

Interbestuurlijk Toezicht Omgevingsrecht - 2025

# Handreiking

Kwaliteits- en procescriteria omgevingsrecht VTH-thuistaken;  
BIG-8 onder de Omgevingswet

## Inhoudsopgave

### Schematische weergave BIG- 8 - cyclus

### Voorbeeld gemeentelijke Planning & control- cyclus met integratie BIG-8-cyclus

## Voorwoord

### Schematische weergave hoofdstuk 1 t/m 3

#### 1. Inleiding: 'De sluitende beleidscyclus onder de Omgevingswet'

- 1.1 Aanleiding voor deze handreiking
- 1.2 Handreiking voor de thuishaken en plustaken
- 1.3 Leeswijzer

#### 2. Kwaliteits- en procescriteria

- 2.1 Procescriteria
- 2.2 Kwaliteitscriteria

#### 3. Handelingsbevoegdheid IBT

- 3.1 Handelingsbevoegdheid IBT bij procescriteria
- 3.2 Handelingsbevoegdheid IBT bij kwaliteitscriteria voor de thuishaken
- 3.3 Handelingsbevoegdheid IBT bij kwaliteitscriteria voor de basistaken

### Schematische weergave hoofdstuk 4 'De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie' en 5 'De Handhavingsstrategie'

#### 4. De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie

- 4.1 Vaststellen van een U&H-strategie
- 4.2 Afstemmen en bekendmaken van de U&H-strategie
- 4.3 Aanpassen van uitvoerings- en handhavingsstrategie
- 4.4 Uitvoerings- en handhavingsdoelen
- 4.5 Prioriteitenstelling
- 4.6 Methodiek
- 4.7 Beoordelingscriteria aanvragen omgevingsvergunningen en meldingen
- 4.8 Werkwijze behandelen aanvragen omgevingsvergunningen en meldingen
- 4.9 Benodigde en beschikbare financiële en personele middelen

#### 2 5. De Handhavingsstrategie 27

- 5.1 Afstemming strafrechtelijke handhaving 28
- 5.2 Risico- en gebiedsanalyse (analyse van problemen) 28
- 5.3 Afspraken over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden. 29
- 5.4 De wijze waarop toezicht op de naleving wordt gehouden 29
- 5.5 De wijze waarop wordt gerapporteerd over bevindingen over de naleving en eventueel daaraan verbonden consequenties 30
- 5.6 De wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd 31
- 5.7 Wijze van handhaving eigen organisatie en andere overheden 32

#### 8 Schematische weergave hoofdstuk 6 'Het Uitvoeringsprogramma en de Evaluatierapportage' 33

#### 6. Het Uitvoeringsprogramma en de Evaluatierapportage 34

- 6.1 Jaarlijks uitvoeringsprogramma voor de werkzaamheden 35
- 6.2 Voldoende financiële en personele middelen 36
- 6.3 Rekening houden met doelen en prioriteitenstelling 37
- 6.4 Risicovolle onderwerpen 37
- 6.5 Afstemming strafrechtelijke handhaving 37
- 6.6 Evaluatierapportage 38

#### Schematische weergave hoofdstuk 7 'De Uitvoeringsorganisatie' 39

#### 7. De Uitvoeringsorganisatie 40

- 7.1 Eisen aan de inrichting van de organisatie 41
- 7.2 Personeelsformatie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden 41
- 7.3 Bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren 41
- 7.4 Werkprocessen, procedures en informatievoorziening 42

#### 8. Wet kwaliteitsborging voor het bouwen 43

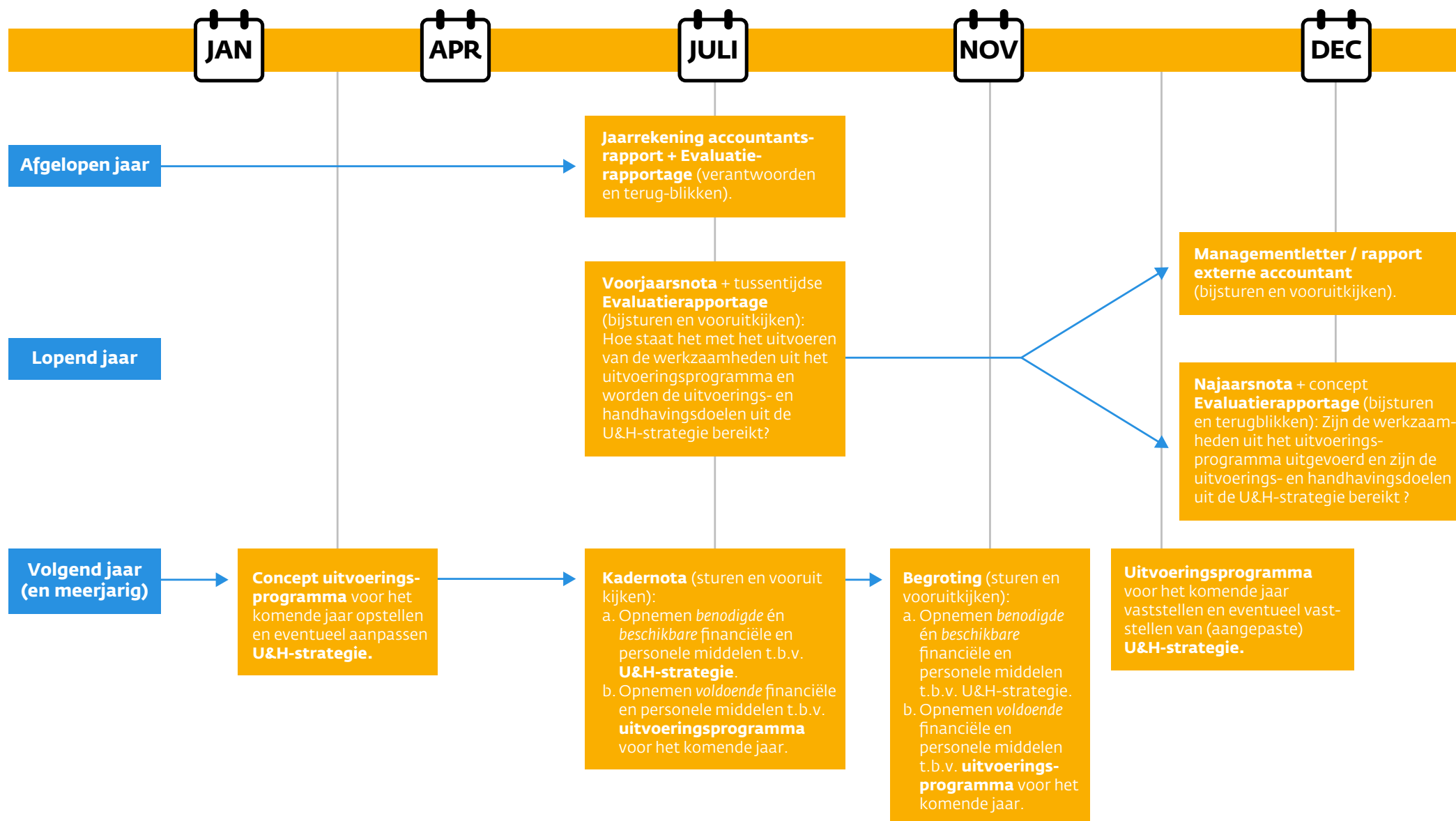
#### Overzicht beoordelingscriteria IBT omgevingsrecht 46

#### Colofon 48

## SCHEMATISCHE WEERGAVE BIG- 8 - CYCLUS



# VOORBEELD GEMEENTELIJKE PLANNING & CONTROL- CYCLUS MET INTEGRATIE BIG-8-CYCLUS



# Voorwoord



Geachte lezer,

Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit is het hoofddoel van de op 1 januari 2024 inwerking getreden Omgevingswet.

Vergunningverlening, (bouw)toezicht en toezicht op brandveiligheid en handhaving zijn belangrijke instrumenten die door gemeenten en waterschappen worden ingezet om dit hoofddoel te realiseren.

Voor u ligt een handreiking opgesteld door de collega's Interbestuurlijk Toezicht omgevingsrecht (IBT) van de provincie Utrecht. Bedoeld om gemeenten en waterschappen te ondersteunen bij het voldoen aan de procescriteria en het inrichten van de VTH (vergunningverlening toezicht en handhaving) beleidscyclus. Een mooie handreiking die de gemeenten en waterschappen kan helpen bij het vergroten van kennis bij het uitvoeren van hun wettelijke VTH taken, en de provincie ondersteunt bij het wettelijke toezicht op deze taakuitvoering.

Door de kwaliteits- en procescriteria uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit te volgen worden de uitvoering - en handhavingstaken op een strategische en programmatische wijze uitgevoerd. Hiermee is de kwaliteit van de uitvoering en handhaving gewaarborgd.

Het belang van deze criteria is daarom groot. Zeker in de huidige tijden met tekorten, personeelsverloop, krapte op de arbeidsmarkt en een aanstaand ravijnjaar. De procescriteria vormen dan ook de basis van het systematische interbestuurlijke toezicht (IBT) op het omgevingsrecht in Noord-Holland.

Mijn dank gaat daarom uit naar de provincie Utrecht en hun samenwerkingspartners voor het opstellen van deze handreiking. De handreiking geeft uitleg van de criteria en biedt houvast. Hierdoor draagt de handreiking bij aan zowel de versterking van de kwaliteit van het VTH stelsel als het versterken en borgen van de kwaliteit van het openbare bestuur.

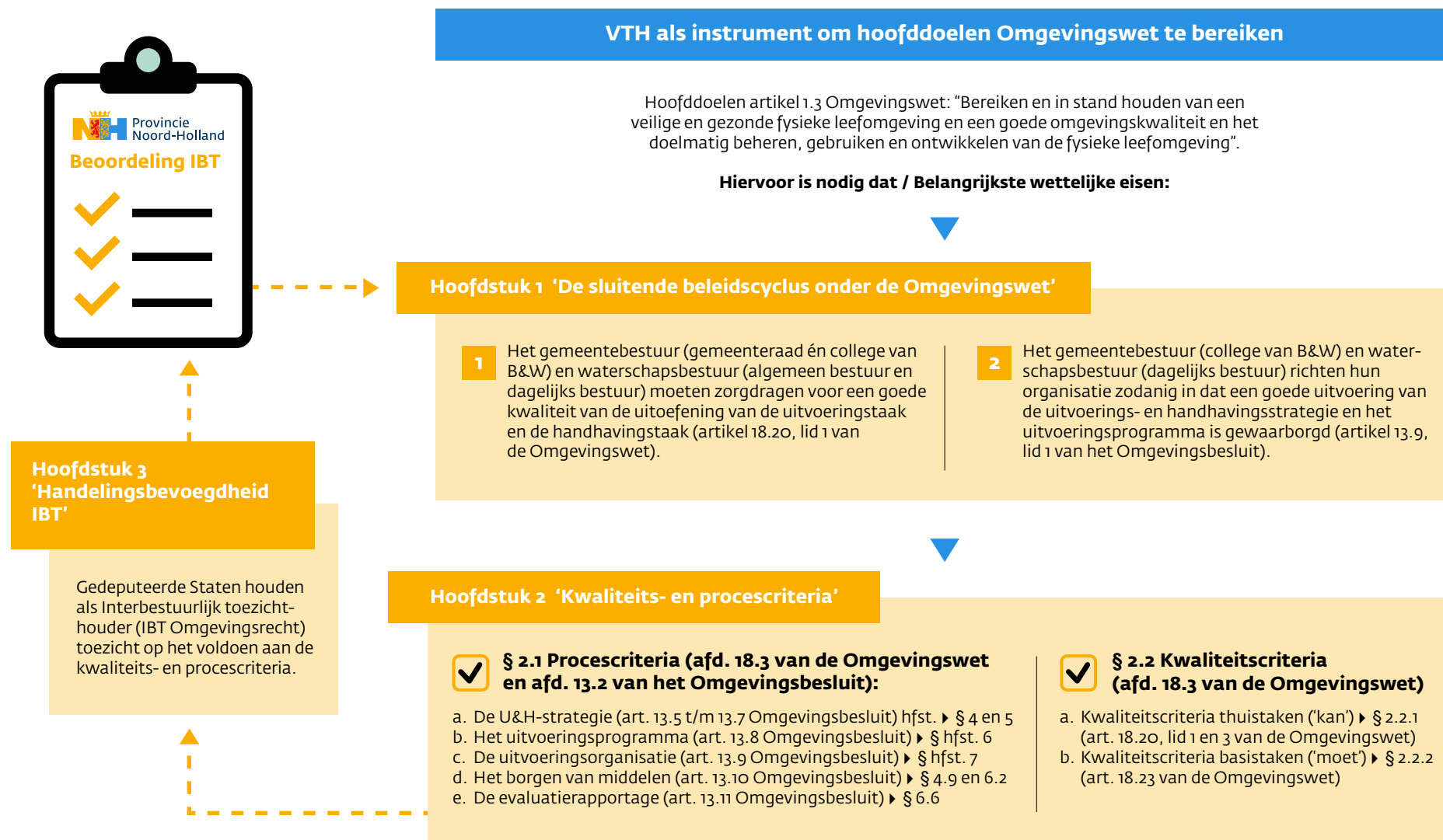
Ik hoop dat deze handreiking voor de gemeenten en waterschappen in Noord-Holland een waardevol hulpmiddel zal zijn bij het opstellen en doorlopen van de VTH beleidscyclus en de programmering van de uitvoerings- en handhavingstaken.

Ik wil u veel succes wensen met de vele taken die u als overheden in deze tijd moet uitvoeren.

Arthur van Dijk  
commissaris van de Koning  
in de provincie Noord-Holland



## SCHEMATISCHE WEERGAVE HOOFDSTUK 1 T/M 3



# 1. Inleiding: 'De sluitende beleidscyclus onder de Omgevingswet'



## 1.1 AANLEIDING VOOR DEZE HANDREIKING

De overheid is verantwoordelijk voor een goede taakuitvoering op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken; onder de Omgevingswet 'U&H-taken' genaamd<sup>1</sup>) binnen het omgevingsrecht. Het gemeentebestuur (gemeenteraad en college) en waterschapsbestuur (algemeen en dagelijks bestuur) moeten zorgdragen voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.<sup>2</sup> Een kwalitatief goede uitvoering van de VTH-taken draagt bij aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit alsmede het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving (hoofddoelen art. 1.3 van de Omgevingswet).

In 2017<sup>3</sup> heeft de wetgever de kwaliteits- en procescriteria geïntroduceerd in het Besluit omgevingsrecht (Bor)<sup>4</sup>. Daarmee moesten problemen bij de uitvoering van de VTH-taken door lokale overheden, die al sinds de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010 bestonden, worden opgelost<sup>5</sup>. Deze problemen bestonden uit het onvoldoende samenwerken tussen overheden, onvoldoende menskracht en terugloop van deskundigheid. De procescriteria richten zich op het vergroten van de kwaliteit van het uitvoerings- en handhavingsbeleid. De kwaliteitscriteria richten zich op het organiseren van voldoende en deskundige menskracht ('kritische massa' en 'deskundigheid').

Door de kwaliteits- en procescriteria te volgen kunnen de lokale overheden de uitvoerings- en handhavingstaken op een strategische en programmatische wijze uitvoeren en wordt tegelijkertijd de kwaliteit van de uitvoering en handhaving gewaarborgd. De criteria tezamen vormen een VTH-beleidscyclus die uit twee cycli bestaat: de beleidsvormende en uitvoerende cyclus. Deze worden tezamen ook wel de "BIG-8"-cyclus genoemd.

De Wabo is op 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet (Ow). Daarbij zijn de kwaliteits- en procescriteria beleidsneutraal overgegaan van het Bor naar het Omgevingsbesluit (Ob). Provincies houden interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van medebewindstaken door lokale overheden.<sup>6</sup> Laatste jaren blijkt uit het systematisch toezicht, dat de meeste lokale overheden niet of niet geheel voldoen aan de kwaliteits- en procescriteria.



<sup>1</sup> In deze handreiking worden beide begrippen 'VTH' en 'U&H' gebruikt. De begrippen hebben dezelfde betekenis.

<sup>2</sup> Artikel 18.20 lid 1 Omgevingswet

<sup>3</sup> Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), in werking getreden op 1 juli 2017 (Stb. 2017, 193). Voorheen stonden in het Besluit omgevingsrecht alleen kwaliteits- en procescriteria voor toezicht en handhaving.

<sup>4</sup> Nu staan de procescriteria in het Omgevingsbesluit via artikel 18.19 lid 1 onder a Omgevingswet: "bij algemene maatregel van bestuur [Omgevingsbesluit] worden in het belang van een doelmatige uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak regels gesteld over de strategische en programmatische uitoefening van deze taken door de betrokken bestuursorganen".

<sup>5</sup> Stb. 2017, 193, p. 11.

<sup>6</sup> Dit is een vereenvoudigde aanduiding. Staatsrechtelijk gezien houden niet de provincies interbestuurlijk toezicht op lokale overheden, maar gedeputeerde staten als bestuursorgaan van de provincie. Dezelfde redenering geldt voor de uitoefening van bevoegdheden in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit door gemeenten en waterschappen. Deze worden niet uitgeoefend door de gemeente of door het waterschap, maar door het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad onderscheidenlijk het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur van het waterschap. Voor de leesbaarheid van deze handreiking hanteren wij zoveel mogelijk de vereenvoudigde aanduiding.

Dit kan te maken hebben met een tekort aan personeel ('krapte op de arbeidsmarkt') en wegvloeiën van deskundigheid, waardoor onder andere de specialistische kennis over de kwaliteits- en procescriteria onvoldoende geborgd is binnen de lokale overheden. Het gevolg daarvan is dat er onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan de BIG-8-cyclus en dit komt een effectieve, efficiënte en kwalitatief goede inzet van financiële en personele middelen niet ten goede. Dit uit zich binnen organisaties vaak als 'waan van de dag'.

Uit gesprekken met lokale overheden blijkt ook dat in veel gemeenten weinig politieke en bestuurlijke aandacht is voor de VTH-taken en de kwaliteits- en procescriteria. Dit draagt niet bij aan het realiseren van een sluitende BIG-8-cyclus, waardoor het VTH-instrumentarium onvoldoende kan worden ingezet om een van de hoofddoelen van de Omgevingswet, namelijk een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, te bereiken.

Bovenstaande onderstreept de noodzaak voor lokale overheden om hun taakuitvoering op het gebied van VTH te verbeteren door een sluitende BIG-8-cyclus te borgen. Naleving van de kwaliteits- en procescriteria draagt namelijk bij aan een efficiëntere inzet van financiële en personele middelen, en zorgt voor een effectievere uitvoering van VTH-taken.

Deze handreiking helpt bestuurders, afdelingsmanagers, teamleiders en VTH-beleidsmedewerkers de BIG-8-cyclus te begrijpen en op een juiste manier in te richten. De handreiking bevat een uitleg van de relevante wettelijke bepalingen. Die wettelijke bepalingen vormen tegelijkertijd de beoordelingscriteria waarop het systematisch toezicht plaatsvindt.

## 1.2 HANDREIKING VOOR DE THUISTAKEN EN PLUSTAKEN

Deze handreiking is in beginsel van toepassing op het inrichten van de lokale BIG-8-cyclus voor de VTH-taken die door de gemeenten worden uitgevoerd ('thuishaken'), en de VTH-taken die door de waterschappen worden uitgevoerd. Thuishaken zijn alle VTH-taken die geen basistaken zijn.<sup>7</sup> Basistaken zijn de werkzaamheden - genoemd in artikel 13.12 Ob - die verplicht door een omgevingsdienst worden verricht namens de gemeente.

Voor de basistaken geldt dat de bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst gezamenlijk zorg dienen te dragen voor uniform beleid op het niveau van de omgevingsdienst.<sup>8</sup> Door het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (IBPVTH) is een handreiking uitgebracht die over de regionale BIG-8-cyclus gaat, en bedoeld is om de planning van de uitvoering van regionale VTH-taken te verbeteren. Voor de basistaken wordt hier dan ook verwezen naar de 'Handreiking regionale beleidscyclus'.<sup>9</sup>

De Handreiking regionale beleidscyclus staat in feite naast de handreiking die voor u ligt en beide handreikingen vullen elkaar aan voor zover het de thuishaken, basistaken en samenwerking tussen gemeenten, omgevingsdiensten en externe partners betreft.

Sommige gemeenten hebben naast de basistaken ook één of meerdere thuishaken aan een omgevingsdienst overgedragen (zogenaamde 'plustaken'). Denk bij thuishaken bijvoorbeeld aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, en het daaropvolgende bouwtoezicht en eventuele handhaving hiervan. Omdat de uitvoering van de plustaken volledig wordt ingekaderd door lokale omstandigheden en gemeentespecifieke risico's, moeten de plustaken onderdeel zijn van de gemeentelijke BIG-8-cyclus en niet van de regionale BIG-8-cyclus. Dit vloeit ook voort uit de Nota van Toelichting bij het Bor (vervallen).<sup>10</sup> Daarom is deze handreiking ook van toepassing op de plustaken.

<sup>7</sup> Het gaat hier alleen om VTH-taken onder de Omgevingswet. VTH-taken op basis van de APV, Alcoholwet, Opiumwet, etc. vallen hier niet onder. In de praktijk worden deze taken door vaak onverplicht wel in de U&H-strategie opgenomen.

<sup>8</sup> Artikel 13.5 lid 2 Omgevingsbesluit.

<sup>9</sup> De Handreiking regionale beleidscyclus is te raadplegen op [www.omgevingsdienst.nl](http://www.omgevingsdienst.nl).

<sup>10</sup> Stb. 2017, 193, p. 46.

### 1.3 LEESWIJZER

Deze handreiking leidt u langs de wettelijke systematiek in de juiste volgorde. De hoofdstukindeling kent daarom dezelfde volgorde en benaming als afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit waar de procescriteria staan.

Enkele hoofdstukken worden visueel samengevat in schema's en/of figuren die u aan het begin van het desbetreffende hoofdstuk aantreft.

De verschillende onderdelen van de proceseisen zijn uitgewerkt in de verschillende paragrafen. Aan het begin van elke paragraaf treft u een beoordelingscriterium aan. Het zijn in totaal 29 beoordelingscriteria. Aan deze beoordelingscriteria wordt de BIG-8-cyclus van gemeenten en waterschappen en de regionale BIG-8-cyclus van de omgevingsdiensten beoordeeld door het Interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht van de provincie Noord-Holland. Onder elk beoordelingscriterium wordt een toelichting gegeven. Het is raadzaam steeds de toelichting te lezen, aangezien daarmee duidelijk wordt wat de wetgever heeft bedoeld met de betreffende proceseis.

Aan het begin van deze handreiking is een schematische weergave van de BIG-8-cyclus toegevoegd met verwijzing naar de relevante hoofdstukken en paragrafen. Ook treft u voorin een voorbeeld van een gemeentelijk Planning & Control-cyclus waarin de BIG-8-cyclus is geïntegreerd.

Aan het einde van deze handreiking is een overzicht opgenomen met alle beoordelingscriteria waarop u zelf kunt aangeven of het onderdeel aanwezig is in de beleidsstukken. Zodoende kunt u controleren of alle elementen aanwezig zijn, en geeft dit een goede indicatie van het voldoen aan de kwaliteits- en procescriteria.



## 2. Kwaliteits- en procescriteria



## 2.1 PROCESCRITERIA

De procescriteria zijn wettelijke eisen die worden gesteld aan de beleidscyclus voor de VTH-taken. Door deze criteria te volgen wordt de BIG-8-cyclus gesloten, die begint met het opstellen van het beleid ('uitvoerings- en handavingsstrategie') en via de uitvoering ('uitvoeringsprogramma') en evaluatie ('evaluatierapportage') daarvan uiteindelijk leidt tot het bijstellen van dit beleid. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast gelden de criteria ook voor het inrichten van de organisatie ('uitvoeringsorganisatie' en 'borgen van middelen').<sup>11</sup>

Er zijn dus 5 procescriteria:

1. de uitvoerings- en handavingsstrategie<sup>12</sup>
2. het uitvoeringsprogramma<sup>13</sup>
3. de uitvoeringsorganisatie<sup>14</sup>
4. het borgen van middelen<sup>15</sup>
5. de evaluatierapportage<sup>16</sup>

Samen vormen deze procescriteria de beleidscyclus. De beleidscyclus bestaat uit twee cycli: de strategische (beleidsvormende) en operationele (uitvoerende) cyclus. Deze worden tezamen ook wel de "BIG-8"-cyclus genoemd. Aan het begin van deze handreiking is een schematische weergave van de BIG-8-cyclus opgenomen.

De basis van deze strategische en operationele uitvoering is de uitvoerings- en handavingsstrategie (U&H-strategie). In deze meerjarenstrategie geeft het bevoegde bestuursorgaan op basis van een risicoanalyse aan welke risico's zij in de periode waarop de strategie betrekking heeft gaat aanpakken. Hiervoor stelt zij in de U&H-strategie concrete en meetbare doelen, en draagt zij zorg voor het borgen van de benodigde en beschikbare financiële en personele middelen voor het bereiken van deze doelen. Jaarlijks stelt zij een uitvoeringsprogramma vast waarin zij aangeeft welke werkzaamheden het komende jaar worden uitgevoerd om de doelen te bereiken, en borgt zij hiervoor voldoende financiële en personele middelen in de begroting. Jaarlijks wordt in een evaluatierapportage gerapporteerd over de mate waarin het uitvoeringsprogramma is uitgevoerd, en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen.

Op basis van de evaluatierapportage wordt de U&H-strategie aangepast als daartoe noodzaak bestaat. Dit betekent dat de voortgang continu moet worden gemonitord en dat de uitvoeringsorganisatie op een geschikte en doeltreffende wijze wordt ingericht, uitgerust en gestuurd.

Aansturing binnen de beleidscyclus dient plaats te vinden vanuit de concrete en meetbare uitvoerings- en handavingsdoelen die zijn geformuleerd.<sup>17</sup> Een sluitende BIG-8-cyclus kenmerkt zich dan ook door een goede koppeling tussen beleid en uitvoering en vice versa. Deze koppeling tussen de beleidsvormende cyclus en de uitvoerende cyclus zou plaats moeten vinden binnen de planning en control-cyclus. Dit vereist bestuurlijke en politieke aandacht, betrokkenheid op alle niveaus binnen de organisatie (van directie tot en met uitvoerende medewerkers), en een cultuur van naleving en verantwoording binnen de organisatie. Het sluitend maken van de BIG-8-cyclus is een continu proces, en het blijven doorlopen van dit proces zonder dat het stilvalt is een uitdaging op zichzelf.<sup>18</sup> De VTH-beleidsmedewerker, die iedere lokale overheid idealiter zou moeten hebben, draagt binnen dit proces de verantwoordelijkheid voor de inhoud en tijdige vaststelling van de beleidsstukken en evaluatierapportages. Het is vanzelfsprekend dat de uitvoerende medewerkers bekend dienen te zijn met de inhoud en doelen van de U&H-strategie, en verantwoordelijk zijn voor het uniform uitvoeren van de werkzaamheden volgens het uitvoeringsprogramma en de vastgelegde werkprocessen. Evenzo is vanzelfsprekend dat afdelingsmanagers en teamleiders, daarbij ondersteund door de VTH-beleidsmedewerker, verantwoordelijk zijn voor de uitvoeringsorganisatie, de borging van middelen, het aansturen van de uitvoerende medewerkers, en het 'levend' houden van de BIG-8-cyclus.

De BIG-8-cyclus draagt bij aan een gestructureerde, consistente en kwalitatief goede uitvoering van VTH-taken. Als de beleidscyclus sluitend is en goed functioneert, dan is de veronderstelling dat de VTH-taakuitvoering kwalitatief goed is.

<sup>11</sup> Stb. 2020, 400, p. 1131.

<sup>12</sup> Artikel 13.5 tot en met 13.7 Omgevingsbesluit.

<sup>13</sup> Artikel 13.8 Omgevingsbesluit.

<sup>14</sup> Artikel 13.9 Omgevingsbesluit.

<sup>15</sup> Artikel 13.10 Omgevingsbesluit.

<sup>16</sup> Artikel 13.11 Omgevingsbesluit. Het onder de Wabo geldende procescriterium monitoring en evaluatie is geen afzonderlijk procescriterium onder de Omgevingswet, maar wordt geacht deel uit te maken van de evaluatierapportage (Stb. 2020, 400, p. 1789).

<sup>17</sup> Stb. 2010, 143.

<sup>18</sup> Zie rapport "Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken. Evaluatie van het instrumentarium", Berenschot 18 oktober 2019, par. 6.6.

## 2.2 KWALITEITSCRITERIA

Onder de Omgevingswet hebben de betrokken bestuursorganen (gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders) de plicht om zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.<sup>19</sup> Daartoe kan/mag de gemeenteraad regels stellen over de uitoefening van de thuishaken, en moet de gemeenteraad regels stellen over de uitoefening van de basistaken of de daarmee samenhangende werkzaamheden.<sup>20</sup>

### 2.2.1 Kwaliteitscriteria thuishaken

Een manier voor de betrokken bestuursorganen om aan de zorgplicht voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak te voldoen, is door zich te committeren aan de kwaliteitscriteria. In juni 2009 is door Rijk, IPO en VNG een 'Packagedeal' gesloten waarin bestuurlijk is afgesproken om kwaliteitscriteria te ontwikkelen en vast te stellen waaraan de taakuitvoering op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht moeten voldoen. Deze criteria zijn ontwikkeld voor de taakuitvoering door gemeenten en de omgevingsdiensten. De criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa. Deze landelijk geldende kwaliteitscriteria dragen bij aan de kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak, én dragen bij aan de kwaliteit van de gemeentelijke organisaties. De nieuwste versie criteria zijn tot stand gekomen onder het Interbestuurlijk Programma (IBP) Versterking VTH, met bijdragen van meer dan 40 organisaties en ruim 600 reacties op een consultatie. Deze Kwaliteitscriteria 3.0 voor uitvoering en handhaving krachtens de Omgevingswet zijn vastgesteld op 25 september 2024 en ingegaan op 1 januari 2025. Door zich te committeren aan de kwaliteitscriteria, door middel van een vastgestelde verordening voor deze criteria en door deze verordening daadwerkelijk uit te voeren, zorgt het betrokken bestuursorgaan ervoor dat ze in staat is om goede kwaliteit te leveren.<sup>21</sup>

Voor waterschappen geldt geen wettelijke verplichting tot het voldoen aan voornoemde kwaliteitscriteria. Waterschappen en Rijkswaterstaat hebben gezamenlijk kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan zij zichzelf hebben gecommitteerd.<sup>22</sup>

### 2.2.2 Kwaliteitscriteria basistaken

Voor de omgevingsdiensten (basistaken) is het vaststellen van een verordening door de gemeenteraad wettelijk verplicht. In de verordening worden regels gesteld om een goede kwaliteit van de uitoefening van de U&H-taken te waarborgen. In verband met de nood-

zakelijke uniformiteit van de regels<sup>23</sup> die worden gesteld per omgevingsdienst heeft de VNG een modelverordening ontwikkeld waarin gebruik is gemaakt van de 'bottom up' ontwikkelde kwaliteitscriteria. Om die uniformiteit te bereiken wordt het bevoegd gezag door de wetgever geacht gebruik te maken van de door het IPO en de VNG ontwikkelde modelverordening waarin de kwaliteitscriteria worden voorgeschreven.<sup>24</sup> Bevoegde gezagen mogen in de verordening kwaliteitscriteria ook andere regels stellen, maar moeten deze regels dan wel onderling afstemmen om te voorkomen dat de omgevingsdiensten met tal van uiteenlopende eisen worden geconfronteerd. De Omgevingswet biedt een mogelijkheid om andere regels te stellen, maar hier wordt in de praktijk geen gebruik van gemaakt.



<sup>19</sup> Artikel 18.20 lid 1 Omgevingswet.

<sup>20</sup> Artikel 18.20, lid 3 en artikel 18.23 lid 1 onder a Omgevingswet.

<sup>21</sup> Voor de organisatie betekent dit onder andere dat er een sluitende beleidscyclus moet zijn om de kwaliteit te borgen, er een inhoudelijk ondergrens is en dat gemeenten continuïteit in de uitvoering en handhaving kunnen garanderen. Op medewerkersniveau moeten de taken belegd worden bij medewerkers die voldoende deskundig zijn om deze taken adequaat uit te voeren.

<sup>22</sup> "Samen sterk als waterbeheerders! Kwaliteitscriteria Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) Waterbeheer".

<sup>23</sup> Artikel 18.23 lid 2 Omgevingswet.

<sup>24</sup> MvT Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017-2018, 34986, nr. 3).

### 3. Handelingsbevoegdheid IBT



### 3.1 HANDELINGSBEVOEGDHEID IBT BIJ PROCESCRITERIA

De provincie houdt als interbestuurlijk toezichthouder toezicht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken voortvloeiend uit medebewindswetten. Zowel de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) zijn medebewindswetten waarin de wetgever taken heeft opgedragen aan gemeenten en waterschappen. De procescriteria staan in afdeling 18.3 Omgevingswet en afdeling 13.2 Omgevingsbesluit. Deze procescriteria zijn wettelijk verplicht, en de provincie moet ingrijpen als deze criteria niet (juist) worden uitgevoerd.

Bij de vraag of er sprake is van taakverwaarlozing, is uiteindelijk bepalend of het betrokken bestuursorgaan zorg draagt voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoerings-taak en de handhavingstaak.<sup>25</sup> In het verlengde hiervan ligt de wettelijke plicht van het betrokken bestuursorgaan om de organisatie zodanig in te richten dat een goede uitvoering van de uitvoerings- en handavingsstrategie en het uitvoeringsprogramma is gewaarborgd.<sup>26</sup> Bij de beoordeling van deze verplichtingen spelen de kwaliteits- en procescriteria een cruciale rol.

### 3.2 HANDELINGSBEVOEGDHEID IBT BIJ KWALITEITSCRITERIA VOOR DE THUISTAKEN

Het vaststellen van een gemeentelijke verordening waarin een kwaliteitsniveau voor de thuishaken wordt vastgelegd is niet verplicht.<sup>27</sup> Doordat er geen wettelijke verplichting bestaat, heeft IBT formeel geen handelingsbevoegdheid ten aanzien van het al dan niet vaststellen van een verordening kwaliteitscriteria door de gemeenteraad. Als zo een verordening kwaliteitscriteria eenmaal door de gemeenteraad is vastgesteld, dan is interbestuurlijk toezicht op het naleven van die verordening overigens wél mogelijk.<sup>28</sup>

Wanneer een gemeenteraad geen verordening kwaliteitscriteria heeft vastgesteld, en in het geval van een waterschap dat wettelijk gezien geen verordening kwaliteitscriteria hoeft te hebben, dan heeft IBT alsnog handelingsbevoegdheid voor zover het de goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak betreft, zoals in paragraaf 3.1 'Handelingsbevoegdheid IBT bij procescriteria' beschreven. Daarnaast heeft IBT handelingsbevoegdheid ten aanzien van de (specifieke) zorgplicht om de personeelsformatie voor de uitvoering en handhaving vast te leggen. Net als de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die bij de functies horen.<sup>29</sup>

### 3.3 HANDELINGSBEVOEGDHEID IBT BIJ KWALITEITSCRITERIA VOOR DE BASISTAKEN

Voor de omgevingsdiensten (basistaken) is het vaststellen van een verordening door de gemeenteraad wettelijk verplicht.<sup>30</sup>

IBT heeft dus handelingsbevoegdheid als het gaat om het al dan niet vaststellen van een kwaliteitsverordening voor de omgevingsdienst door de gemeenteraad. En wanneer de verordening kwaliteitscriteria is vastgesteld, heeft IBT handelingsbevoegdheid t.a.v. het naleven van die verordening.<sup>31</sup> De kwaliteitscriteria vormen dan namelijk de toetssteen om te bepalen of kritische massa en deskundigheid toereikend zijn. Het voldoen aan die kwaliteitscriteria is een goede indicatie van het voldoende garanderen van de kwaliteit van de taakuitvoering.<sup>32</sup>

<sup>25</sup> Artikel 18.20 lid 1 Omgevingswet. Deze algemene zorgplicht rust op de gemeenteraad en het college c.q. het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van de waterschap.

<sup>26</sup> Artikel 13.9 lid 1 Omgevingsbesluit. Deze wettelijke plicht rust op het college van burgemeester en wethouders en dagelijks bestuur van de waterschap.

<sup>27</sup> Artikel 18.20, lid 3 Omgevingswet.

<sup>28</sup> Nota van Wijziging Wet VTH, (Kamerstukken II 2014-2015, 33872, nr. 8).

<sup>29</sup> Artikel 13.9 lid 2 onder a Omgevingsbesluit. Deze specifieke zorgplicht rust op het college.

<sup>30</sup> Artikel 18.23 lid 1 Omgevingswet.

<sup>31</sup> Nota van Wijziging Wet VTH, (Kamerstukken II 2014-2015, 33872, nr. 8).

<sup>32</sup> MvT Wet VTH (Kamerstukken II 2013-2014, 33 872, nr. 3, p. 5).

## SCHEMATISCHE WEERGAVE HOOFDSTUK 4 'DE UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSSTRATEGIE' EN 5 'DE HANDHAVINGSSTRATEGIE'

**Aanpassen (§ 4.3), vaststellen (§ 4.1), afstemmen en bekendmaken (§ 4.2) van de U&H-strategie naar aanleiding van de evaluatierapportage (§ 6.6)** De U&H-strategie bestaat uit de volgende elementen:



## 4. De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie



## 4.1 VASTSTELLEN VAN EEN U&H-STRATEGIE

Beoordelingscriterium IBT #1: Is er een uitvoerings- en handavingsstrategie vastgesteld? (art. 13.5, lid 1 Ob).

Gemeenten en waterschappen zijn verplicht een U&H-strategie vast te stellen in één of meerdere documenten.<sup>33</sup> Het vaststellen van een U&H-strategie is één van de meest fundamentele procescriteria. De periode waarop de strategie betrekking heeft, is niet voorgeschreven. Het ligt echter voor de hand dat de U&H-strategie betrekking heeft op een periode van minstens een jaar. Het bestuursorgaan is vrij om een langere periode te kiezen. Doorgaans is dit een periode van 4 jaar. Maar de periode mag dus langer of korter zijn. De U&H-strategie is van toepassing op de uitvoerings- en handavingstaken.<sup>34</sup>

De uitvoeringstaak omvat in ieder geval het beoordelen van en beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning, maar ook taken die voortvloeien uit algemene regels zoals de afhandeling van meldingen, het stellen van maatwerkvoorschriften, het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning en het uitbrengen van advies.<sup>35</sup> De uitvoeringstaak omvat dus niet alleen vergunningverlening, maar ook andere taken en bevoegdheden uit de Omgevingswet. Het gaat met name om de bevoegdheden en taken uit hoofdstuk 4 (algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving) en hoofdstuk 5 (de omgevingsvergunning en het projectbesluit) uit de Omgevingswet, en de daarmee samenhangende bevoegdheden en taken. Het opstellen van omgevingsvisies en omgevingsplannen valt niet onder de uitvoeringstaak.<sup>36</sup>

De handavingstaak omvat het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn, het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet en het opleggen en ten uitvoer leggen van bestuurlijke sancties vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet.<sup>37</sup>

Hoewel het wettelijk mogelijk is om de U&H-strategie in meerdere documenten vast te stellen, is het raadzaam dit zoveel als mogelijk in één document te doen. Dit draagt bij aan het overzicht, de transparantie, de onderlinge samenhang tussen de verschillende onderdelen van de strategie en de praktische hanteerbaarheid, en het maakt het eenvoudiger om jaarlijks te bezien of het nodig is dat de U&H-strategie moet worden aangepast (zie §4.3 'Aanpassen van uitvoerings- en handavingsstrategie' en §6.6 'Evaluatierapportage').



33 Artikel 13.5 lid 1 Omgevingsbesluit. Hoewel sprake is van een terminologieverschil (om beter aan te sluiten op de Omgevingswet wordt de term uitvoerings- en handavingsbeleid uit artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht vervangen door de term uitvoerings- en handavingsstrategie) is deze verplichting vergelijkbaar met de verplichting uit artikel 7.2 lid 1 Besluit omgevingsrecht (Stb. 2020, 400, p. 1786).

34 Artikel 18.18 lid 1 Omgevingswet, in samenhang met paragraaf 13.2.2 Omgevingsbesluit.

35 Artikel 18.18 lid 2 Omgevingswet.

36 MvT Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017-2018, 34986, nr. 3, p. 302).

37 Artikel 18.1 Omgevingswet.

## 4.2 AFSTEMMEN EN BEKENDMAKEN VAN DE U&H-STRATEGIE

Beoordelingscriterium IBT #2: Is de U&H-strategie afgestemd met andere bestuursorganen? (artikel 2.2 lid 1 Ow).

De U&H-strategie moet worden afgestemd met andere bestuursorganen. In het bijzonder zullen tijdens het opstellen van de U&H-strategie afstemmingsgesprekken moeten plaatsvinden tussen het college en de gemeenteraad, aangezien de gemeenteraad de voor de uitvoering van de U&H-strategie benodigde financiële middelen kan vrijmaken (zie §4.4 'Uitvoerings- en handhavingsdoelen', §4.5 'prioriteitenstelling' en §4.9 'Benodigde en beschikbare financiële en personele middelen').

Daarnaast is het verstandig om de U&H-strategie tijdens het opstellen ervan af te stemmen met mede-(semi)overheden<sup>38</sup> (bijv. met de veiligheid regio's, de GGD, omgevingsdiensten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) en omringende gemeenten, gezien eventuele grensoverschrijdende maatschappelijke uitdagingen (zie §5.1 'Afstemming strafrechtelijke handhaving' en §5.3 'Afspraken over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden'). In het bijzonder moet met de veiligheidsregio worden afgestemd, aangezien de gemeente de veiligheidsregio aanstuurt op het gebied van brandveiligheid.

Vaak valt in beleidsstukken en uitvoeringsprogramma's te lezen dat de stukken (in concept) zijn gedeeld met partner-overheden. In de praktijk blijkt dan dat conceptstukken slechts per e-mail worden verstuurd aan deze partner-overheden. Het enkel delen van conceptstukken met andere bestuursorganen is geen afstemming, maar slechts een manier van informatiedeling.

De U&H-strategie moet door het college worden bekendgemaakt aan de gemeenteraad. Deze expliciete kennisgevingsverplichting uit het Bor (vervallen) is niet overgeheveld naar het Omgevingsbesluit, maar vloeit voort uit artikel 2.2 lid 1 Ow.<sup>39</sup>

Na vaststelling moet de U&H-strategie worden gepubliceerd in het Gemeenteblad.<sup>40</sup>

## 4.3 AANPASSEN VAN UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSSTRATEGIE

Beoordelingscriterium IBT #3: Is de U&H-strategie naar aanleiding van de evaluatie-rapportage bezien en bij gebleken noodzaak aangepast? (art. 13.11, lid 2 Ob).

Naar aanleiding van de evaluatierapportage (zie §6.6 'Evaluatierapportage') moet jaarlijks worden bezien of de U&H-strategie nog steeds actueel en correct is. En waar nodig moet de U&H-strategie worden aangepast.<sup>41</sup> Uit de evaluatierapportage kan bijvoorbeeld blijken dat de risicoanalyse, uitvoerings- en handhavingsdoelen en/of prioriteiten moeten worden aangepast. Het is niet per definitie nodig om elk jaar de U&H-strategie in zijn geheel aangepast te laten vaststellen; het is aan het bestuursorgaan om, als het bestuursorgaan van mening is dat de aanpassingen beperkt zijn, de aanpassingen door te voeren door middel van een oplegger.

Het feit dat de periode waarvoor de U&H-strategie wordt vastgesteld meerdere jaren kan bedragen, neemt niet weg dat ten minste eenmaal per jaar moet worden bekeken of de vastgestelde uitvoerings- en handhavingsstrategie (op onderdelen) moet worden aangepast.<sup>42</sup>



<sup>38</sup> Noord-Holland is verdeeld in 5 veiligheidsregio's: Amsterdam-Amstelland, Gooi en Vechtstreek, Kennemerland, Noord-Holland Noord en Zaanstreek-Waterland. In Noord-Holland zijn 4 omgevingsdiensten (OD) actief: OD Noord-Holland Noord, OD IJmond, OD Flevoland Gooi & Vechtstreek en OD Noordzeekanaalgebied.

<sup>39</sup> Stb. 2020, 400.

<sup>40</sup> De verplichting tot het bekendmaken van de U&H-strategie vloeit voort uit de algemene bekendmakingsregeling in de Algemene wet bestuursrecht en de Bekendmakingswet. Het Gemeenteblad is te raadplegen via <https://www.officielebekendmakingen.nl/gemeenteblad>.

<sup>41</sup> Artikel 13.11, lid 2 Omgevingsbesluit.

<sup>42</sup> Stb. 2017, 193 en Stb. 2020, 400.

#### 4.4 UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSDOELEN

Beoordelingscriterium IBT #4: Wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen worden gesteld voor uitvoering en handhaving en zijn deze concreet, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd? (art. 13.5 lid 1 Ob).

Beoordelingscriterium IBT #5: Vloeien de doelen voort uit de prioriteitenstelling en eventueel ook uit bestuurlijke keuzes? (artikel 13.6 lid 1 onder a Ob).

Beoordelingscriterium IBT #6: Wordt gemotiveerd aangegeven welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht? (art. 13.5 lid 1 Ob).

Het hoofddoel van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.<sup>43</sup> Vergunningverlening, (bouw) toezicht en toezicht op brandveiligheid en handhaving zijn belangrijke instrumenten die door gemeenten en waterschappen worden ingezet om dit hoofddoel te realiseren.

In veel U&H-strategieën tref je daarom het hoofddoel van de Omgevingswet in verschillende formuleringen aan. Dit hoofddoel is alleen op zichzelf nog geen uitvoerings- en handhavingsdoel. Het doel is daarvoor niet concreet en meetbaar genoeg.

Omdat dit hoofddoel algemeen is verwoord, is het noodzakelijk dat gemeenten en waterschappen dit hoofddoel in de U&H-strategie in concrete, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden (SMART) uitvoerings- en handhavingsdoelen uitwerken. Het is niet toegestaan om de uitvoerings- en handhavingsdoelen jaarlijks in het uitvoeringsprogramma te stellen. De uitvoerings- en handhavingsdoelen moeten worden gebaseerd op de in de U&H-strategie opgenomen prioriteitenstelling (zie §4.5 'Prioriteitenstelling') en risico's (zie §5.2 'Risico- en gebiedsanalyse (analyse van problemen)'). Door de uitvoerings- en handhavingsdoelen te baseren op de prioriteitenstelling en risico's, krijg je duidelijke doelen ter beheersing of voorkoming van die risico's. Zulke doelen dragen daadwerkelijk bij aan het waarborgen van veiligheid, gezondheid en de naleving van wet- en regelgeving ten aanzien van activiteiten in de fysieke leefomgeving, en het bereiken van die doelen draagt bij aan het bereiken van het hoofddoel van de Omgevingswet. De uitvoerings- en handhavingsdoelen moeten daarom zoveel mogelijk als specifieke en meetbare prestaties (effect) worden geformuleerd, waarbij goed naleefgedrag en een positief omgevingseffect als resultaat kunnen gelden.<sup>44</sup>

Uiteraard zijn 'goed naleefgedrag' en 'positief omgevingseffect' als zodanig geen concrete resultaten, maar deze zullen dan in de desbetreffende uitvoerings- en handhavingsdoelen moeten worden geconcretiseerd in resultaten die wel meetbaar zijn. Als bijvoorbeeld als doel geldt dat een bepaald positief omgevingseffect (bijvoorbeeld een betere waterkwaliteit of een groenere omgeving) moet worden bereikt, dan is het nodig om bij het stellen van zo een doel eerst een nul-situatie te bepalen zodat de voortgang kan worden gemonitord en geëvalueerd.

De wettelijke verplichting om gemotiveerd aan te geven welke doelen worden gesteld, betekent dat de doelen moeten worden voorzien van een motivering. In de motivering kan bijvoorbeeld worden ingegaan op de aanleiding om het doel te stellen (de prioriteitenstelling en risicoanalyse). Dit kan ook helpen om het doel SMART te formuleren.

Aangezien de doelen moeten worden gebaseerd op de prioriteitenstelling en risicoanalyse, is het niet de bedoeling om alleen interne kwaliteitsdoelstellingen op te nemen in de U&H-strategie. Vaak genoeg valt in beleidsstukken te lezen dat men ernaar streeft om op tijd vergunningen te verlenen, dat bij de vergunningverlening en handhaving meer de dialoog zal worden aangegaan met inwoners, dat bij de uitvoering van werkzaamheden uitgegaan zal worden van vertrouwen in inwoners, dat een zaak- en/of monitoringsysteem zal worden ontwikkeld of dat besluiten in de bezwaar- en beroepsprocedure zoveel mogelijk in stand moeten blijven. Het nastreven van dergelijke interne kwaliteits- en procesdoelen kan inderdaad een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken en dienstverlening in het algemeen, maar houden niet direct verband met de uitgevoerde risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteiten met betrekking tot omgevingsaspecten.

Om te komen tot duidelijke uitvoerings- en handhavingsdoelen, kan de SMART-methode worden toegepast:

1. Specifiek/concreet: is eenduidig aangegeven welk doel en resultaat bereikt moet worden en is dit resultaat ook waarneembaar?
2. Meetbaar: is feitelijk te meten wanneer het doel is bereikt? Hoe kan dit worden gemeten en welke KPI's worden hiervoor gehanteerd?
3. Acceptabel: is doel acceptabel voor het college en de gemeenteraad?
4. Realistisch: is het doel haalbaar en zijn de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd om dit doel te bereiken uitvoerbaar? Hierbij is het ook nodig om de impact van het doel op de gemeentelijke organisatie te analyseren (denk aan financiën, personeel, administratieve ondersteuning, communicatie, informatievoorziening en juridische ondersteuning).
5. Tijdgebonden: wanneer moet het doel bereikt zijn? De doelen moeten tijdgebonden zijn. Doelen kunnen bijvoorbeeld voor één jaar worden gesteld, maar ook voor meerdere jaren.

<sup>43</sup> Artikel 1.3 onder a Omgevingswet.

<sup>44</sup> Stb. 2017, 193, p 49.

Op basis van SMART geformuleerde uitvoerings- en handhavingsdoelen kan specifiek worden gemaakt welke werkzaamheden moeten worden verricht om de doelen te bereiken. En doordat de werkzaamheden duidelijk zijn, kan een goede inschatting worden gemaakt van de benodigde financiële en personele middelen (zie §4.9 'Benodigde en beschikbare financiële en personele middelen'). De voortgang van SMART geformuleerde doelen is ook beter te monitoren, waardoor het makkelijker wordt om jaarlijks te evalueren in hoeverre de werkzaamheden zijn verricht en of de uitvoerings- en handhavingsdoelen worden behaald of al zijn bereikt (zie §6.6 'Evaluatierapportage'), dan wel moeten worden aangepast (zie §4.3 'Aanpassen van uitvoerings- en handhavingsstrategie').

Voorbeelden van minder en meer SMART geformuleerde uitvoerings- en handhavingsdoelen:

#### Minder SMART:

- De kwaliteit van onze (fysieke) leefomgeving blijft op niveau of wordt verbeterd.
- De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt beschermd door risicogestuurd te werken.
- Het naleefgedrag van onze inwoners/ondernemers blijft op niveau of wordt verbeterd.
- Een sterke samenwerkingspartner zijn in de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- De eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid (participatie) van inwoners en ondernemers stimuleren bij ruimtelijke initiatieven, dan wel het oplossen van eenvoudige conflicten door zelf te bemiddelen en/of anderen aan te spreken op asociaal gedrag.
- In de periode 2025-2028 vindt in 100% van de gevallen voorafgaand aan de uitvoering van een sloopactiviteit, een controle door een toezichthouder plaats.

#### Meer SMART:

- In de beleidsperiode 2025-2028 voldoet elke aanvraag om een omgevingsvergunning voor de nieuwbouw van een woning aan de toepasselijke brandveiligheidseisen uit het Bbl.
- In de beleidsperiode 2025-2028 worden alle rijksmonumenten (30) en gemeentelijke monumenten (18) in het centrum- en buitengebied minimaal twee keer door een toezichthouder Monumenten bezocht, waarbij gecontroleerd wordt of er geen wijzigingen zijn aangebracht zonder de benodigde omgevingsvergunning. Tegen geconstateerde overtredingen wordt handhavend opgetreden.
- In de beleidsperiode 2025-2028 moet het aantal gevallen van permanente bewoning van recreatiewoningen, die in strijd zijn met het omgevingsplan, op vakantiepark X met 50 zijn afgenomen;
- Binnen de gemeente zijn door het college een drietal verpauperde gebieden/wijken aangewezen. In de beleidsperiode 2025-2028 zal de verpaupering in gebied/wijk X worden aangepakt conform het beleid 'verpaupering en leegstand'.
- Bij 80% van de gemelde sloopactiviteiten (prognose: 250 per jaar) vindt voorafgaand aan de uitvoering van een sloopactiviteit een controle door een bouwtoezichthouder plaats.

- In de beleidsperiode 2025-2028 moet het gehalte aan fosfaat in het oppervlaktewater binnen gebied X afnemen van XX naar XX. De laatste jaren is gebleken dat in gebied X veelvuldig mest wordt uitgereden en dat het fosfaatgehalte X keer boven de streefnorm X ligt. Deze beleidsperiode willen wij inzicht krijgen in hoeverre het uitrijden illegaal gebeurt en zo nodig handhavend optreden tegen het illegaal uitrijden van mest.



## 4.5 PRIORITEITENSTELLING

Beoordelingscriterium IBT #7: Biedt de U&H-strategie inzicht in de prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden (art. 13.6 lid 1 onder a Ob), waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de onderwerpen brandveiligheid, constructieve veiligheid en handhaving omgevingsplan?

De U&H-strategie moet inzicht bieden in de prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden.<sup>45</sup> Met 'werkzaamheden' worden de werkzaamheden bedoeld die worden verricht met het oog op de uitvoerings- en handavingsdoelen. De prioriteiten worden gesteld aan de hand van de risicoanalyse (zie §5.2 'Risico- en gebiedsanalyse (analyse van problemen)'). De prioriteitenstelling kan verder worden beïnvloed door bestuurlijke en/of politieke keuzes (coalitieakkoord, raadsprogramma's, omgevingsvisies en waterbeheerplannen). Daarnaast moeten de onderwerpen brandveiligheid, constructieve veiligheid en handhaving omgevingsplan in de prioriteitenstelling in de gemeentelijke U&H-strategie terugkomen. Het is belangrijk om bij het stellen van prioriteiten ook na te gaan of samenwerkingspartners prioriteiten hebben, en hierover af te stemmen (zie over afstemmen van de U&H-strategie §4.2). Zo heeft de VRU ook een eigen gebieddekkende risicoanalyse en prioriteitenstelling die invloed kan hebben op de prioriteitenstelling in de gemeentelijke U&H-strategie.

Over het algemeen geldt dat aan de hoogste risico's ook de meeste prioriteit wordt gegeven, en dat die prioritering automatisch van toepassing is op de te verrichten werkzaamheden. Toch kan het voorkomen dat aan een hoog risico een lagere prioriteit wordt gegeven en andersom dat aan een laag risico een hogere prioriteit wordt gegeven. Dit zal dan wel goed moeten worden gemotiveerd in de U&H-strategie. Een en ander is afhankelijk van de ambities van het college om de uitvoerings- en handavingsdoelen, voortvloeiend uit de prioriteiten en risico's, binnen de beleidsperiode te bereiken, en de bereidheid en financiële ruimte van de gemeenteraad om de daarvoor benodigde financiële en personele middelen in de begroting te borgen (zie §4.9 'Benodigde en beschikbare financiële en personele middelen'). Als de benodigde financiële en personele middelen niet of onvoldoende geborgd worden, kan dat er namelijk toe leiden dat aan een hoog risico een lagere prioriteit moet worden gegeven en dat het daarop gebaseerde uitvoerings- of handavingsdoel moet worden aangepast of in zijn geheel niet kan worden bereikt binnen de beleidsperiode.

**Let op:** een wijziging in prioriteiten en een aanpassing in de uitvoerings- en handavingsdoelen omdat de benodigde financiële en personele middelen niet of onvoldoende in de begroting zijn geborgd, wijzigt niet de uitkomsten van de risicoanalyse. In zo een geval is namelijk sprake van een bestuurlijke en/of politieke keuze om geen of minder financiële en personele capaciteit vrij te maken om bepaalde hoge risico's aan te pakken. Deze keuze dient daarom ook te worden beschreven in de U&H-strategie. Immers, in de U&H-strategie dient het college gemotiveerd aan te geven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving, en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht (zie §4.4 'Uitvoerings- en handavingsdoelen').<sup>46</sup> De keerzijde van de medaille is dat andere werkzaamheden dan niet worden verricht. Prioriteiten stellen betekent immers keuzes maken. Bij niet borgen van extra financiële middelen om de benodigde personele capaciteit te realiseren, moet duidelijk worden gemaakt welke gevolgen dat heeft en wat de organisatie dus niet doet.

### *Toezicht en handhaving (handhavingstaak) op prioriteiten*

Het stellen van prioriteiten betekent overigens niet dat op lage en middelhoge prioriteiten geen toezicht en handhaving plaats hoeft te vinden.<sup>47</sup> Het is wel zo dat de wijze van toezicht en handhaving op hoge prioriteiten verschilt van toezicht en handhaving op lage prioriteiten:<sup>48</sup>

- Toezicht en handhaving op lage prioriteiten wordt over het algemeen niet van tevoren geprogrammeerd en is derhalve reactief van karakter. Toezicht en handhaving vindt daarbij vooral plaats naar aanleiding van klachten, meldingen en handavingsverzoeken.<sup>49</sup>
- Toezicht en handhaving op hoge prioriteiten moet wél van tevoren worden geprogrammeerd en is dus meer proactief van karakter. Toezicht en handhaving wordt dan afgestemd op het te bereiken handavingsdoel en vindt dan dus meer projectmatig plaats.

### *Vergunningverlening (uitvoeringstaak) op prioriteiten*

Voor de uitvoeringstaak (omgevingsvergunningen en meldingen) geldt dat het bestuursorgaan op basis van een risicoanalyse mag prioriteren en verschillen in diepgang van toetsing aanbrengen. Het is logisch om ook hierbij samenwerkingspartners zoals de VRU te betrekken. Dit kan, samen met de beoordelingscriteria werkwijze voor de behandeling van aanvragen om omgevingsvergunningen en meldingen (zie §4.7 'Beoordelingscriteria aanvragen omgevingsvergunningen en meldingen'), worden ingezet bij het anticiperen op het fluctueren van het aantal omgevingsvergunningaanvragen en meldingen in de tijd.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Artikel 13.6 lid 1 onder a Omgevingsbesluit.

<sup>46</sup> Artikel 13.5 lid 1 Omgevingsbesluit.

<sup>47</sup> ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982, AB 2014/451.

<sup>48</sup> Stb. 2010, 143, p. 46.

<sup>49</sup> ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1961.

<sup>50</sup> Stb. 2017, 193, p. 48.

## 4.6 METHODIEK

Beoordelingscriterium IBT #8: Biedt de U&H-strategie inzicht in de methode die wordt gebruikt om te bepalen of de doelen worden bereikt? (art. 13.6 lid 1 onder b Ob).

De U&H-strategie moet inzicht bieden in de methode die wordt gebruikt om te bepalen of de doelen uit de U&H-strategie worden bereikt.<sup>51</sup> Om te kunnen vaststellen of de handhavings- en uitvoeringsdoelen worden bereikt, moet een methodiek worden gehanteerd waarmee de voortgang van het bereiken van die doelen kan worden bijgehouden. Met andere woorden: leg vast hoe de monitoring plaatsvindt en welke indicatoren daarbij worden gehanteerd. De indicatoren moeten geschikt (relevant) zijn om de voortgang van het bereiken van doelen te kunnen monitoren. De relatie tussen de gekozen methodiek en de doelen in de U&H-strategie impliceren overigens dat de doelen voldoende concreet (als meetbare prestaties geformuleerd) moeten zijn (zie §4.4 'Uitvoerings- en handhavingsdoelen').<sup>52</sup>

De uitkomsten van deze continue monitoring moeten in de jaarlijkse evaluatierapportage (zie §6.6 'Evaluatierapportage') worden betrokken.

De wijze waarop monitoring plaatsvindt wordt aan het bestuursorgaan overgelaten, zolang deze maar geschikt is.<sup>53</sup>

Om te komen tot een geschikte methodiek is het raadzaam om intern afspraken te maken over de monitoring van deze indicatoren (denk aan wijze en frequentie van meten en het borgen van de kwaliteit van de data). Voorwaarde voor een werkende methodiek is een strikte naleving van werkprocessen en -protocollen door VTH-medewerkers. Een uniforme werkwijze (denk aan het op dezelfde wijze invullen van het zaakstelsel) zorgt voor een goede kwaliteit van data. Dit alles werkt alleen als er in de organisatie een cultuur van naleving en verantwoording aanwezig is, en er daadwerkelijk sturing door afdelingsmanager(s), teamleider(s) en/of coördinatoren plaatsvindt op de uitvoering van de U&H-strategie en het uitvoeringsprogramma.

## 4.7 BEOORDELINGSCRITEIA AANVRAGEN OMGEVINGS-VERGUNNINGEN EN MELDINGEN

Beoordelingscriterium IBT #9: Biedt de U&H-strategie inzicht in de criteria die worden gebruikt bij het beoordelen van en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen? (art. 13.6 lid 1 onder c Ob).

De U&H-strategie moet inzicht bieden in de criteria die worden gebruikt bij het beoordelen van en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen.<sup>54</sup> Het gaat hier om gemeentespecifieke normen of (beleids)regels waaraan aanvragen of meldingen worden getoetst, naast en in aanvulling op de wettelijke beoordelingsregels uit bijvoorbeeld het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het omgevingsplan. Voor waterschappen geldt dat de beoordelingsregels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de waterschapsverordening staan.

Daarnaast dienen op basis van een risicoanalyse (zie §5.2 'Risico- en gebiedsanalyse (analyse van problemen)') risico's van de aanvragen te worden bepaald om zo accenten te kunnen leggen in de beoordeling van die aanvragen (zoals de diepgang van toetsing / toetsings-protocol). Ook moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de criteria die voor de beoordeling van de aanvragen van de verschillende soorten omgevingsvergunningen en meldingen worden gehanteerd.

Door de criteria op te nemen in de U&H-strategie kan efficiënter worden omgegaan met de behandeling van vergunningsaanvragen en afhandeling van meldingen. Bovendien leidt dit tot transparantie en consistentie in het besluitvormingsproces.

<sup>51</sup> Artikel 13.6 lid 1 onder b Omgevingsbesluit.

<sup>52</sup> Vgl. Stb. 2010, 143.

<sup>53</sup> Stb. 2017, 193, p. 49.

<sup>54</sup> Artikel 13.6 lid 1 onder c Omgevingsbesluit.

## 4.8 WERKWIJZE BEHANDELEN AANVRAGEN OMGEVINGS-VERGUNNINGEN EN MELDINGEN

Beoordelingscriterium IBT #10: Biedt de U&H-strategie inzicht in de werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen? (art. 13.6 lid 1 onder d Ob).

De U&H-strategie moet inzicht bieden in de werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen.<sup>55</sup> Het gaat hier om de praktische werkwijze rondom het vergunningen- en meldingenproces, zoals de te volgen procedure (bijv. beschrijving van wettelijk te volgen stappen en 'interne' stappen zoals intaketafel en omgevingstafel), termijnen (bijv. aanlevertermijnen aanvullende gegevens maar ook keuzes voor buiten behandeling laten van aanvragen), communicatie met de aanvrager en de wijze waarop beleidsmedewerkers en eventuele derde-belanghebbenden in het proces worden betrokken.

## 4.9 BENODIGDE EN BESCHIKBARE FINANCIËLE EN PERSONELE MIDDELEN

Beoordelingscriterium IBT #11: Zijn de benodigde en beschikbare financiële en personele middelen voor het bereiken van de doelen en voor het verrichten van de werkzaamheden inzichtelijk gemaakt in de U&H-strategie en in de begroting gewaarborgd? (art. 13.10 aanhef en onder a Ob).

In de U&H-strategie moeten de benodigde én beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt. Ook de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen moet inzichtelijk worden gemaakt in de U&H-strategie.<sup>56</sup> De benodigde en beschikbare financiële en personele middelen moeten daarnaast in de meerjarenbegroting worden gewaarborgd. Het gaat dan om structurele middelen voor de uitvoering van de gehele U&H-strategie gedurende de looptijd van de strategie.<sup>57</sup> Om de benodigde middelen in de begroting te kunnen waarborgen is nodig dat bij het formuleren van een nieuwe U&H-strategie of bij het tussentijds aanpassen van de U&H-strategie wordt aangehaakt bij de begrotingscyclus. Een voorbeeld van een gemeentelijke Planning & Control-cyclus waarin de BIG-8-cyclus is geïntegreerd, is voorin deze handreiking opgenomen als bijlage.

Het berekenen van de benodigde financiële en personele middelen dient pas te gebeuren nadat prioriteiten (zie §4.5 'Prioriteitenstelling') zijn gesteld en uitvoerings- en handhavingsdoelen (zie §4.4 'Uitvoerings- en handhavingsdoelen') zijn geformuleerd. Verder dienen de reeds beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk te worden gemaakt. Vervolgens dienen afstemmingsgesprekken plaats te vinden tussen het college en de gemeenteraad over de prioriteiten, de uitvoerings- en handhavingsdoelen én de voor het bereiken van die doelen benodigde en beschikbare financiële en personele middelen. Het college is immers bevoegd gezag als het gaat om de uitvoerings- en handhavingstaak, en de gemeenteraad is bevoegd tot het vaststellen van de begroting en het eventueel vrijmaken van de benodigde financiële middelen. Het is dus nodig om de benodigde capaciteit af te zetten tegen de reeds beschikbare capaciteit. Als daar een verschil tussen zit, moeten bestuurlijke en politieke keuzes worden gemaakt over het al dan niet uittrekken van (extra) middelen of het bijschaven of aanpassen van prioriteiten en doelen.

**Let op:** Het is niet toegestaan om de beschikbare financiële en personele middelen vanaf het begin bij het opstellen van de U&H-strategie leidend te laten zijn bij het stellen van prioriteiten en het formuleren van de uitvoerings- en handhavingsdoelen.



<sup>55</sup> Artikel 13.6 lid 1 onder d Omgevingsbesluit.

<sup>56</sup> De verplichting uit artikel 7.5 van het Besluit omgevingsrecht om inzicht te geven in de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen ontbreekt in het onderhavige artikel. Deze verplichting hoeft niet te worden opgenomen, omdat zij al voortvloeit uit de verplichting om de benodigde financiële en personele middelen inzichtelijk te maken. Zie Stb. 2020, 400.

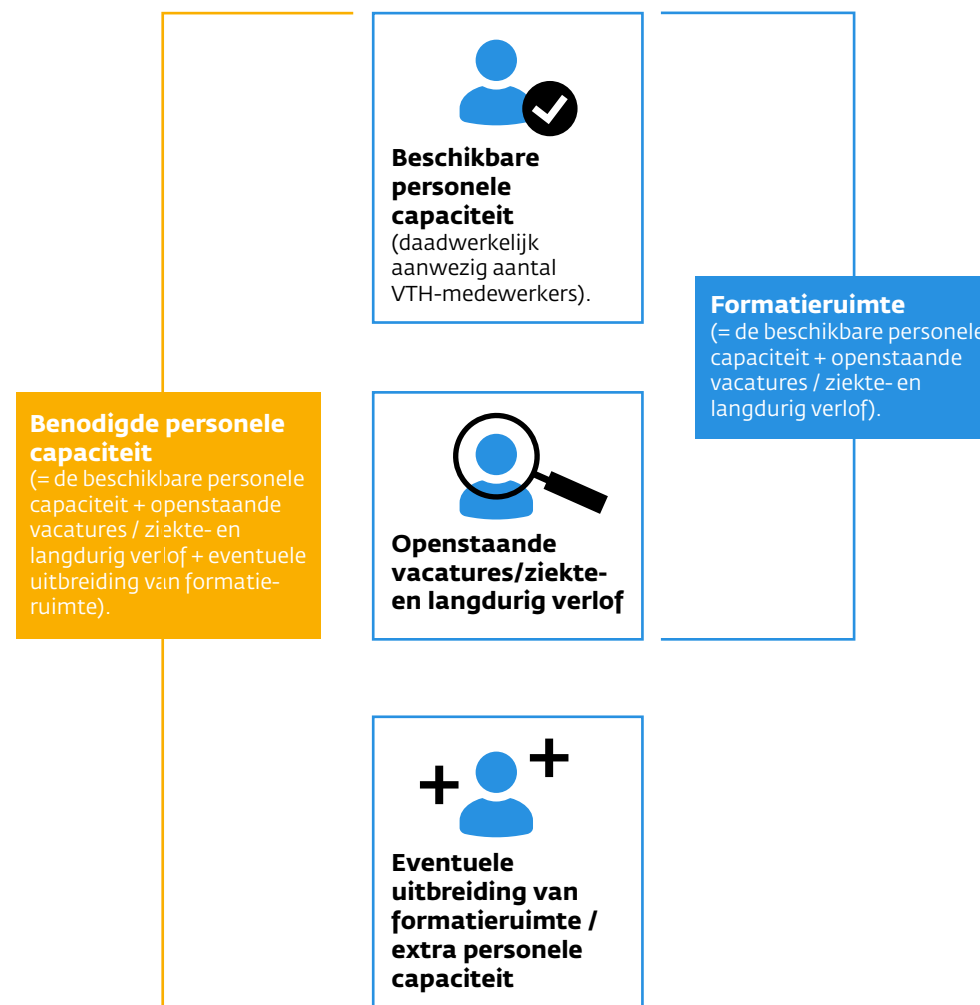
<sup>57</sup> Stb. 2017, 193, p. 49.

In de praktijk gebeurt dit wel. In gesprekken met interbestuurlijk toezicht wordt door gemeenten vaak gesproken over de formatieruimte als het gaat om de benodigde en beschikbare personele middelen. Er is een wezenlijk verschil tussen deze 3 definities. Dit verschil wordt in het figuur bijlage: 4.9 onder deze paragraaf inzichtelijk gemaakt. Gemeenten gaan uit van de bestaande formatieruimte en niet van de vraag wat nu écht benodigd is aan personele middelen om de U&H-strategie en uitvoeringsprogramma goed uit te kunnen voeren. Gemeenten voeren vaak jarenlang met dezelfde bestaande formatieruimte de minimale VTH-taken uit (d.w.z. het verlenen van omgevingsvergunningen, bouwtoezicht houden op de verleende vergunning, handhaven n.a.v. afwijkend bouwen en toezicht en handhaving n.a.v. meldingen, klachten en handhavingsverzoeken). Deze formatieruimte komt doorgaans geleidelijk tot stand, afhankelijk van het gemiddeld aantal binnenkomende en verleende omgevingsvergunningen en het bouwtoezicht en de handhaving die daaruit voortvloeien. Gemeenten geven daarbij aan dat die geleidelijk tot stand gekomen formatieruimte genoeg is om de VTH-taken uit te voeren, en dat deze formatieruimte dan dus ook de benodigde personele capaciteit is. Echter, de bestaande formatieruimte is in de praktijk meestal niet volledig opgevuld. Daardoor is de beschikbare capaciteit veelal te beperkt om de VTH-taken uit te voeren. Wat gemeenten vervolgens doen is binnen de uitvoering van die minimale VTH-taken, wegens de beperkte daadwerkelijke bezetting, ervoor kiezen om bepaalde werkzaamheden in mindere mate of zelfs niet uit te voeren (bijv. van bouwwerken met lage prioriteit wordt slechts 30% van de omgevingsvergunningen gecontroleerd door een bouwtoezichthouder, er wordt alleen handhavend opgetreden op basis van een handhavingsverzoek, n.a.v. een melding wordt alleen handhavend opgetreden als er sprake is van een gevaarlijke situatie of bij onomkeerbare gevolgen). Op deze manier proberen gemeenten met de beperkte daadwerkelijke bezetting (de beschikbare capaciteit) de minimale VTH-taken uit te voeren, en daarnaast nog wat 'ruimte' te creëren voor de VTH-werkzaamheden t.b.v. het bereiken van de uitvoerings- en handhavingsdoelen. Dit brengt het grote, onwenselijke risico met zich mee dat de minimale wettelijke VTH-taken in kwaliteit inboet. Dat is ook de reden dat de benodigde én beschikbare financiële en personele middelen voor het bereiken van de uitvoerings- en handhavingsdoelen inzichtelijk moeten worden gemaakt, én in de begroting moeten worden geborgd.

Door de benodigde en beschikbare financiële en personele middelen in de meerjarenbegroting te borgen, is de kans groot dat in principe jaarlijks voldoende financiële en personele middelen aanwezig zijn om het uitvoeringsprogramma uit te kunnen voeren. Het maakt het dan eenvoudiger om jaarlijks in de voorjaarsnota een claim te leggen op de begroting ten behoeve van het uitvoeringsprogramma voor het komende jaar (zie §6.2 'Voldoende financiële en personele middelen').

#### Bijlage: § 4.9

Dit figuur maakt het verschil in definities tussen beschikbare personele capaciteit, formatieruimte en benodigde personele capaciteit zichtbaar.



## 5. De Handhavingsstrategie



In hoofdstuk 4 'De Uitvoerings- en handhavingsstrategie' kwamen de procescriteria aan de orde die verplicht in de U&H-strategie moeten worden opgenomen en die gelden voor zowel de uitvoerings- als de handhavingstaken. Daarnaast staan in het Omgevingsbesluit criteria die specifiek in de handhavingsstrategie moeten worden opgenomen. Deze criteria komen in dit hoofdstuk aan de orde.

## 5.1 AFSTEMMING STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

Beoordelingscriterium IBT #12: Is de handhavingsstrategie, voor zover nodig, afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving? (art. 13.5 lid 3 Ob).

De handhavingsstrategie moet, voor zover nodig, worden afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, zoals het Openbaar Ministerie en de politie. Te denken valt aan samenwerking bij de uitvoering van het toezicht, integrale handhavingsacties en de samenloop van bestuurlijke sancties met strafrechtelijke sancties. Zie in dat kader ook artikel 18.16 van de Omgevingswet dat gaat over de afstemming bestuurlijke boete en strafrechtelijke handhaving. Afspraken over de samenwerking en afstemming kunnen onder meer worden gevonden in de bestuursovereenkomsten. Onderwerpen die zich lenen voor afstemming met instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, liggen logischerwijs voornamelijk in de sfeer van het milieutoezicht (basistaken), illegaal gebruik (handhaving omgevingsplan), erfgoed en (onverplicht in de U&H-strategie opgenomen) APV-gerelateerde onderwerpen en ondermijning. Uiteraard zijn andere onderwerpen ook denkbaar. De verplichting tot afstemming is een inspanningsverplichting.<sup>58</sup> Het is aan de gemeente om te beoordelen of, en in hoeverre, het nodig is om de handhavingsstrategie af te stemmen. Zie verder §5.3 'Afspraken over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden' en §5.6 'De wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd'.

## 5.2 RISICO- EN GEBIEDSANALYSE (ANALYSE VAN PROBLEMEN)

Beoordelingscriterium IBT #13: Is de handhavingsstrategie gebaseerd op een analyse van problemen? (art. 13.5 lid 4 Ob).

De handhavingsstrategie moet worden gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet. Het gaat hier met name om niet-naleving van regels door particulieren, bedrijven, overheden en andere instellingen, en de effecten daarvan.<sup>59</sup> In de U&H-strategie moet in kaart worden gebracht welke wettelijke regels er zijn waarvoor het betreffende bestuursorgaan een handhavingstaak heeft, wat de kansen op overtredingen van die regelgeving zijn en wat de effecten van die overtredingen voor de fysieke leefomgeving zijn. Een goede probleem- of risicoanalyse is één van de belangrijkste factoren om een kwalitatief goede beleidscyclus te realiseren.<sup>60</sup> Op basis van de risico- en gebiedsanalyse moeten namelijk prioriteiten worden gesteld (zie §4.5 'Prioriteitenstelling'), die vervolgens worden uitgewerkt in uitvoerings- en handhavingsdoelen (zie §4.4 'Uitvoerings- en handhavingsdoelen').

Een risicoanalyse is een overzicht van de geïdentificeerde risico's die de fysieke leefomgeving in brede zin kunnen beïnvloeden. Een risicoanalyse is een methode waarbij de hoogte van de risico's worden bepaald door het combineren van de kans dat een dreiging zich voordoet en de nadelige effecten daarvan. Het 'effect' kan worden bepaald aan de hand van verschillende factoren, zoals gebouweigenschappen, omgevingskenmerken, risico's voor inwoners en maatschappelijke effecten. Een veel toegepaste formule is: risico = kans (naleefbeeld, overtredingenbeeld) x effect.

Bij het uitvoeren van een risicoanalyse is het raadzaam om ook een gebiedsanalyse uit te voeren. Hierbij wordt in kaart gebracht waar in de gemeente (geografische aanduiding, bijvoorbeeld op wijkniveau en gebiedsniveau zoals dorpskern en buitengebied) welke risico's zich voor (kunnen) doen, zoals illegale kamerbewoning in een centrumgebied, illegale bouw in het buitengebied en verwaarlozing van rijksmonumenten verspreid in de gemeente. De gebiedsanalyse maakt het mogelijk om concrete uitvoerings- en handhavingsdoelen te formuleren door in de doelen een geografische aanduiding te geven. Op deze manier kunnen de risico's binnen de fysieke leefomgeving gericht (gebiedsgericht) worden aangepakt.

<sup>58</sup> Stb. 2017, 193, p. 45.

<sup>59</sup> Artikel 13.5 lid 4 Omgevingsbesluit. Deze verplichting is gelijk aan de verplichting uit artikel 7.2 lid 5 Bor (zie Stb. 2020, 400, p. 1787).

<sup>60</sup> Stb. 2017, 193, p. 47.

Voor de uitvoering (omgevingsvergunningen en meldingen) geldt dat het bestuursorgaan op basis van een risicoanalyse mag prioriteren en verschillen in diepgang van toetsing aanbrengen. Dit kan, samen met de beoordelingscriteria werkwijze voor de behandeling van aanvragen om omgevingsvergunningen en meldingen (zie §4.7 'Beoordelingscriteria aanvragen omgevingsvergunningen en meldingen'), worden ingezet bij het anticiperen op het fluctueren van het aantal omgevingsvergunningaanvragen en meldingen in de tijd.

### 5.3 AFSPRAKEN OVER SAMENWERKING BIJ EN AFSTEMMING VAN WERKZAAMHEDEN.

Beoordelingscriterium IBT #14: Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de afspraken die door bestuursorganen onderling en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden? (art. 13.6 lid 2 onder a Ob).

Het is voorstelbaar dat bestuursorganen onderling samenwerken bij het uitvoeren van het toezicht en de handhaving, bijvoorbeeld in gevallen die gemeentegrenzen overschrijden of gevallen waarin meerdere bestuursorganen tegelijkertijd bevoegd zijn. Daarnaast kan het zijn dat bestuursorganen samenwerken met instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld in het kader van ondermijning en verwaarlozing van rijksmonumenten. Ook vindt samenwerking plaats tussen gemeenten en de veiligheidsregio, aangezien gemeenten de veiligheidsregio aansturen op het gebied van brandveiligheid. De veiligheidsregio handhaaft zelf niet, maar adviseert de gemeente om handhavend op te treden in situaties waarin er strijdigheid is met eisen ten aanzien van brandveiligheid uit het Bbl. Hierover worden onderling afspraken gemaakt en deze worden doorgaans vastgelegd in (samenwerkings)overeenkomsten, gemeenschappelijke regelingen of jaarplannen. De handhavingsstrategie moet inzicht bieden in deze afspraken door deze bijvoorbeeld op te nemen als bijlage. Voor zover nodig moeten deze samenwerkings- en afstemmingsafspraken ook worden verwerkt in werkwijzen, werkprocessen en protocollen, en in de beschrijving van de wijze waarop toezicht op de naleving wordt gehouden.

### 5.4 DE WIJZE WAAROP TOEZICHT OP DE NALEVING WORDT GEHOUDEN

Beoordelingscriterium IBT #15: Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop toezicht op de naleving wordt gehouden? (art. 13.6 lid 2 onder b Ob).

Beoordelingscriterium IBT #15a: Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop toezicht wordt voorbereid? (art. 13.7 lid 1 onder a Ob).

Beoordelingscriterium IBT #15b: Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de frequentie waarmee routinematig toezicht wordt gehouden? (art. 13.7 lid 1 onder b Ob).

Beoordelingscriterium IBT #15c: Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de termijn waarbinnen na het vaststellen van een ernstige klacht, ernstig ongewoon voorval of ernstige overtreding niet-routinematig toezicht wordt gehouden? (art. 13.7 lid 1 onder c Ob).

De wijze waarop toezicht op de naleving wordt gehouden, moet inzichtelijk worden gemaakt in de handhavingsstrategie. Tot de wijze waarop toezicht op de naleving wordt gehouden behoort in ieder geval:<sup>61</sup>

- de wijze waarop toezicht wordt voorbereid;
- de frequentie waarmee routinematig toezicht wordt gehouden;
- de termijn waarbinnen na het vaststellen van een ernstige klacht, ernstig ongewoon voorval of ernstige overtreding niet-routinematig toezicht wordt gehouden.

In de handhavingsstrategie zal dus moeten worden uitgewerkt op welke wijze door het bestuursorgaan toezicht op de naleving wordt gehouden. Daartoe kan in de handhavingsstrategie een toezichtstrategie worden opgenomen, waarin wordt vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Daarbij moet duidelijk onderscheid gemaakt worden in het toezicht tijdens de bouw en tijdens de gebruiksfase.

Voor het toezicht op het verrichten van activiteiten met gebruikmaking van een omgevingsvergunning, zoals toezicht tijdens de bouwfase, kan de systematiek zoals beschreven in het integraal toezichtprotocol<sup>62</sup> worden gevolgd of een andere systematiek.

<sup>61</sup> Artikel 13.7 lid 1 Omgevingsbesluit.

<sup>62</sup> Door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland is een nieuw integraal toezichtprotocol Bouwactiviteit en handleiding ontwikkeld op basis van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), met risicomatrix en checklists: <https://www.bwtinfo.nl/dossiers/toezichtsprotocol-bouw>.

Voor het toezicht tijdens de gebruiksfase kunnen in de toezichtstrategie zaken als diepgang van het toezicht en frequentie van routinematige en incidentele bezoeken. Het gaat hier o.a. om het gebruik van bouwwerken nadat het bouwen is afgerond, maar ook om het toezicht op strijdig gebruik omgevingsplan.

**Ad a:** Neem in de handhavingsstrategie op, en werk eventueel in de werkprocessen uit, hoe het bouwtoezicht en toezicht n.a.v. (ambtshalve) meldingen/klachten en handhavingsverzoeken wordt voorbereid. Denk bijvoorbeeld aan het verzamelen en lezen van de omgevingsvergunning + bouwtekeningen of melding/klacht/handhavingsverzoek, openen van een toezichtdossier, (telefonisch) contact opnemen met vergunninghouder/Wkb-kwaliteitsborger/aannemer(s)/overtreder(s), alvast overleg met jurist handhaving, aan de hand van risicoanalyse/gebiedsanalyse bepalen van diepgang en accenten van het (bouw)toezicht, plannen van controlebezoeken etc.

**Ad b:** In de handhavingsstrategie dient aan de hand van de risicoanalyse/gebiedsanalyse de frequentie van routinematig toezicht te worden bepaald. Zo kan het voorkomen dat er bij grootschalige bouwprojecten en hoge risico's/prioriteiten bijvoorbeeld vaker controlebezoeken nodig zijn. Het is nodig om deze frequentie op te nemen zodat er een goede inschatting kan worden gemaakt van de benodigde personele capaciteit voor het uitvoeren van het (bouw)toezicht, en om adequaat in te spelen op de geïnventariseerde risico's. Hierbij kan als vuistregel worden gehanteerd: 'de hoogte risico's verdienen de meeste aandacht'.

**Ad c:** In de handhavingsstrategie dient, voor de gevallen die niet onder het routinematig toezicht vallen, te worden opgenomen binnen welke termijn een (bouw)toezichthouder ter controle op locatie langsgaat na het ontvangen of ambtshalve vaststellen van een ernstige klacht, ernstig ongewoon voorval of ernstige overtreding.

**Let op:** de gemeente moet beleidsmatige keuzes maken over de wijze waarop zij met de Wkb omgaat. Deze beleidskeuzes kunnen in de U&H-strategie worden opgenomen, maar ook in afzonderlijke beleidsstukken. Zie hoofdstuk 8 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen'.

## 5.5 DE WIJZE WAAROP WORDT GERAPPORTEERD OVER BEVINDINGEN OVER DE NALEVING EN EVENTUEEL DAARAAN VERBODEN CONSEQUENTIES

Beoordelingscriterium IBT #16: Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop wordt gerapporteerd over bevindingen over de naleving en eventueel daaraan verboden consequenties? (art. 13.6 lid 2 onder c Ob).

De handhavingsstrategie moet inzicht bieden in de wijze waarop wordt gerapporteerd door de (bouw)toezichthouder. Het gaat hier om het uniform opmaken en invullen van het controle-rapport, het uniform inboeken van het controlerapport in een zaakstelsel, het formuleren van vervolgacties naar aanleiding van de bevindingen en het delen van het controlerapport met de handhavingsjurist indien nodig. Het is noodzakelijk om dit vast te leggen in een werkproces, zodat op uniforme wijze wordt gerapporteerd. Het is van belang om aan te sturen op het volgen van het werkproces, zodat elke toezichthouder daadwerkelijk op dezelfde manier rapporteert en de rapportages inboekt. Dit draagt namelijk bij aan een goede jaarlijkse evaluatierapportage van de uitgevoerde werkzaamheden (zie §6.6 'Evaluatierapportage').

In de handhavingsstrategie moet ook inzichtelijk worden gemaakt welke consequenties aan de bevindingen van de toezichthouder worden verboden. Concreet betekent dit het inzichtelijk maken van de sancties die het bestuursorgaan wil inzetten bij standaard- of veel voorkomende overtredingen, wat de zwaarte van deze sancties is en welke termijnen voor het opheffen van de overtredingen daarbij worden gehanteerd. Het uitgangspunt daarbij is dat geconstateerde overtredingen worden beantwoord met een bij hun aard passende reactie, en dat sancties onder andere zwaarder worden naarmate overtredingen voortduren of wanneer er sprake is van herhaling.<sup>63</sup> Dit kan door in de handhavingsstrategie een sanctiestrategie (of 'interventiestrategie') op te nemen. Deze moet inzicht geven in het bestuursrechtelijk optreden door het bestuursorgaan tegen overtredingen door het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning, het opleggen van een bestuurlijke boete<sup>64</sup> of juist het expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is dan handhaving. Hierbij kan worden aangesloten bij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (hierna: LHSO) en de daarbij behorende Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen en Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen.<sup>65</sup> De LHSO dient ervoor om passend en uniform in te kunnen grijpen bij bevindingen die gedaan zijn tijdens het toezicht. De LHSO verbindt ook het bestuurs- en strafrecht met elkaar.

<sup>63</sup> Stb. 2010, 143, p. 108.

<sup>64</sup> Let op de verruimde mogelijkheden voor het opleggen van een bestuurlijke boete onder de Omgevingswet, zoals een bestuurlijke boete bij overtreding van regels over bouwen, slopen, gebruik en in stand houden van bouwwerken (artikel 18.12 Omgevingswet) en een bestuurlijke boete bij overtreding van erfgoedregels (artikel 18.13 Omgevingswet).

<sup>65</sup> Stb. 2017, 193, p. 48. De LHSO en de genoemde leidraden zijn te raadplegen op <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht/>.

## 5.6 DE WIJZE WAAROP BESTUURLIJKE SANCTIES EN TERMIJNEN DIE BIJ HET OPLEGGEN EN TEN UITVOER LEGGEN DAARVAN WORDEN GEHANTEERD EN DE STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING ONDERLING WORDEN AFGESTEMD

Beoordelingscriterium IBT #17: Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd? (art. 13.6 lid 2 onder d Ob).

Het college en dagelijks bestuur hebben diverse wettelijke instrumenten die zij kunnen inzetten om overtredingen aan te pakken. Aan de ene kant zijn er bestuurlijke herstelsancties die zijn gericht op het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding en op herstel van de situatie, zoals de last onder dwangsom en last onder bestuursdwang. Aan de andere kant zijn er bestraffende sancties die zijn gericht op het bestraffen van de overtreder, zoals de bestuurlijke boete. De grondslagen voor bestuurlijke boetes staan in artikel 18.12 en 18.13 Omgevingswet. Artikel 18.12 Omgevingswet gaat over de bestuurlijke boete bij het overtreden van de regels over bouwen, slopen, gebruiken en in stand houden van bouwwerken. Artikel 18.13 Omgevingswet gaat over de bestuurlijke boete bij het overtreden van erfgoedregels. Indien een bestuurlijke boete wordt opgelegd, moet de gedraging worden voorgelegd aan het OM als de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven.<sup>66</sup> In de handhavingsstrategie moet inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze deze bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd. Het is raadzaam hierbij aan te sluiten bij de hiervoor genoemde LHSO en de daarbij behorende Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen en Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen<sup>67</sup>, en deze ook integraal op te nemen in de handhavingsstrategie. Door in de handhavingsstrategie richtlijnen op te nemen voor dwangsombedragen en begunstigingstermijnen kan onbedoelde willekeur bij het bepalen van de hoogte van dwangsommen en de lengte van begunstigingstermijnen worden voorkomen.

Naast dit bestuursrechtelijk optreden kan tegen overtredingen ook strafrechtelijk worden opgetreden door OM, de politie en boa's. In de handhavingstrategie moet inzicht worden gegeven over de afstemming van het bestuursrechtelijk optreden door de gemeente, en het strafrechtelijk optreden door OM, de politie en boa's bij overtredingen. Door bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden af te stemmen, kunnen overtredingen in voorkomende gevallen effectiever worden aangepakt.

In de zogenaamde sanctiestrategie moet worden aangegeven welke manier van handhaven voor welke situatie het effectiefst is, waarbij in sommige gevallen maatwerk mogelijk moet zijn. Daarnaast moet in de sanctiestrategie de afbakening en de werkwijze tussen het OM, de politie en de boa's in dienst bij de gemeente worden geregeld.<sup>68</sup> De voornoemde LHSO is van belang bij de afstemming van het bestuursrechtelijk optreden met strafrechtelijk optreden.

**Let op:** de gemeente moet ook beleidsmatige keuzes maken over het inzetten van sancties ten aanzien van bouwwerken die onder de Wkb vallen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de kwaliteitsborger tijdens de bouwfase een melding doet van een strijdigheid of dat na gereedmelding van de bouw geen verklaring wordt afgegeven door de kwaliteitsborger wegens een strijdigheid. De gemeente kan als handhavingsbevoegd gezag bestuursrechtelijke sancties opleggen. Deze beleidskeuzes kunnen in de U&H-strategie worden opgenomen, maar ook in afzonderlijke beleidsstukken. Zie hoofdstuk 8 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen'.



<sup>66</sup> Artikel 18.16 Omgevingswet.

<sup>67</sup> Stb. 2017, 193, p. 48. De LHSO en de genoemde leidraden zijn te raadplegen op <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht/>.

<sup>68</sup> Stb. 2010, 143, p. 108.

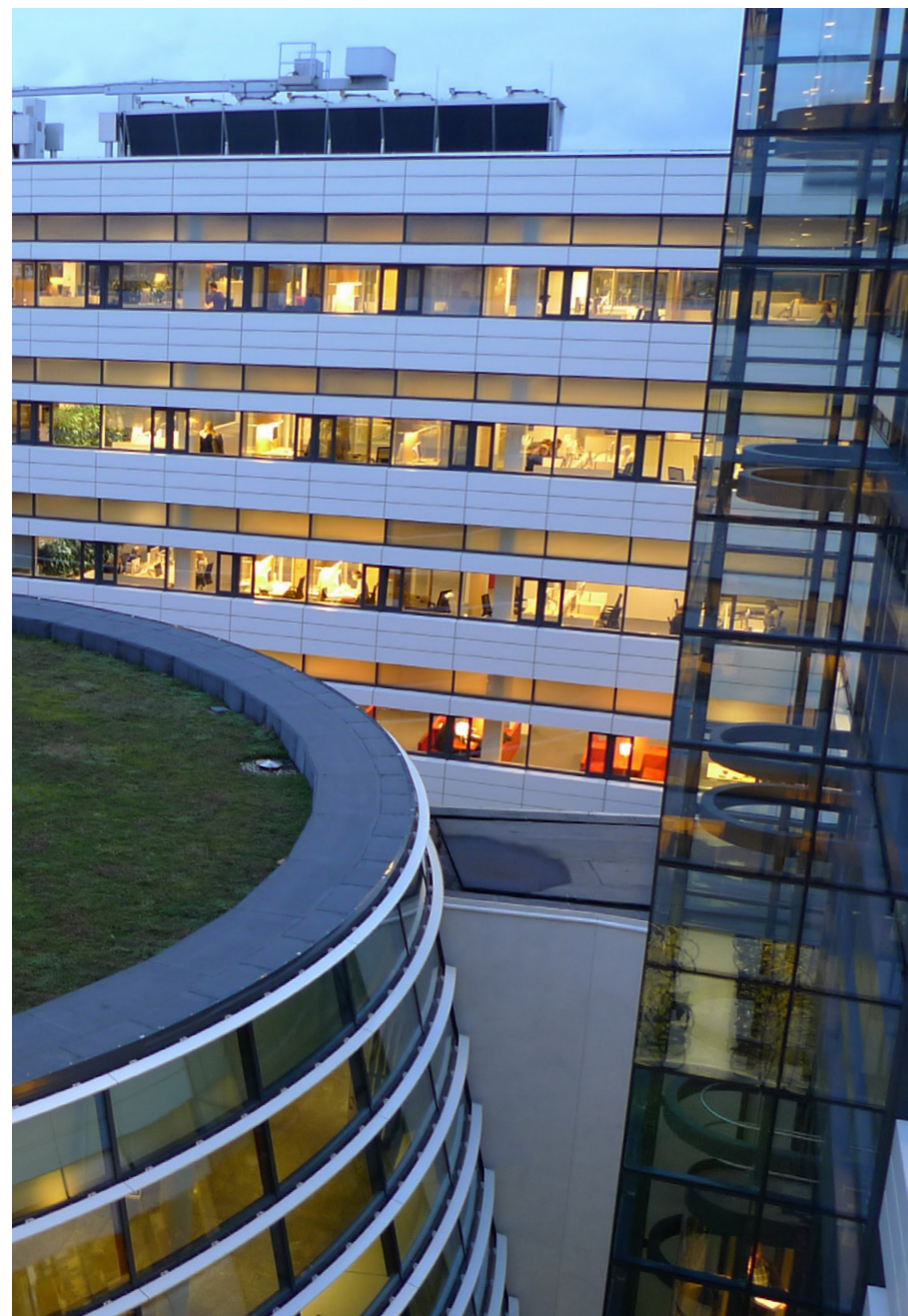
## 5.7 WIJZE VAN HANDHAVING EIGEN ORGANISATIE EN ANDERE OVERHEDEN

Beoordelingscriterium IBT #18: Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop wordt gehandeld na geconstateerde overtredingen die zijn begaan door of in naam van een bestuursorgaan of een andere tot de overheid behorende instantie? (art. 13.6 lid 2 onder e Ob).

Net zoals een inwoner of een bedrijf een overtreding kan begaan, kan ook door de gemeente zelf of een bestuursorgaan wet- en regelgeving worden overtreden. Denk aan het restaureren van een rijksmonument waarvan de gemeente zelf eigenaar is, zonder de vereiste omgevingsvergunning. Of het kappen van bomen door de gemeentelijke plantsoendienst zonder de vereiste omgevingsvergunning.

In de handhavingsstrategie moet daarom worden opgenomen, als onderdeel van de sanctiestrategie, hoe in dergelijke gevallen wordt opgetreden tegen de gemeente of een bestuursorgaan.<sup>69</sup>

Dit optreden is in principe niet anders dan de aanpak van overtredingen door natuurlijke personen en bedrijven. De reden dat een apart onderdeel van de sanctiestrategie hieraan aandacht dient te besteden is, dat bij overtredingen begaan door de overheid, meer nog dan bij burgers, het algemeen normbesef van de burger en geloofwaardigheid van de overheid in het gedrang komt. Overtredende overheden bieden geen goed voorbeeld. In de procedure die volgt op een overtreding van de overheid moet daarom extra zorgvuldig worden gehandeld met betrekking tot transparantie en openbaarheid.<sup>70</sup>

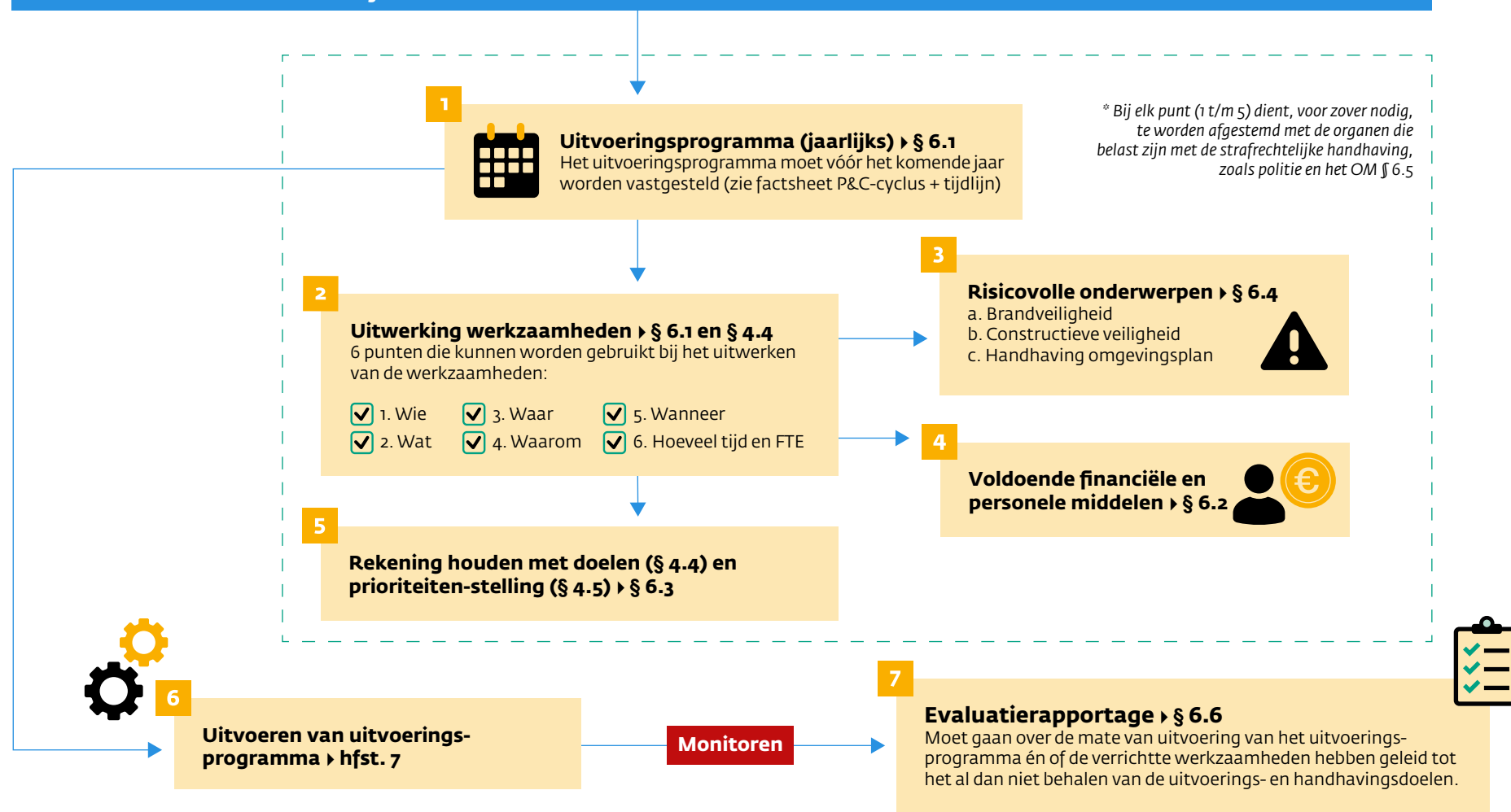


<sup>69</sup> Artikel 13.6, lid 2 onder e Omgevingsbesluit.

<sup>70</sup> Stb. 2010, 143.

## SCHEMATISCHE WEERGAVE HOOFDSTUK 6 'HET UITVOERINGSPROGRAMMA EN DE EVALUATIERAPPORTAGE'

De U&H-strategie moet jaarlijks worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke werkzaamheden het komende jaar zullen worden verricht.\*



## 6. Het Uitvoeringsprogramma en de Evaluatierapportage



## 6.1 JAARLIJKS UITVOERINGSPROGRAMMA VOOR DE WERKZAAMHEDEN

Beoordelingscriterium IBT #19: Hebben de bestuursorganen jaarlijks de uitvoerings- en handavingsstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin wordt aangegeven welke van de werkzaamheden uit deze strategie het komende jaar zullen worden verricht? (artikel 13.8 lid 1 Ob).

De U&H-strategie moet jaarlijks worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke werkzaamheden het komende jaar zullen worden verricht.

In de wetgeving staat niet expliciet wanneer het uitvoeringsprogramma moet worden vastgesteld. Wel bestaat de plicht om jaarlijks de U&H-strategie uit te werken in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke werkzaamheden het komende jaar zullen worden verricht.<sup>71</sup> Dat in het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma staat welke werkzaamheden het komende jaar worden uitgevoerd, impliceert dat het uitvoeringsprogramma in ieder geval vóór dat jaar moet worden vastgesteld. Het is klaarblijkelijk niet de bedoeling om lopende het jaar het uitvoeringsprogramma (met terugwerkende kracht) vast te stellen voor datzelfde jaar. Een uitvoeringsprogramma voor het jaar 2026 moet dus gedurende het jaar 2025 worden opgesteld, en uiterlijk in december 2025 worden vastgesteld.

In de praktijk werd (en wordt nog steeds) het uitvoeringsprogramma vaak met het jaarverslag (onder de Omgevingswet 'evaluatierapportage' genaamd) in één document gecombineerd. Dit betekent dat dit document vaak pas in het lopende jaar wordt vastgesteld, aangezien de resultaten van het voorgaande jaar dan moeten worden afgewacht. Deze werkwijze is weliswaar begrijpelijk omdat dan bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma rekening kan worden gehouden met de resultaten van het voorgaande jaar. Echter, het combineren van het uitvoeringsprogramma met de evaluatierapportage in één document zorgt ervoor dat niet aan de wettelijke plicht kan worden voldaan om het uitvoeringsprogramma vóór het komende jaar vast te stellen. Een werkbaar alternatief zou kunnen zijn om in het uitvoeringsprogramma een gedeelte van de resultaten uit het voorgaande mee te nemen (bijvoorbeeld 10 maanden).

Dat het uitvoeringsprogramma vóór het komende jaar moet worden vastgesteld en het dus niet is toegestaan dat deze in het lopende jaar wordt vastgesteld volgt ook uit de wettelijke systematiek, met name uit de wettelijke eis dat voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar moeten zijn (zie hiernavolgend §6.2 'Voldoende financiële en personele middelen').<sup>72</sup>

Het is dan ook raadzaam om het opstellen en vaststellen van het uitvoeringsprogramma qua planning aan te laten sluiten op de planning van de (financiële) P&C-cyclus.



<sup>71</sup> Artikel 13.8, lid 1 Omgevingsbesluit.

<sup>72</sup> Artikel 13.10 lid 2 Omgevingsbesluit.

## 6.2 VOLDOENDE FINANCIËLE EN PERSONELE MIDDELEN

Beoordelingscriterium IBT #20: Zijn voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar? (art. 13.10 aanhef en onder b Ob).

Dé manier om te zorgen voor voldoende financiële en personele middelen is door deze middelen te borgen in de begroting voor het komende jaar.<sup>73</sup> Een begroting loopt van 1 januari tot en met 31 december en wordt vóór het komende jaar vastgesteld. Aangezien de ambtelijke voorbereiding van de begroting 2026 start in het eerste kwartaal van 2025, is dát is het moment om een eventuele claim op de begroting te leggen. Daarvoor is het dus nodig om in het eerste kwartaal van 2025 op hoofdlijnen inzichtelijk te maken welke VTH-werkzaamheden in 2026 worden uitgevoerd. Oftewel, in Q1 van het lopende jaar moet het VTH-uitvoeringsprogramma voor het komende jaar al op hoofdlijnen gereed zijn. Het uitvoeringsprogramma kan na het vaststellen van de begroting in Q3 verder worden uitgewerkt en vastgesteld. Het is daarom raadzaam om met het opstellen en vaststellen van het uitvoeringsprogramma aan te sluiten bij de begrotingscyclus (zie bijlage: Voorbeeld gemeentelijke Planning & Control-cyclus met integratie BIG-8-cyclus).

Ten aanzien van de uitvoering van de minimale wettelijke VTH-taken, dat wil zeggen het beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen, het (bouw)toezicht op de uitvoering van omgevingsvergunningen en eventueel opvolgend handhavend optreden, kan aan de hand van gerealiseerde aantallen in voorgaande jaren een prognose worden gemaakt van het aantal verwachte aanvragen, toezicht- en handavingsdossiers in het komende jaar. Op basis daarvan kan worden berekend welke personele capaciteit nodig is om deze minimale wettelijke VTH-taken te kunnen uitvoeren. Vaak is deze personele capaciteit jarenlang hetzelfde, geleidelijk tot stand gekomen en wordt deze in uitvoeringsprogramma's ten onrechte aangemerkt als 'beschikbare' capaciteit die voldoende is. In de beoordeling van uitvoeringsprogramma's wordt door IBT vaak geconstateerd dat deze beschikbare capaciteit niet in verhouding staat tot de geprogrammeerde werkzaamheden en geprognosticeerde aantallen. Sterker nog, deze beschikbare personele capaciteit hebben gemeenten, zoals hiervoor bleek, alleen bedoeld voor de uitvoering van deze minimale wettelijke VTH-taken, en niet om de uitvoerings- en handavingsdoelen te bereiken (zie § 'Benodigde en beschikbare financiële en personele middelen').

Wat betreft de VTH-werkzaamheden die naast de minimale wettelijke VTH-taken nodig zijn om de uitvoerings- en handavingsdoelen te bereiken is, als het goed is, in de U&H-strategie inzichtelijk gemaakt welke werkzaamheden worden geprioriteerd om die doelen te bereiken. Ook is er, als het goed is, in de U&H-strategie inzichtelijk gemaakt wat hiervoor de benodigde personele capaciteit is. Op deze manier zouden er in principe jaarlijks voldoende financiële

en personele middelen beschikbaar moeten zijn om het uitvoeringsprogramma (d.w.z. de minimale VTH-taken én werkzaamheden om de uitvoerings- en handavingsdoelen te bereiken) in het komende jaar uit te voeren. Deze middelen moeten uiteraard wel elk jaar worden geborgd in de begroting, zodat deze ieder jaar weer beschikbaar zijn om de werkzaamheden te kunnen uitvoeren.

Door het uitvoeringsprogramma pas in het lopende jaar vast te stellen, is het niet meer mogelijk om in de begroting voor dat jaar de personele en financiële middelen te vragen die nodig zijn om de activiteiten die in het uitvoeringsprogramma geprogrammeerd zijn uit te voeren. De begroting voor dat jaar is namelijk al vastgesteld in het voorgaande jaar. Bijsturing binnen de operationele cyclus (voorbereiden, uitvoeren, monitoren) van de BIG-8 cyclus is gedurende het lopende jaar dan niet goed mogelijk.

Het is daarom raadzaam om de BIG-8-cyclus aan te laten sluiten bij de P&C-cyclus.



<sup>73</sup> Zie voor het verschil tussen *voldoende* en *benodigde* en *beschikbare* financiële en personele capaciteit ook §4.9 'Benodigde en beschikbare financiële en personele middelen'.

### 6.3 REKENING HOUDEN MET DOELEN EN PRIORITEITENSTELLING

Beoordelingscriterium IBT #21: Is bij de uitwerking in het uitvoeringsprogramma rekening gehouden met de doelen uit de strategie? (artikel 13.8 lid 1 Ob).

Beoordelingscriterium IBT #22: Is bij de uitwerking in het uitvoeringsprogramma rekening gehouden met de prioriteitenstelling uit de strategie? (artikel 13.8 lid 1 Ob).

Bij het programmeren van de werkzaamheden die het komende jaar worden uitgevoerd moet rekening worden gehouden met de in de U&H-strategie gestelde uitvoerings- en handhavingsdoelen (zie §4.4 'Uitvoerings- en handhavingsdoelen') en de prioriteitenstelling (zie §4.5 'Prioriteitenstelling').<sup>74</sup> Het is de bedoeling om in het uitvoeringsprogramma een relatie te leggen met de vastgestelde U&H-strategie en de daarin geformuleerde uitvoerings- en handhavingsdoelen, prioriteiten en risico's.<sup>75</sup>

### 6.4 RISICOVOLLE ONDERWERPEN

Beoordelingscriterium IBT #23: Zijn er werkzaamheden geprogrammeerd voor de volgende onderwerpen?

- Brandveiligheid
- Constructieve veiligheid
- Handhaving omgevingsplan

Ondanks dat deze onderwerpen niet wettelijk verplicht zijn, wordt door het interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht wél gelet op het aanwezig zijn van brandveiligheid, constructieve veiligheid en handhaving omgevingsplan in de risicoanalyse (zie §5.2 'Risico- en gebiedsanalyse (analyse van problemen)'). Als aan deze onderwerpen in de U&H-strategie vervolgens prioriteit wordt gegeven en daaraan uitvoerings- en handhavingsdoelen worden gekoppeld, dan moeten hiervoor in het uitvoeringsprogramma uiteraard werkzaamheden worden geprogrammeerd.

### 6.5 AFSTEMMING STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

Beoordelingscriterium IBT #24: Is het uitvoeringsprogramma, voor zover nodig, afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving? (art. 13.8 lid 2 Ob).

Het uitvoeringsprogramma moet, net als de handhavingsstrategie (zie § 'Afstemming strafrechtelijke handhaving'), voor zover nodig worden afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, zoals politie en het OM. Een goede afstemming vereist dat dit in een vroeg stadium van het opstellen van het uitvoeringsprogramma plaatsvindt waarin het nog mogelijk is keuzes te maken. Het is daarom ook niet nodig om bij de afstemming alle details van de voorgenomen activiteiten al inzichtelijk te hebben. Het afstemmen van het uitvoeringsprogramma met instanties belast met strafrechtelijke handhaving is een inspanningsverplichting.



<sup>74</sup> Artikel 13.8, lid 1 Omgevingsbesluit.

<sup>75</sup> Stb. 2017, 193 en Stb. 2020, 400.

## 6.6 EVALUATIERAPPORTAGE

Beoordelingscriterium IBT #25: Rapporteer het bestuursorgaan jaarlijks over de mate waarin de uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden, en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen? (art. 13.11 lid 1 Ob).

Elk jaar moet worden gerapporteerd over de mate van uitvoering van het uitvoeringsprogramma.<sup>76</sup> In hoeverre zijn de geprogrammeerde werkzaamheden uitgevoerd? Waarom zijn de werkzaamheden niet of niet volledig uitgevoerd? Welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?

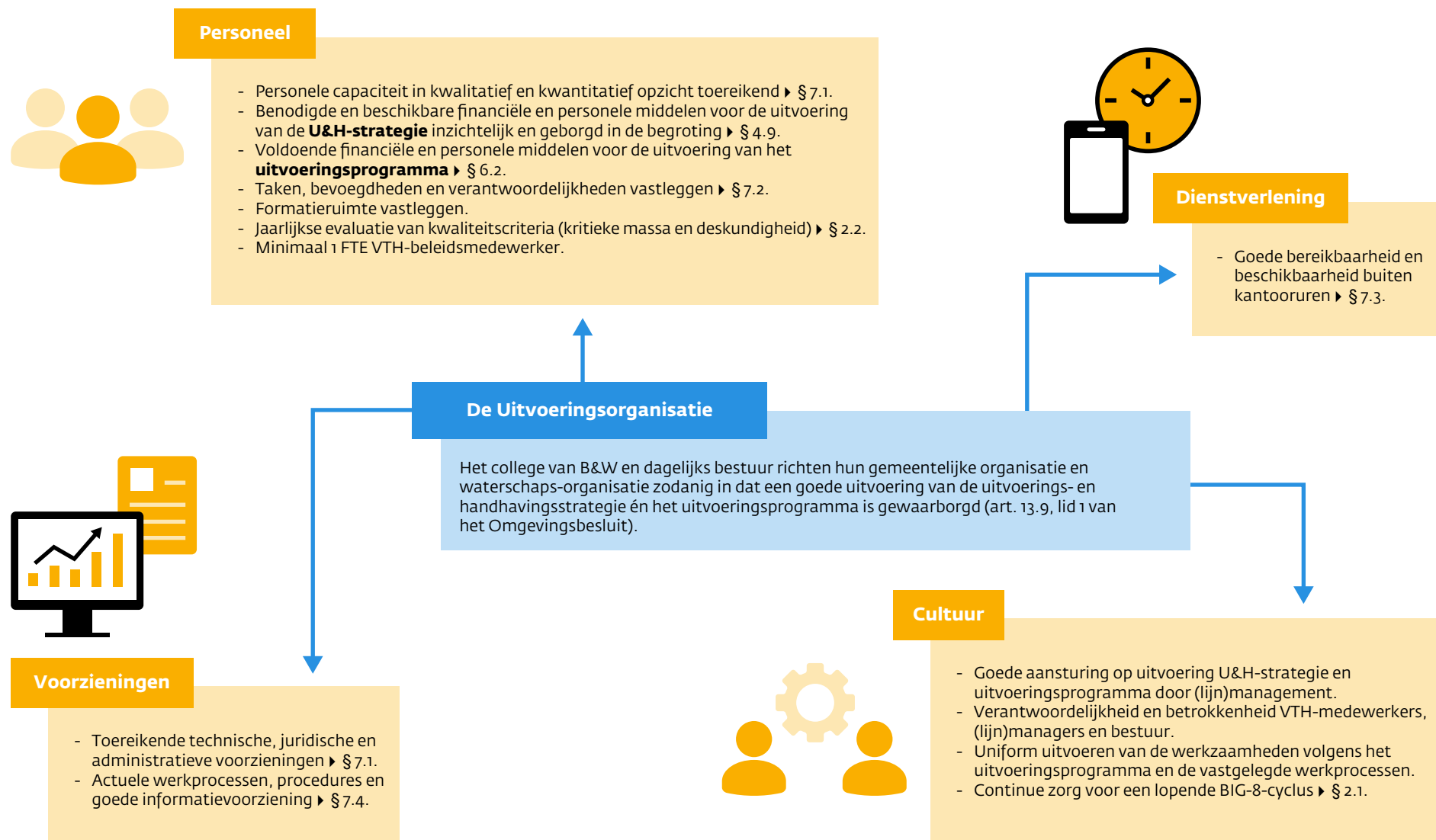
Daarnaast moet jaarlijks worden gerapporteerd in welke mate de verrichte werkzaamheden hebben bijgedragen aan het bereiken van de uitvoerings- en handhavingsdoelen.<sup>77</sup> Zijn de doelen nu wel, gedeeltelijk of niet bereikt, en waarom? Zie hier ook het absolute belang van doelen die voldoende concreet (als meetbare prestaties) geformuleerd zijn (§4.4 'Uitvoerings- en handhavingsdoelen').

Om op een goede manier te kunnen rapporteren is het nodig dat er een methodiek wordt gehanteerd aan de hand waarvan continue monitoring en evaluatie kan plaatsvinden (zie §4.6 'Methodiek'). Is er een zaakstelsel aanwezig waarin door collega's op eenzelfde manier data wordt verzameld of wordt geregistreerd? En welke data moet er worden geregistreerd en verzameld om te kunnen evalueren in hoeverre de geprogrammeerde werkzaamheden/activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd? En hoe kun je met de data onderbouwen in hoeverre de doelen zijn bereikt?

<sup>76</sup> Artikel 13.11, lid 1 Omgevingsbesluit.

<sup>77</sup> Idem.

## SCHEMATISCHE WEERGAVE HOOFDSTUK 7 'DE UITVOERINGSORGANISATIE'



## 7. De Uitvoeringsorganisatie



## 7.1 EISEN AAN DE INRICHTING VAN DE ORGANISATIE

Beoordelingscriterium IBT #26: Is de organisatie zodanig ingericht dat een goede uitvoering van de uitvoerings- en handavingsstrategie en het uitvoeringsprogramma is gewaarborgd? (art. 13.9 lid 1 Ob).

Het Omgevingsbesluit stelt een aantal eisen aan de gemeentelijke organisatie en de Omgevingsdienst.<sup>78</sup> De organisatie moet zo zijn ingericht dat gewaarborgd is dat de U&H-strategie en het uitvoeringsprogramma goed kunnen worden uitgevoerd.<sup>79</sup> Het college is hiervoor verantwoordelijk.

Hoe moet een organisatie dan zijn ingericht om te borgen dat een goede uitvoering van de uitvoerings- en handavingsstrategie en het uitvoeringsprogramma mogelijk is? Voorop staat dat de personele capaciteit in kwalitatief en kwantitatief opzicht toereikend moet zijn. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt door bijvoorbeeld jaarlijks te evalueren in hoeverre de gemeentelijke organisatie en omgevingsdienst voldoen aan de kwaliteitscriteria (zie § 2.2 'Kwaliteitscriteria'), en aan de hand van de jaarlijkse evaluatierapportage (zie § 'Evaluatie-rapportage'). Zonder toereikende capaciteit of vereiste deskundigheid kunnen de werkzaamheden niet of onvoldoende goed worden uitgevoerd, waardoor ook de uitvoering van de U&H-strategie en het bereiken van de uitvoerings- en handavingsdoelen in gevaar komen.

Is er sprake van (structurele) onderbezetting (door ziekte, verloop van personeel etc.)? Dan is een logische stap dat er personeel wordt ingehuurd. Ook is het mogelijk dat één of meerdere thuishaken worden uitbesteed aan de omgevingsdienst. Als blijkt dat bepaalde deskundigheid niet aanwezig is, dan moet deskundigheid worden ingehuurd. Daarnaast kunnen opleidingsplannen ervoor zorgen dat tekortschietende deskundigheid bij het personeel op termijn wordt aangevuld.

Behalve bovenstaande personele aspecten, moeten ook toereikende technische, juridische en administratieve voorzieningen beschikbaar zijn. Denk aan een zaakstelsel, maar ook aan instrumenten en apparaten (bijvoorbeeld auto's, laptops en meetapparatuur) die bij de handhaving worden gebruikt. Deze voorzieningen dienen in een goede staat van onderhoud te verkeren en zo nodig te worden gekalibreerd.

Een onderdeel van de inrichting van de organisatie is ervoor zorgen dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor de goede uitvoering van de U&H-strategie en het uitvoeringsprogramma. Hiervoor is onder andere sturing nodig vanuit de leidinggevende(n) op de correcte uitvoering van de U&H-strategie en het uitvoeringsprogramma. Daarnaast is betrokkenheid van alle VTH-medewerkers nodig, en niet alleen van de VTH-beleidsadviseur(s) (zie hierover verder § 2.1 'Procescriteria').

## 7.2 PERSONEELSFORMATIE, TAKEN, BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Beoordelingscriterium IBT #27: Zijn de personeelsformatie voor de uitvoering en handhaving en de bij de functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd? (art. 13.9 lid 2 onder a Ob).

Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van de VTH-medewerkers moeten worden vastgelegd, en voor zover nodig zijn geregeld in bijvoorbeeld een mandaatregeling.

## 7.3 BEREIKBAARHEID EN BESCHIKBAARHEID BUITEN KANTOORUREN

Beoordelingscriterium IBT #28: Is de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de organisatie ook buiten kantooruren gegarandeerd? (art. 13.9 lid 2 onder d Ob).

Het bestuursorgaan dient de organisatie zo in te richten dat deze binnen en buiten gebruikelijke kantooruren bereikbaar is voor het melden van acute klachten, en beschikbaar voor het behandelen van incidenten. Bereik- en beschikbaarheid kunnen desgewenst ook in samenwerking met een andere handavingsorganisatie in de regio worden gerealiseerd.<sup>80</sup> Denk daarnaast ook aan de digitale toegankelijkheid van de website, en de vindbaarheid van belangrijke contactgegevens op de website.

<sup>78</sup> Stb. 2017, 193.

<sup>79</sup> Artikel 13.9 lid 1 Omgevingsbesluit.

<sup>80</sup> Stb. 2010, 143, p. 110.

## 7.4 WERKPROCESSEN, PROCEDURES EN INFORMATIEVOORZIENING

Beoordelingscriterium IBT #29: Draagt het bestuursorgaan er zorg voor dat de werkprocessen, procedures en bijbehorende informatievoorziening voor de uitvoering en handhaving worden vastgelegd en dat werkzaamheden worden verricht volgens deze werkprocessen en procedures? (art. 13.9 lid 3 Ob).

De U&H-strategie moet worden uitgewerkt in een op de uitvoering gerichte beschrijving van werkprocessen en procedures, en bijbehorende informatievoorziening. Daarnaast is vereist dat de werkzaamheden plaatsvinden volgens deze werkprocessen en procedures, wat ook met zich meebrengt dat hier door de organisatie op wordt toegezien en gestuurd. Dit draagt bij aan een uniforme, transparante en continue uitvoering van de uitvoerings- en handhavingstaken, ook wanneer er personeelsmutaties optreden. Een goed gestructureerde beschrijving van de belangrijkste werkprocessen en procedures binnen de uitvoerings- en handhavingstaken, én het verrichten van de werkzaamheden volgens deze werkprocessen en procedures vormt de basis van de kwaliteitsborging.



## 8. Wet kwaliteitsborging voor het bouwen



Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) ingevoerd. Daarbij wordt een deel van het gemeentelijk bouwtoezicht uitgevoerd door private kwaliteitsborgers. Bouwwerken zijn ingedeeld in 3 gevolklassen. Bij de inwerkingtreding geldt de Wkb alleen voor bouwwerken uit gevolklasse 1. In het Bbl staat welke bouwwerken onder gevolklasse 1 vallen. De wet gaat op een later moment ook gelden voor de overige gevolklassen.

Voor bouwwerken die onder de Wkb vallen, geldt dat kwaliteitsborgers controleren of het bouwwerk voldoet aan de technische eisen uit het Bbl. De kwaliteitsborger is verplicht de gemeente op bepaalde momenten (verplicht) te informeren, bijvoorbeeld via een start- en bouwmelding. De gemeente blijft bevoegd voor de bestuursrechtelijke handhaving, en kan de bouw bijvoorbeeld stilleggen of verbieden dat het bouwwerk in gebruik wordt genomen.

De Wkb noopt ertoe beleidsmatige keuzes<sup>81</sup> te maken en werkprocessen aan te passen. Het is raadzaam om in de U&H-strategie beleid op te nemen ten aanzien van de Wkb, waarbij een afweging kan worden gemaakt tussen het uitvoeren van taken conform de bedoeling van de wetgever en de bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid die de gemeente houdt. Grofweg zijn 3 keuzes denkbaar:

1. de kwaliteitsborger voert de bouwtechnische toets en het bouwtoezicht uit, de gemeente acteert alleen op signalen en meldingen van de kwaliteitsborger (de bedoeling van de wetgever), of
2. de kwaliteitsborger voert de bouwtechnische toets en het bouwtoezicht uit, de gemeente voert aanvullend (risicogestuurd/steekproefsgewijs aan de hand van de risicoanalyse) toetsingen en toezicht uit, of
3. de kwaliteitsborger én de gemeente voeren de bouwtechnische toets en het bouwtoezicht uit (het bouwtoezicht door de gemeente wijzigt niet).

Daarnaast kunnen in de U&H-strategie beleidskeuzes worden gemaakt over de wijze waarop de gemeente omgaat met de startmelding, de bouwmelding en de gereedmelding, en (het ontbreken van de) verklaring van de kwaliteitsborger.

De VNG heeft een handreiking en schema opgesteld om gemeenten te helpen bij het maken van beleidskeuzes en het aanpassen van werkprocessen. Deze zijn te raadplegen via <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/wet-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen-wkb>.

De Omgevingswet en de daarmee samenhangende regelgeving zijn in ontwikkeling. Momenteel worden er wijzigingen in het Bbl voorbereid. Er zijn namelijk wijzigingen op komst in de vorm van een ingebruiknamebesluit voor Wkb-plichtige bouwwerken en vergunningsvrije bouwactiviteiten.<sup>82</sup> Deze wijzigingen zullen van invloed zijn als de kwaliteitsborger geen of een negatieve verklaring afgeeft.



<sup>81</sup> Een voorbeeld van Wkb-beleid is het Beleid uitvoering Wet kwaliteitsborging 2024 gemeente Lelystad, te raadplegen via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR712223/1>.

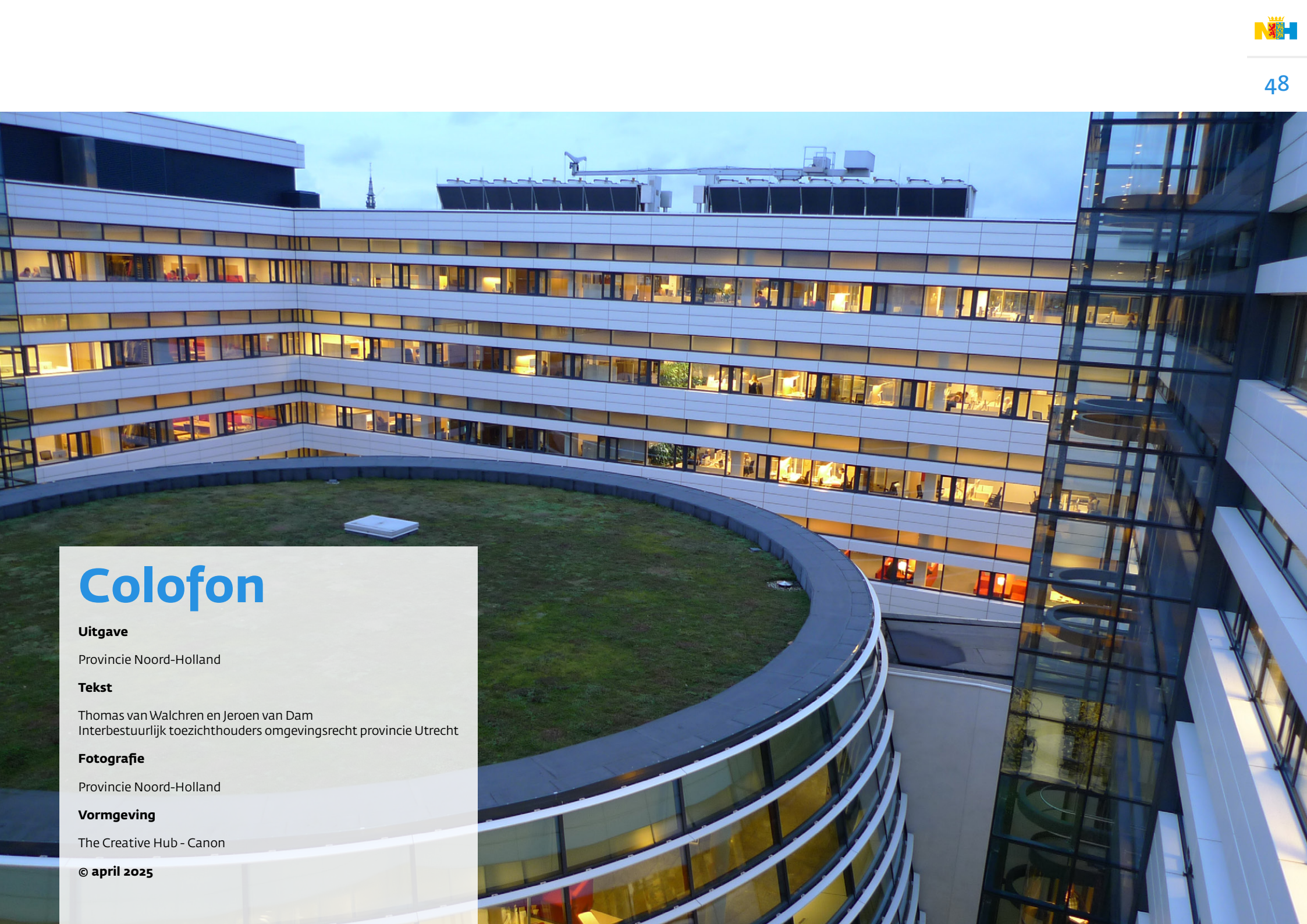
<sup>82</sup> Zie [https://www.internetconsultatie.nl/ingebruiknamebesluit\\_bbl/b1](https://www.internetconsultatie.nl/ingebruiknamebesluit_bbl/b1).



## OVERZICHT BEOORDELINGSCRITEIA IBT OMGEVINGSRECHT

| Uitvoerings- en handhavingsstrategie                                                                                                                                                      | Handhavingsstrategie                                                                                                                                                                                                                                                     | Uitvoeringsprogramma & Evaluatierapportage                                                                                                                                                                                                                        | Uitvoeringsorganisatie                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| #1 Is er een uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld?<br>(art. 13.5, lid 1 Ob)                                                                                                   | #12 Is de handhavingsstrategie, voor zover nodig, afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving?<br>(art. 13.5 lid 3 Ob)                                                                                                                | #19 Hebben de bestuursorganen jaarlijks de uitvoerings- en handhavingsstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin wordt aangegeven welke van de werkzaamheden uit deze strategie het komende jaar zullen worden verricht?<br>(artikel 13.8 lid 1 Ob) | #26 Is de organisatie zodanig ingericht dat een goede uitvoering van de uitvoerings- en handhavingsstrategie en het uitvoeringsprogramma is gewaarborgd?<br>(art. 13.9 lid 1 Ob)                                                                                            |
| #2 Is de U&H-strategie afgestemd met andere bestuursorganen?<br>(artikel 2.2 lid 1 Ow)                                                                                                    | #13 Is de handhavingsstrategie gebaseerd op een analyse van problemen?<br>(art. 13.5 lid 4 Ob)                                                                                                                                                                           | #20 Zijn voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar?<br>(art. 13.10 aanhef en onder b Ob)                                                                                                             | #27 Zijn de personeelsformatie voor de uitvoering en handhaving en de bij de functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd?<br>(art. 13.9 lid 2 onder a Ob)                                                                                    |
| #3 Is de U&H-strategie naar aanleiding van de evaluatierapportage bezien en bij gebleken noodzaak aangepast?<br>(art. 13.11, lid 2 Ob)                                                    | #14 Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de afspraken die door bestuursorganen onderling en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden?<br>(art. 13.6 lid 2 onder a Ob) | #21 Is bij de uitwerking in het uitvoeringsprogramma rekening gehouden met de doelen uit de strategie?<br>(artikel 13.8 lid 1 Ob)                                                                                                                                 | #28 Is de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de organisatie ook buiten kantooruren gegarandeerd?<br>(art. 13.9 lid 2 onder d Ob)                                                                                                                                         |
| #4 Wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen worden gesteld voor uitvoering en handhaving en zijn deze concreet, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd? (art. 13.5 lid 1 Ob) | #15 Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop toezicht op de naleving wordt gehouden?<br>(art. 13.6 lid 2 onder b Ob)                                                                                                                                     | #22 Is bij de uitwerking in het uitvoeringsprogramma rekening gehouden met de prioriteitenstelling uit de strategie?<br>(artikel 13.8 lid 1 Ob)                                                                                                                   | #29 Draagt het bestuursorgaan er zorg voor dat de werkprocessen, procedures en bijbehorende informatievoorziening voor de uitvoering en handhaving worden vastgelegd en dat werkzaamheden worden verricht volgens deze werkprocessen en procedures?<br>(art. 13.9 lid 3 Ob) |
| #5 Vloeien de doelen voort uit de prioriteiten- stelling en eventueel ook uit bestuurlijke keuzes?<br>(artikel 13.6 lid 1 onder a Ob)                                                     | #15a Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop toezicht wordt voorbereid? (art. 13.7 lid 1 onder a Ob)                                                                                                                                                    | #23 Zijn er werkzaamheden geprogrammeerd voor de volgende onderwerpen?<br>a. Brandveiligheid<br>b. Constructieve veiligheid<br>c. Handhaving omgevingsplan                                                                                                        | –                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| #6 Wordt gemotiveerd aangegeven welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht?<br>(art. 13.5 lid 1 Ob)                                                             | #15b Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de frequentie waarmee routinematig toezicht wordt gehouden?<br>(art. 13.7 lid 1 onder b Ob)                                                                                                                                | #24 Is het uitvoeringsprogramma, voor zover nodig, afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving? (art. 13.8 lid 2 Ob)                                                                                                           | –                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| Uitvoerings- en handhavingsstrategie                                                                                                                                                                                                                               | Handhavingsstrategie                                                                                                                                                                                                                                           | Uitvoeringsprogramma & Evaluatierapportage                                                                                                                                                                                                 | Uitvoeringsorganisatie |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| #7 Biedt de U&H-strategie inzicht in de prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de onderwerpen brandveiligheid, constructieve veiligheid en handhaving omgevingsplan? (art. 13.6 lid 1 onder a Ob) | #15c Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de termijn waarbinnen na het vaststellen van een ernstige klacht, ernstig ongewoon voorval of ernstige overtreding niet-routinematig toezicht wordt gehouden? (art. 13.7 lid 1 onder c Ob)                       | #25 Rapporteer het bestuursorgaan jaarlijks over de mate waarin de uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden, en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen? (art. 13.11 lid 1 Ob) | –                      |
| #8 Biedt de U&H-strategie inzicht in de methode die wordt gebruikt om te bepalen of de doelen worden bereikt? (art. 13.6 lid 1 onder b Ob)                                                                                                                         | #16 Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop wordt gerapporteerd over bevindingen over de naleving en eventueel daaraan verbonden consequenties? (art. 13.6 lid 2 onder c Ob)                                                                  | –                                                                                                                                                                                                                                          | –                      |
| #9 Biedt de U&H-strategie inzicht in de criteria die worden gebruikt bij het beoordelen van en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen? (art. 13.6 lid 1 onder c Ob)                                                       | #17 Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd? (art.13.6 lid 2 onder d Ob) | –                                                                                                                                                                                                                                          | –                      |
| #10 Biedt de U&H-strategie inzicht in de werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen? (art. 13.6 lid 1 onder d Ob)                                                                                                        | #18 Biedt de handhavingsstrategie inzicht in de wijze waarop wordt gehandeld na geconstateerde overtredingen die zijn begaan door of in naam van een bestuursorgaan of een andere tot de overheid behorende instantie? (art. 13.6 lid 2 onder e Ob)            | –                                                                                                                                                                                                                                          | –                      |
| #11 Zijn de benodigde en beschikbare financiële en personele middelen voor het bereiken van de doelen en voor het verrichten van de werkzaamheden inzichtelijk gemaakt in de U&H-strategie en in de begroting gewaarborgd? (art. 13.10 aanhef en onder a Ob)       | –                                                                                                                                                                                                                                                              | –                                                                                                                                                                                                                                          | –                      |



# Colofon

**Uitgave**

Provincie Noord-Holland

**Tekst**

Thomas van Walchren en Jeroen van Dam  
Interbestuurlijk toezichthouders omgevingsrecht provincie Utrecht

**Fotografie**

Provincie Noord-Holland

**Vormgeving**

The Creative Hub - Canon

© april 2025