveiligheid in de wijken te stimuleren. In de loop van 2017 zal de proef met de Wijkbrandweerman worden geëvalueerd en zal de brandweer aan het gemeentebestuur rapporteren over de resultaten.

3.4 Overkoepelende toezichtsvormen

Er zijn drie overkoepelende toezichtsvormen: thematisch toezicht, klachtentoezicht en signaaltoezicht.

Thematisch toezicht

Thematisch toezicht is toezicht op handhavingstaken of gebieden die door bepaalde specifieke kenmerken of problemen, een andere aanpak vereisen of prefereren. Gedacht kan worden aan periodiek integraal toezicht op een industrieterrein, het buitengebied en het controleren van illegale brandplaatsen rond oud en nieuw of anticiperen op het verbod op asbestdaken.
Per thema is een toezichtstrategie bepaald. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat specialisten en generalisten samen (integraal) gaan controleren. Bij thematisch toezicht kan ook gekozen worden om bepaalde aspecten van vergunningsgericht, objectgericht en wijkgericht toezicht te combineren.

Klachtentoezicht

Klachtentoezicht vindt plaats naar aanleiding van een klacht of melding van burgers/bedrijven (extern) of van andere afdelingen/collega's/bestuur (intern). Klachten en meldingen kunnen per telefoon, schriftelijk, per e-mail, social media of via internet door middel van de Melding Openbare Ruimte (MOR) binnenkomen.

De gemeente Hilversum ambieert klachten zo snel mogelijk en 'aan de voorkant' op te lossen. Hierbij verdient het de voorkeur dat bij conflictsituaties (bijvoorbeeld tussen buren) er, bijvoorbeeld in onderling overleg, wordt gezocht naar een oplossing. In andere gevallen zal het wel noodzakelijk zijn om op formele wijze een besluit op een handhavingsverzoek te nemen. De gemeente kan door een klager in gebreke worden gesteld als er niet tijdig op het handhavingsverzoek wordt beslist. Hierdoor, en gelet op de beginselplicht tot handhaving, dwingt een formeel handhavingsverzoek doorgaans een hoge prioriteit af. Alleen bij bagatelzaken kan in dergelijke gevallen worden afgezien van handhavend optreden.

In principe worden klachten en meldingen, afhankelijk van de bestuurlijke prioriteit, zo veel mogelijk meegenomen tijdens het wijkgericht toezicht. Op enkele klachten en meldingen moet, gelet op hun urgentie, direct een actie worden ondernomen om een feitelijke constatering te kunnen doen (bijvoorbeeld bij een klacht over licht-, geluids- of geuroverlast).

Een bestuurlijke visie op klachten en/of handhavingsverzoeken bepaalt geregeld de prioriteit die een bepaalde taak uiteindelijke krijgt. Dit kan afwijken van hetgeen in dit beleid vooraf is bepaald. Een dergelijke bestuurlijke interventie kan bijvoorbeeld voorkomen uit maatschappelijke onrust over een bepaalde taak.

Signaaltoezicht

Tijdens het houden van toezicht kan een inspecteur iets tegenkomen wat in principe niet binnen zijn vakdiscipline valt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een bouwinspecteur die tijdens een controle gebreken ziet op het gebied van brandveiligheid. Als de bouwinspecteur de situatie niet ter plekke kan oplossen en/of hier niet de expertise voor heeft dan kan de bouwinspecteur een signaal aan de brandweer geven. Dit noemen we signaaltoezicht; toezicht waarbij een toezichthouder een signaal doorgeeft als de geconstateerde overtreding buiten zijn expertise valt.

Signaaltoezicht is een overkoepelende vorm van toezicht en kan worden toepast bij elk van de hierboven beschreven vormen van toezicht. Aan de hand van 'signaalkaarten' kan een toezichthouder nagaan wie hij of zij moet benaderen bij het constateren van een overtreding.

Hoofdstuk 4 Prioriteiten toezicht en handhaving

Het is niet wenselijk en mogelijk om op alle regels 100% toezicht te houden en te handhaven. Dit is ook niet wenselijk omdat burgers en bedrijven primair een eigen verantwoordelijkheid hebben om te voldoen aan de regels. Anderzijds zijn de middelen te beperkt om alles te handhaven. Niet handhaven heeft echter als gevolg dat de regels minder goed worden nageleefd waardoor de kwaliteit van de leefomgeving snel achteruit gaat.

Bestuurlijke keuzes zijn nodig. Deze zijn gemaakt met behulp van de 'prioriteitenmatrix' (zie bijlage 1). In deze matrix staan Wabo en APV handhavingstaken opgesomd. Per taak is beoordeeld welke prioriteit de handhaving hiervan heeft. De prioriteit wordt bepaald door twee factoren: het risico en het naleeftekort. Dit hoofdstuk geeft hier uitleg over en laat zien welke handhavingstaken een hoge, gemiddelde of lage prioriteit hebben.

4.1 Opzet matrix

De prioriteitenmatrix verdeelt de handhavingstaken over de toezichtsvormen: vergunnings-, object- en wijkgericht toezicht. Thematisch, klachten en signaaltoezicht zijn overkoepelde vormen van toezicht en kennen geen 'eigen' handhavingstaken.

In totaal zijn er 64 verschillende handhavingstaken in de matrix opgenomen. Dit zijn zowel handhavingstaken die voortvloeien uit de Wabo, als uit de Algemene plaatselijk verordening (APV). Met deze 64 handhavingstaken is getracht alle te handhaven aspecten te benoemen. Hierbij zijn keuzes gemaakt. Er is bijvoorbeeld niet gekozen om ieder gebouwtype uit het Bouwbesluit 2012 apart te benoemen. Ook is niet gekozen om de verschillende soorten inrichtingen in het kader van de Wet Milieubeheer op te splitsen. Zou dit gedaan zijn, dan had de matrix uit honderden verschillende handhaaftaken bestaan. Aangezien de prioriteiten periodiek kunnen worden bijgesteld, is dit niet wenselijk.

De matrix is voornamelijk ingevuld op basis van beschikbare ervaringscijfers, literatuurstudies en kennis en ervaringen van experts welke betrokken zijn bij toezicht en handhaving. Ook de ervaringen met burgers en bedrijven zijn hierin meegenomen.

4.2 Risico

Per handhavingstaak is berekend wat het risico is als de onder deze desbetreffende handhavingstaak liggende regels worden overtreden. Dit risico is bepaald aan de hand van zes negatieve effecten: veiligheid, volksgezondheid, natuur/milieu, financieel economisch, leefbaarheid en imago. Per handhavingstaak is er voor elk negatief effect een score van 1 tot 5 ingevuld. Hierbij geeft een 1 aan dat er nauwelijks of geen negatief effect is en een 5 dat er een ernstig negatief effect is. De optelsom van de zes verschillende effecten bepalen samen het uiteindelijke risico. De negatieve effecten zijn:

- Veiligheid: in hoeverre draagt het voldoen aan de geldende gedragsvoorschriften bij aan de fysieke veiligheid en in hoeverre zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen?

- Volksgezondheid: in hoeverre draagt het voldoen aan de geldende gedragsvoorschriften bij aan de bescherming van de volksgezondheid en in hoeverre zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen? Hierbij kijken we ook naar de emotionele en psychische gezondheid.
- Natuur/Milieu: in hoeverre draagt het voldoen aan de geldende gedragsvoorschriften bij aan bescherming van het milieu of natuurschoon en in hoeverre zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het milieu of natuurschoon te beschermen? Hierbij wordt met name gekeken naar langdurige schade aan natuur en milieu
- Financieel-economisch (maatschappelijke schade): hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeente als alle subjecten de voor hen geldende gedragsvoorschriften overtreden? Gekeken naar zowel inkomstenschade (zoals niet ontvangen leges) als schade die wordt veroorzaakt door de overtreding.
- Leefomgeving: in hoeverre draagt het voldoen aan de geldende gedragsvoorschriften bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving en in hoeverre zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen? De leefbaarheid van de omgeving.
- Imago van de gemeente: hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit onderwerp onvoldoende worden nageleefd?

4.3 Naleeftekort

Het naleeftekort bepaalt samen met het risico de uiteindelijke prioriteit. Het naleeftekort van een onder een handhavingstaak liggende regel wordt bepaald door drie factoren: 1) spontane naleving, 2) geforceerde naleving en 3) de overtredingskans. Elke factor levert een getal op. De optelsom van deze drie getallen samen bepalen het naleeftekort. Hoe hoger het getal van het naleeftekort, hoe slechter de onder een handhavingstaak liggende regels worden nageleefd.

De spontane en geforceerde naleving (ofwel naleefgedrag) is bepaald met behulp van de 'Tafel van Elf' (T11). De T11 is een door het Ministerie van Justitie aangedragen analysemodel waarmee aan de hand van elf dimensies wordt verklaard waarom regels al dan niet wordt nageleefd. De elf dimensies zijn ondergebracht in twee groepen: spontane en geforceerde naleving. De T11 analyse levert dan ook voor beide dimensies een getal op (zie ook www.it11.nl).

Door te weten waar de sterke en zwakke kanten zitten op het gebied van het naleeftekort, kan men gericht handhaven. Hierbij kan gedacht worden aan het geven van voorlichting als blijkt dat de kennis over een bepaalde regel laag is, of meer sanctioneel optreden als blijkt dat men de regels bewust overtreedt.

<u>1) Spontane naleving</u>

Met spontane naleving wordt bedoeld in hoeverre een burger of bedrijf zich uit eigen overweging houdt aan de wet- en regelgeving. Spontane naleving kan voortkomen uit kennis en draagvlak, normen en waarden, maatschappelijke controle en een kosten/baten afweging van (niet-) naleving.
Spontane naleving is beïnvloedbaar door een aantal aspecten, zoals voorlichting en communicatie. Door mensen goed te informeren over de voor hen geldende regels, zullen zij die regels beter kennen. Hierdoor ontstaat er meer draagvlak, waardoor bijvoorbeeld ook de (sociale) omgeving het overtreden van een regel sneller veroordeeld. De gemeente Hilversum vindt het belangrijk dat de eigen verantwoordelijkheid

van burgers en bedrijven wordt gestimuleerd. Het is dan ook een doelstelling om een meetbaar betere spontane naleving te realiseren.

2) Geforceerde naleving

Met geforceerde naleving wordt bedoeld in welke mate wet- en regelgeving wordt nageleefd door ingrijpen van de overheid. Het wordt bepaald door de mate waarop de regels in de praktijk worden gecontroleerd, en op welke wijze en met welke sancties het naleven van een regel wordt afgedwongen.
De geforceerde naleving is beïnvloedbaar door overheidsoptreden. Door bijvoorbeeld vaker te controleren, en door strenger en zichtbaarder te sanctioneren, zal de score van dit aspect beter worden. De voorkeur binnen de gemeente Hilversum is om vooral het spontane naleefgedrag te verbeteren. Waar nodig zal door het verbeteren van de geforceerde naleving een betere naleving worden gerealiseerd.

3) De overtredingskans

De overtredingskans (hoe vaak komt een overtreding daadwerkelijk voor) is voornamelijk bepaald op basis van beschikbare ervaringscijfers en ervaringen van de verschillende handhavers. Los van de ernst van de overtreding, is er gekeken hoe vaak een bepaalde regel in de praktijk wordt overtreden. Praktijkcijfers geven bijvoorbeeld aan dat de kans dat iemand illegaal een schuurtje achter zijn woning bouwt groter is dan de kans dat iemand dit in zijn voortuin doet. Goede voorlichting, en het strikter handhaven op handhavingstaken met een hoge overtredingskans zullen deze factor positief beïnvloeden.

4.4 Bepaling en uitvoering van de prioriteiten

De prioriteit van een bepaalde handhavingstaak/activiteit wordt primair bepaald door het risico en het naleeftekort. Er worden drie prioriteiten onderscheiden: hoog, gemiddeld en laag. Door het stellen van prioriteiten kan aan elke handhavingstaak/activiteit een passende interventie worden gekoppeld. Zo gaat Hilversum slim om met haar handhaving. Onderstaande tabel geeft de manier van prioriteren weer.

Risico			
	hoog	GEMIDDELD	HOOG
	laag	LAAG	GEMIDDELD
		laag	hoog
		Naleeftekort	

Tabel: bepaling prioriteiten

Hoge prioriteit

Bij een hoge prioriteit wordt actief gehandhaafd. Er wordt zo snel mogelijk gecontroleerd en waar nodig direct wordt opgetreden. Bij het toezicht houden op (verleende of langlopende) vergunningen met een hoge prioriteit, wordt er meer en diepgaander gecontroleerd. In het uitvoeringsprogramma zijn er voldoende uren begroot om de hoog geprioriteerde handhavingstaken uit te voeren. Hierin is ook vastgelegd door wie en op welke wijze deze handhavingstaken worden uitgevoerd.
Ook kunnen formele handhavingsverzoeken een hoge prioriteit hebben. De gemeente kan door een klager in gebreke worden gesteld als er niet tijdig op het handhavingsverzoek wordt beslist. Hierdoor, en gelet op de beginselplicht tot handhaving, dwingt een formeel handhavingsverzoek doorgaans een hoge prioriteit af. Alleen bij bagatelzaken kan in dergelijke gevallen worden afgezien van handhavend optreden.

Voorbeeld:
Controle Bouwbesluit 2012 t.a.v. constructieve (brand)veiligheid van een woongebouw is hoog geprioriteerd. Als een woongebouw instort is het risico groot. Met name de negatieve effecten veiligheid en imago scoren hier hoog. Op het gebied van naleeftekort is de spontane naleving slecht en is de kans dat er regels niet worden nageleefd groot. Deze scores resulteren gezamenlijk in een hoge prioriteit. Actief optreden is noodzakelijk om (verdere) instorting te voorkomen.

Foto: een bezweken betonconstructie door brand

Gemiddelde prioriteit

Bij een gemiddelde prioriteit wordt er zo slim gehandeld. De intensiteit van toezicht en handhaving blijven hierbij zo beperkt mogelijk. De wijze van optreden wordt met name bepaald door het naleeftekort. In tegenstelling tot het risico is dit aspect namelijk goed te beïnvloeden. Afhankelijk van de oorzaak van het hoge naleeftekort wordt er op een passende manier opgetreden. Hierbij kan gedacht worden aan voorlichting als blijkt dat de kennis over een bepaalde regel laag is. Het doel is dan ook om zo veel

mogelijk door preventieve handhaving het naleeftekort te verbeteren. Hierdoor kunnen handhavingstaken met een gemiddelde prioriteit worden teruggedrongen naar een lage prioriteit.

Handhaving van de gemiddelde prioriteiten vindt zowel qua diepgang als intensiteit beperkt plaats. Bij het wijkgericht toezicht kan ervoor gekozen worden om gemiddeld geprioriteerde handhavingstaken in een bepaald gebied per thema te clusteren. Dit betekent dat er tijdens een wijkcontrole, eenmalig of periodiek, gericht kan worden gehandhaafd op handhavingstaken met een gemiddelde prioriteit. Bij vergunningsgericht en objectgericht toezicht wordt er een lagere inspectiediepgang gehanteerd dan bij handhavingstaken met een hoge prioriteit (bijvoorbeeld uitsluitend een visuele controle). In het uitvoeringsprogramma zijn deze aspecten verder uitgewerkt.

Voorbeeld:
Brandveiligheid op kleine evenementen, zoals een straatfeest, heeft een laag risico. Als er iets gebeurd dan zijn de negatieve effecten vaak gering, omdat de evenementen vaak buiten zijn. Het naleeftekort is daarentegen wel slecht. Zonder overheidshandelen (voorlichting, toezicht en corrigerend optreden) kan men de grenzen verleggen. Dit heeft tot gevolg dat er een toename zal zijn van overtredingen. Het steekproefsgewijs controleren op deze handhavingstaak houdt het naleefgedrag op peil.

Foto: een straatfeest

Lage prioriteit

Als het risico en het naleeftekort laag zijn dan wordt er een lagere prioriteit aan deze handhavingstaak/activiteit gegeven. Is een handhavingstaak laag geprioriteerd dan zal er op deze handhavingstaak niet actief worden gehandhaafd. Er wordt alleen opgetreden op basis van externe signalen (klachten en/of handhavingsverzoeken) of als onderwerp van thematisch toezicht. Afhankelijk van waargenomen afnemend naleefgedrag kunnen er een beperkt aantal controles op laag geprioriteerde handhavingstaken plaatsvinden. Sanctionele handhaving als vervolg op deze controles vindt alleen plaats op ernstige overtredingen. Overtredingen met een lage prioriteit worden in elk geval geregistreerd. Mocht blijken dat een aanvankelijk laag geprioriteerde handhavingstaak vaker voorkomt dan ingeschat, of een groter risico hebben dan gedacht, dan zal deze taak misschien een hogere prioriteit moeten krijgen.

Voorbeeld:

Het is verboden zonder toestemming een standplaats in te nemen. Over het algemeen weet een standplaatshouder dit. Een kaasboer zal niet zomaar op de hoek van een straat zijn wagen neerzetten om zijn waar te verkopen. Het naleefgedrag van deze regel is dan ook relatief hoog. Ook blijkt uit ervaringscijfers dat de overtredingskans laag is. Het risico van een illegale standplaats is ook niet erg hoog. Handhaving of optreden tegen deze overtreding heeft dan ook een lage prioriteit. In dit geval wordt er alleen op basis van klachten opgetreden.

Foto: een standplaats

Hoofdstuk 5 Handhavingsinstrumenten

Vrij vertaald betekent handhaving: “het bevorderen of bewerkstellen van de naleving van regels”. De gemeente heeft hier allerlei middelen en instrumenten voor. Er zijn preventieve instrumenten (zoals waarschuwen en de last onder bestuursdwang/dwangsom) en repressieve of sanctionele instrumenten (zoals de bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking). Daarnaast zijn er instrumenten als spoed-bestuursdwang en een preventieve last onder dwangsom/bestuursdwang. Een nadere beschrijving van deze handhavingsinstrumenten en enkele Hilversumse keuzes hieromtrent staan in bijlage 4.

De *proactieve* instrumenten die Hilversum gebruikt (zoals voorlichting en ‘oplossingsgericht werken’) en het Hilversumse beleid ten aanzien van gedogen, staan hieronder beschreven.

NB: Het VTH-uitvoeringsprogramma beschrijft voor elk van dit in dit beleid genoemde toezichtsvormen een uitgebreide sanctiestrategie.

5.1 Proactieve instrumenten

‘Voorkomen is beter dan genezen’. Hilversum gebruikt zoveel mogelijk proactieve instrumenten. Hierdoor wordt gedrag en naleving van burgers en bedrijven op een positieve manier beïnvloed en hoeven tijdrovende en kostbare repressie instrumenten minder te worden toegepast.

<u>Voorlichting/communicatie</u>

Hilversum geeft op actieve wijze voorlichting over dit VTH-beleid en de regels voor de bebouwde en onbebouwde omgeving. Als men de regels kent en begrijpt, worden deze beter nageleefd en zijn mensen gemotiveerd om hun omgeving hier op te wijzen. Er wordt dan ook ingezet op de communicatie omtrent (nieuw) beleid, regelgeving en de daaruit voortvloeiende handhaving.

De communicatie vindt gericht plaats aan de hand van deze communicatievormen:

- Massacommunicatie: via websites en/of (lokale) media zo veel mogelijk mensen informeren over de regels en de handhaving ervan.
- Doelgroepgerichte/gebiedsgerichte communicatie: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving dit voor hun/dat gebied van toepassing zijn.
- Individuele communicatie: persoonlijke voorlichting aan een burger of bedrijf over de regels en de handhaving ervan.

Voor de communicatie wordt gebruik gemaakt van bestaande netwerken, zoals buurtverenigingen en websites. Daarnaast kan de klant worden bereikt door (doelgroepgerichte) nieuwsbrieven/folders en publicaties in de (lokale) media. De gemeentelijke toezichthouders spelen ook een grote rol bij de communicatie richting de klant. Zij functioneren als een “frontoffice in het veld”. Ook kunnen zij signalen uit de buurt opvangen zodat er samenlevingsgericht kan worden geacteerd. Daarnaast vindt goede communicatie aan de voorkant van het vergunningproces plaats. ‘Vooronderzoek’ (ook wel bekend als vooroverleg) voorkomt in grote mate het (on)bewust overtreden van de regels.

Oplossingsgericht werken

Burgers en bedrijven vinden steeds meer zelf hun weg in gemeenteland. Veel zaken regelt men digitaal en nieuwe regelgeving is daar ook op gericht. Omdat veel informatie via internet wordt verzameld is 'de ambtenaar', minder nodig als eerste informatiebron. De manier waarop burgers en bedrijven de gemeente benaderen verandert. De communicatie is laagdrempeliger, minder formeel en verloopt vaak via email.
Dit vraagt om een andere vorm van communicatie tussen ambtenaren en burgers/bedrijven. De rol van ambtenaren verschuift van informatie-autoriteit naar gesprekspartner. Van de gemeente wordt verwacht dat deze kan luisteren en klanten met respect behandelt. Ambtenaren die kijken met een open blik en een meewerkende houding hebben, zonder daarbij de grenzen van de wet en de belangen van anderen uit het oog te verliezen.

Doorgaans maken burgers/bedrijven hun bezwaren, problemen en/of conflicten op formele wijze kenbaar. Er worden juridische trajecten in gang gezet, zoals klachten-, zienswijzen-, bezwaar- of beroepsprocedures. Het effect van deze procedures is vaak dat standpunten verharden en de verhouding met de gemeente verslechtert. Afstandelijkheid, juridisering en procedures bepalen het beeld waardoor de (achterliggende) problemen niet aan bod dreigen te komen. Gevolg van een formele gang van zaken is dat het vertrouwen van burgers/bedrijven in de gemeente verder afneemt.

Om dit proces te keren, werken ambtenaren van de gemeente Hilversum op een proactieve, oplossingsgerichte wijze. Bij 'oplossingsgericht werken' is communicatie een belangrijk aspect. Ambtenaren moeten zo goed mogelijk met de klant en de omgeving communiceren, bij voorkeur mondeling. Het accent ligt op de voorkant van het proces. In deze fase ligt de nadruk meer op het vinden van adequate oplossingen.

5.2 Gedogen

Gedogen is alleen in uitzonderlijke situaties mogelijk, namelijk als het gaat om overmacht, een overgangssituatie of als er sprake is van onevenredigheid. Denk hierbij aan overtredingen die gelegaliseerd kunnen worden, maar waarvoor nog een vergunningtraject moet worden afgewacht. Daarnaast mag er alleen uitdrukkelijk gedoogd worden op basis van een besluit. Dit is landelijk zo geregeld en komt voort uit rechterlijke uitspraken en de nota 'Grenzen aan Gedogen'. Een aantal specifieke uitzonderingen zijn nog terug te vinden in het 'Gezamenlijk Beleidskader Gedogen'.

Deze beleidslijn wordt nog steeds onderschreven en dient als basis voor de notitie 'Handhaven of gedogen?' uit 2003 (bijlage 5) van de gemeente Hilversum (onderdeel van de nota Programmatisch handhaven). Omdat deze beleidsnotitie nog steeds actueel is zal deze niet komen te vervallen. Het beschrijft de te onderscheiden gedoogsituaties en de eisen die worden gesteld aan het gedogen en aan een gedoogbeschikking.

Hilversum onderstreept dat het gedogen van een overtreding in principe ongewenst is. Uitgangspunt is dat het afgeven van een gedoogbesluit met grote terughoudendheid moet worden betracht en als er toch wordt gedoogd, er in principe (op termijn) een concreet zicht op legalisatie bestaat.

Wanneer gedogen toch nodig is, worden hiervoor voorschriften opgenomen in het gedoogbesluit. Ook zal er een (zo kort mogelijke) gedoogtermijn worden vastgesteld. Hierover wordt vooraf overlegd met de overtreder, belanghebbenden en eventuele andere handhavingspartners (zoals politie, Openbaar Ministerie). Betrokken partijen worden schriftelijk op de hoogte gebracht van het voornemen tot gedogen en in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Hierbij wordt de voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in de Awb gevolgd. Bij gedogen spelen de belangenafweging, aansprakelijkheidskwesties, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel) een grote rol. Het uiteindelijke gedoogbesluit wordt genomen door het college en is een besluit in de zin van de Awb welke vatbaar is voor bezwaar en beroep door belanghebbenden.

De gedoogde situatie wordt periodiek gecontroleerd. Als er niet aan de voorwaarden van het gedoogbesluit wordt voldaan dan wordt er onmiddellijk actie ondernomen, zoals het intrekken van het gedoogbesluit en/of het opleggen bestuursrechtelijke/strafrechtelijke sancties. Overigens is lang gedogen volgens de jurisprudentie geen reden om af te zien van handhaving.

Hoofdstuk 6 Planning & Control cyclus

Dit hoofdstuk gaat over de Planning & Control cyclus. Het beschrijft de rol van de begroting, de organisatie, het bestuur, de omgevingsdienst en de provincie. Tot slot wordt ingegaan op de mandatering.

6.1 Rol begroting

In de programmabegroting staan de kosten voor toezicht en handhaving. Hierin staan de financiële middelen. In de programmabegroting worden de beleidsdoelen voor toezicht en handhaving vertaald naar prestaties. Het gaat hierbij dan niet alleen over het aantal controles per handhavingstaak maar ook over het halen van targets op naleving en te behalen maatschappelijke effecten. Bij het doorlopen van de beleidscyclus is de monitoring van deze prestaties essentieel. De monitoring en evaluatie van prestaties volgt uit de kwaliteitscriteria voor de handhaving van de Wabo.

Na afloop van een begrotingsjaar, met de jaarrekening, worden de behaalde prestaties en de werkelijke kosten geëvalueerd. Het college maakt deze jaarlijkse evaluatie bekent aan de gemeenteraad. De evaluatie laat zien wat er met de ureninzet voor toezicht en handhaving is bereikt.

De monitoring maakt ook inzichtelijk in welke mate doelgroepen de regels naleven. Duidelijk wordt ook waar de knelpunten liggen als het gaat om het naleefgedrag. De resultaten worden gebruikt om het naleefgedrag, daar waar noodzakelijk, positief te beïnvloeden. Bovendien bevat de monitoringsinformatie gegevens over de toezichttaken in relatie tot de beschikbare capaciteit. Door planning en realisatie met elkaar te vergelijk ontstaat inzicht in een meest doelmatige inzet van de beschikbare capaciteit. Door de evaluatie van de monitoringsinformatie is het mogelijk om het VTH-beleid en uitvoeringsprogramma aan te passen op die punten waar dit noodzakelijk is.

6.2 Rol organisatie

Uitvoering van de handhaving vindt plaats op basis van het VTH-uitvoeringsprogramma. In het VTH-uitvoeringsprogramma is aangegeven welke activiteiten het komende jaar zullen worden uitgevoerd. Hierbij is de capaciteit verdeeld over de verschillende geprioriteerde handhavingstaken en is rekening gehouden met capaciteit voor overige taken zoals klachten, meldingen, calamiteiten e.d.

De organisatie zorgt voor een goede vastlegging van alle gegevens met betrekking tot de handhaving. Conform de prioriteitenmatrix wordt het aantal handhavingszaken, de besteedde uren per handhavingstaak en de uitgevoerde projecten vastgelegd en vertaald naar rapportages. In het uitvoeringsprogramma is bepaald op welke wijze en met welke tools de verschillende te verzamelen gegevens met betrekking tot de handhaving worden vastgelegd.

6.3 Rol B&W en Raad

Het gemeentebestuur van Hilversum wil op een transparante en herkenbare manier de verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering en verdere ontwikkeling van het VTH-beleid. Het gemeentebestuur stelt niet alleen het beleid vast maar stelt zich ook systematisch op de hoogte van de uitvoering en stuurt waar nodig bij. Handhaving wordt daartoe verankerd in de gemeentelijke planning- en controlcyclus.

De Wabo verplicht het college het beleid uit te werken in een uitvoeringsprogramma waarin staat welke van de voorgenomen activiteiten er het komende jaar worden uitgevoerd. Tweejaarlijks wordt gekeken of de in het VTH-uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de in het VTH-beleid gestelde doelen. Het college van B&W informeert de gemeenteraad hierover.

6.4 Rol omgevingsdienst

Het Rijk heeft aan gemeenten de verplichting opgelegd om bepaalde taken op het gebied van milieutoezicht en -handhaving over te dragen naar een *Omgevingsdienst*. Dit zijn de zogenoemde basistaken. Doel is om door samenwerking de kwaliteit van uitvoer van deze taken te verbeteren en mogelijke kwetsbaarheid op te heffen.

De gemeenten uit de regio´s Flevoland en Gooi en Vechtstreek en de provincies Flevoland en Noord-Holland hebben in 2012 gezamenlijk de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) opgericht. Per 1 januari 2013 zijn de (milieu) toezicht- en handhavingstaken voor de zwaardere bedrijven gemandateerd aan de Omgevingsdienst. De toezicht- en handhavingstaken van één Hilversums bedrijf die valt onder het 'Besluit risico's zware ongevallen' (Brzo), is verplicht ondergebracht bij een zogenaamde Brzo-RUD (= Regionale UitvoeringsDienst). Voor het gebied van de OFGV is de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) de uitvoerende Brzo-RUD.

6.5 Rol provincie

De rol van de provincie is om toe te zien op een doelmatige handhaving. In het kader van de handhaving omgevingsrecht houdt de provincie interbestuurlijk toezicht (IBT). Zij controleert of de gemeente Hilversum doet wat het moet doen. Hierbij wordt gekeken of de gemeente zich houdt aan wat het zich in het vastgestelde VTH-beleid heeft voorgenomen. De provincie toetst het beleid, uitvoeringsprogramma, het jaarverslag en de uitvoering van de in het beleid vastgestelde protocollen en werkwijzen.

6.6 Mandaat

Uitvoering van de handhaving vindt plaats op basis van het 'Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit 2016' en het daarbij behorende bevoegdhedenregister. Er is hierbij getracht een goede balans te vinden tussen bestuurlijke betrokkenheid en de snelheid/voortvarendheid van optreden bij diverse situaties. Reguliere handhavingsbeschikkingen met een last onder dwangsom zijn bijvoorbeeld gemandateerd aan de wethouder met integrale handhaving in zijn/haar portefeuille. Bij spoed-bestuursdwang ligt het mandaat echter lager in de organisatie, namelijk op het niveau van teammanager/medewerker. Het mandaatbesluit en bevoegdhedenregister van de gemeente Hilversum geven een volledig beeld van alle mandateringen op het gebied van de handhaving.