

VTH uitvoeringsbeleid

Gemeente Raalte



December 2021



Gemeente Raalte

Bestuurssamenvatting

Inleiding

Wonen, werken en leven in de gemeente Raalte kenmerkt zich mede door grote ambities. Er gebeurt veel op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening en evenementen. De inhoudelijke ambities wil de gemeente Raalte zoveel mogelijk faciliteren. Hierbij horen ook regels, soms omdat het moet of om hetgeen wij waardevol vinden te beschermen. De werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het fysieke domein (VTH taken) horen hierbij. De gemeente Raalte zet stappen om te komen tot een doorontwikkeling en herijking van het bestaande beleid. Dit is vertaald in een 4-tal documenten, die onderling samenhangen en elk op hun abstractieniveau relevant zijn, te weten:

1. Het VTH ambitiedocument (raad, november 2021)
2. Het VTH uitvoeringsbeleid (wettelijk plicht, college december 2021)
3. Het VTH uitvoeringsprogramma (jaarlijks in december vast te stellen door het college)
4. VTH Jaarverslag (evaluatie en verslaglegging)

In het onderstaande leest u hoe in het VTH uitvoeringsbeleid de VTH ambitie wordt vertaald.

Van ambitie naar uitvoering.

Met het vaststellen van het VTH ambitiedocument door de gemeenteraad is op strategisch niveau helder geworden 'WAT' de gemeente Raalte wil bereiken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het VTH ambitiedocument is daarmee richtinggevend voor het opstellen van het VTH uitvoeringsbeleid. Het behandelen van vergunningaanvragen, het houden van toezicht en het uitvoeren van de handhavingstaken, het lijkt allemaal zo gewoon en vanzelfsprekend. Toch vraagt dit steeds weer de nodige inzet en aandacht waarbij ook prioriteiten moeten worden gesteld. Het toepassen van wet- en regelgeving en hoe dit in de gemeente

Raalte wordt aangepakt is opgenomen in dit VTH uitvoeringsbeleid.

De VTH ambitie in een notendop

Ontwikkelen van beleid in de gemeente Raalte kenmerkt zich door vroegtijdig in te zetten op een proces waarbij ook de samenleving wordt betrokken. In dit proces heeft ook de gemeenteraad een belangrijke rol gehad. Hierbij is opgehaald wat er leeft en speelt in de Raalter samenleving en bij de gemeenteraad. Nieuwe ontwikkelingen zijn benoemd, risicosturing wordt geïntroduceerd. Dit alles is door vertaald in het VTH ambitiedocument, vastgesteld door de gemeenteraad op 25 november 2021. De ambitie die de gemeente Raalte hierbij kiest, is vertaald

in de onderstaande zes sporen, waarbij de inzet primair is gericht op het borgen van veiligheid binnen dit brede taakveld.

1. De inzet op veiligheid krijgt prioriteit, op basis van risicosturing;
2. Meer aandacht voor thema's als duurzaamheid en groene inpassingen
3. Samenlevingssturing op signaalbasis en met een jaarlijkse thematische focus;
4. Inzet op communicatie voor bewustwording en preventie;
5. Het inzetten op preventie, via het sectorale beleid;
6. Het herschikken van taken en inzetten op procesoptimalisatie.

Doel VTH uitvoeringsbeleid

Met het vaststellen van het voorliggende VTH uitvoeringsbeleid wordt invulling gegeven aan de wettelijke taak die de gemeente Raalte heeft in nauwe samenhang met de ambitie die de gemeenteraad heeft vastgelegd. Het voorliggende beleid is uitvoeringsgericht. Het behandelt vooral de vraag "HOE" de gemeente Raalte invulling geeft aan haar taken, een handelingsperspectief en -protocollen voor alle betrokkenen.

Scope VTH uitvoeringsbeleid

Het VTH uitvoeringsbeleid heeft betrekking op de VTH thuishaken, zoals bouwen, afwijking bestemmingsplannen, brandveiligheid, monumenten, evenementen en het vellen van houtopstanden (kappen) en toezicht op de openbare ruimte. De milieutaken zijn belegd bij de Omgevingsdienst IJsselland, hiervoor is in 2018 uniform uitvoeringsbeleid vastgesteld. Het VTH uitvoeringsbeleid is faciliterend aan het sectorale beleid, het is geen doel op zich. Bij een actualisatie van sectoraal beleid is er,

waar mogelijk en nodig, aandacht voor het VTH uitvoeringsbeleid.

Context

De context waarbinnen het VTH uitvoeringsbeleid is geplaatst is zeer divers. In dit kader heeft de gemeente Raalte te maken met het eerder genoemde sectorale beleid zoals beleid op het gebied van veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Daarnaast wordt er samengewerkt met vele externe partijen, denk hierbij aan de provincie, het waterschap, de veiligheidsregio en de GGD. De relevante wet- en regelgeving biedt het juridisch kader waarbinnen opgaven een plek moeten krijgen, waarbij dit VTH uitvoeringsbeleid ook onder de Omgevingswet kan fungeren. Op lokaal niveau is een gebiedsanalyse gemaakt met daaraan gekoppeld een risicoanalyse. Dat geeft het inzicht waar de hoogste risico's liggen en de grootste inzet op moet plaatsvinden.

Strategieën

Het bovenstaande leidt tot de behoefte om te beschikken over een handleiding en protocollen voor het daadwerkelijk handelen. Dat is vertaald in strategieën, die aansluiten bij de strategieën die de Omgevingsdienst IJsselland hanteert en op landelijk niveau worden toegepast. In eerste instantie kan hierbij de preventiestrategie worden genoemd. Verder wordt bij de uitvoering van de VTH taken gebruik gemaakt van strategieën op het gebied van vergunningverlening, toezicht, sancties en gedogen. Niet onbelangrijk is te vermelden is dat de gemeente Raalte extra inzet op het ontwikkelen en uitvoeren van een voor de VTH-taken specifieke communicatiestrategie.

Onze manier van werken

De gemeente Raalte vindt het belangrijk dat ieder zijn rol kent, zoals onder andere de aanvrager, de vergunningverlening, toezichthouder, jurist, ruimtecoach, adviseurs etc. Zo kunnen wij samen de verantwoordelijkheid nemen voor dit taakveld.

Een goede communicatie is hiervoor van belang, dit komt terug in spoor 4.

Het klantgericht handelen behouden wij, waar mogelijk denken wij mee en streven wij naar korte doorlooptijden. Als gewaardeerd partner hanteren wij onze kernwaarden; betrouwbaar, verbindend, oplossingsgericht en slim. Hierbij hanteren wij een integrale aanpak, ook "Nee" kan een antwoord zijn.

Het uitvoeringsbeleid is toekomstbestendig met de nodige wendbaarheid en flexibiliteit

om tijdig te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen in een dynamische samenleving. Dit wordt gedaan door doelstellingen te gebruiken en deze te monitoren.

Tot slot

Met het VTH uitvoeringsbeleid ligt er een handelingsperspectief voor de uitvoering van de VTH thuishaken. Op basis hiervan wordt jaarlijks een uitvoeringsprogramma opgesteld en ter vaststelling aangeboden aan het college. Hiermee wordt zichtbaar waar de inzet daadwerkelijk plaatsvindt.

De verantwoording op basis van onze structurele monitoring van de uitvoering van de VTH-taken, vindt achteraf plaats in het VTH jaarverslag.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6	6. Analyses	23
1.1 Aanleiding	6	6.1 Omgevings- en risicoanalyse	23
1.2 Doelen van de plannen	7	6.2 Algemene omgevingsanalyse	23
1.3 Scope van het plan	8	6.3 Risicoanalyse	26
2. Bouwstenen van het VTH uitvoeringsbeleid	9	7. VTH-Strategieën	28
2.1 Bouwstenen	9	7.1 Preventiestrategie	28
2.2 Kwaliteitsmanagement	10	7.2 Vergunningenstrategie	30
2.3 Probleemanalyse	11	7.3 Toezichtstrategie	30
3. Het VTH uitvoeringsbeleid	12	7.4 Sanctiestrategie	31
3.1 Uitwerking zes sporen	13	7.5 Gedoogstrategie	31
3.2 Van VTH uitvoeringsbeleid naar VTH uitvoeringsprogramma	14	7.6 Communicatiestrategie	32
4. Beleidsthema's	15	8. Organisatie en uitvoering	33
4.1 Veiligheid	15	8.1 Organisatie	33
4.2 Duurzaamheid	15	Bijlagen	35
4.3 Gezondheid	15	Bijlage 1: Vergunningenstrategie	36
4.4 Leefbaarheid	16	Bijlage 2: Toezichtstrategie	42
4.5 Ondermijning	17	(vormen en werkwijze van toezicht)	
5. Beschrijving taakvelden en regionale samenwerking	18	Bijlage 3: Landelijke handhavingsstrategie (LHS)	48
5.1 Wettelijke kaders	18	Bijlage 4: Gedoogstrategie	63
5.2 Externe samenwerking	20	Bijlage 5: Communicatiestrategie	71
		Bijlage 6: Uitwerking beleids- en kwaliteitsdoelen	72
		Bijlage 7: Bouwplantoetsing	75
		Bijlage 8: Begrippen- en afkortingenlijst	78

1. Inleiding

Samenhangend uitvoeringsbeleid

Om te komen tot doorontwikkeling en herijking van het bestaande VTH beleid zet de gemeente Raalte meerdere stappen. Dit wordt vastgelegd in vier documenten die onderling samenhangen en elk op hun eigen abstractieniveau relevant zijn. In dit document legt de gemeente Raalte het VTH uitvoeringsbeleid vast. Dit wettelijk verplichte beleid is geënt op het VTH ambitiedocument en wordt jaarlijks uitgewerkt in het VTH uitvoeringsprogramma.

Voor u ligt het beleid voor de uitvoering van VTH thuishaken onder het omgevingsrecht en daarnaast ook de taken die voortvloeien uit bijzondere wetten, zoals de drank- en horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening. Dit samen wordt het VTH uitvoeringsbeleid genoemd. In dit hoofdstuk staan de aanleiding en het doel van het beleid. Om ook in de toekomst te kunnen blijven ontwikkelen, biedt het inzicht welk instrumentarium hiervoor wordt ingezet.

Dit VTH uitvoeringsbeleid richt zich op de uitvoering van de VTH taken zoals die zijn vastgelegd in de Wabo en vanaf 1 juli 2022 in de Omgevingswet. In de Omgevingsvisie 'Horizon gemeente Raalte 2040' heeft de gemeenteraad drie kernopgaven benoemd. Deze inhoudelijke kernopgaven zijn medebepalend voor het invullen van het VTH uitvoeringsbeleid.

Het VTH ambitiedocument ligt ten grondslag aan het VTH uitvoeringsbeleid. De inbreng vanuit de Raalter samenleving en professionele partners voor het VTH ambitiedocument is doorvertaald in het VTH uitvoeringsbeleid.

In het VTH ambitiedocument is de inzet primair gericht op het borgen van de veiligheid, daarnaast heeft de raad aangegeven dat het VTH uitvoeringsbeleid moet worden vormgegeven langs zes sporen.

Een belangrijke bouwsteen voor het uitvoeringsbeleid is de risicoanalyse. Deze analyse maakt het mogelijk om transparante prioriteiten te stellen voor de uit te voeren VTH taken. Hoeveel aandacht wordt gegeven bij het uitoefenen van de risicotaak en waar gaat onze tijd naar toe? Bij het maken van de keuzes gaan we risico gestuurd te werk met behulp van de risicoanalyse en de diverse uitvoeringsstrategieën.

1.1 Aanleiding

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) is het aan de bevoegde gezagen om:

- ♦ voor de in artikel 7.1 van het Bor bedoelde basistaken (milieu)¹ voor de Omgevingsdienst IJsselland uniform VTH-beleid op te stellen
- ♦ voor de in artikel 7.2 van het Bor bedoelde Wabo thuishaken² ieder voor zich uitvoerings- en handhavingsbeleid vast te stellen.

Deze verplichtingen krijgen vanaf 1 juli 2022 een beleidsneutraal vervolg in de Omgevingswet met een uitwerking in het Omgevingsbesluit.

Het Bor en het Omgevingsbesluit geven procescriteria voor het op te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid. Zo moet onder meer in het beleid worden aangegeven welke doelen

¹ Onder het pakket van basistaken (BTP) wordt de vergunningverlening (uitvoering), het toezicht en de handhaving van omgevingvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit milieubeheer en beschikkingen in het kader van de Wet bodembescherming verstaan. In IJsselland is het basistakenpakket bij convenant uitgebreid tot het basistakenpakket plus IJssellandse variant. Als onderdeel van het BTP gelden ook de BRIKS-taken voor zover de provincie bevoegd gezag is. Deze taken worden uitgevoerd door de OD. Binnen de samenwerking van de Omgevingsdienst IJsselland laten de gemeenten en de provincie Overijssel ten minste dit takenpakket uitvoeren.

² Onder thuishaken wordt de vergunningverlening (uitvoering), het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht verstaan, met uitzondering van het takenpakket plus IJssellandse variant (zie *) welke door de Omgevingsdienst IJsselland worden uitgevoerd.

worden gesteld bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten daartoe worden uitgevoerd. Indien nodig wordt dit onderling afgestemd.

1.2 Doelen van de plannen

Er bestaat een nauwe samenhang tussen het VTH ambitiedocument, het VTH uitvoeringsbeleid en het VTH uitvoeringsprogramma en het VTH jaarverslag. Hieronder in het kort de doelen die voor deze nota van belang zijn.

VTH ambitiedocument

De gemeenteraad van Raalte heeft het VTH ambitiedocument vastgesteld. Hiermee is op strategisch niveau bepaald 'wat' belangrijk is en op welke wijze de gemeente Raalte haar prioriteiten stelt.

VTH uitvoeringsbeleid

Het VTH uitvoeringsbeleid is een op uitvoering gericht beleid dat wordt doorontwikkeld. Het doel hierbij is om in de praktijk van iedere dag de beleidsdoelen daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Het VTH uitvoeringsbeleid behandelt de vraag 'hoe' de gemeente Raalte invulling geeft aan haar taken en biedt daarbij een handelingsperspectief en protocollen voor alle betrokkenen.

VTH uitvoeringsprogramma

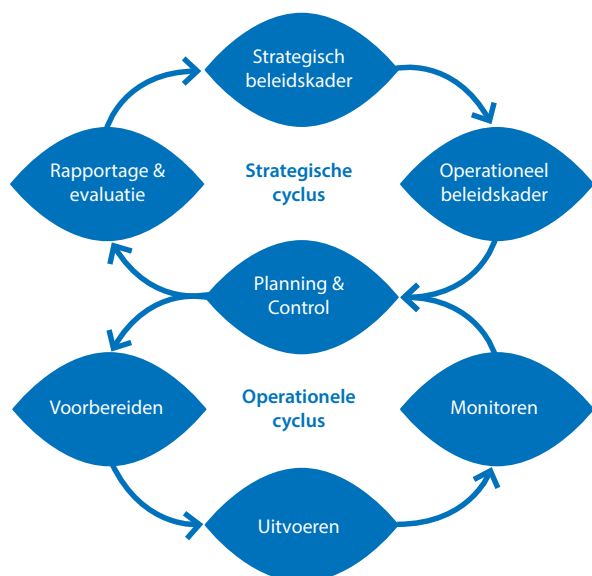
Zowel de milieutaken (regionaal uniform) als de overige VTH taken (de thuishaken) worden uitgewerkt in het VTH uitvoeringsprogramma. Dit programma wordt jaarlijks door het college vastgesteld.

VTH jaarverslag

De verantwoording vindt plaats door middel van een VTH jaarverslag, waarbij wordt gerapporteerd over de geplande en uitgevoerde activiteiten van het VTH uitvoeringsprogramma.

Ontwikkelingsgerichte aanpak

Het 'blijven ontwikkelen' wordt voor een belangrijk deel gevoed vanuit de beleidscyclus (Big-8 of Big Eight). Om een effectieve en lerende organisatie te zijn, is het noodzakelijk regelmatig de gang van zaken tegen het licht te houden. Op deze wijze is het mogelijk te zien of beleid en uitvoering doelmatig en doeltreffend zijn. De beleidscyclus geeft de relatie tussen het maken van beleid en het evalueren ervan in de loop van de tijd weer. De Big-8 cyclus (figuur 1) maakt het proces van beleid maken, programmeren, uitvoeren en evalueren inzichtelijk alsmede de verbinding tussen beleid en uitvoering. In deze paragraaf wordt op enkele van deze punten verder ingegaan.



Monitoring

Monitoring is het stelselmatig verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens. Hiermee wordt nagegaan of en in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft gehad. Ook wordt hiermee gecontroleerd of de gestelde doelen en taakstellingen zijn of worden gehaald.

Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens dienen opvraagbaar te zijn vanuit de beschikbare digitale systemen. De gegevens worden gebruikt voor de jaarlijkse evaluatie van het VTH uitvoeringsbeleid en VTH uitvoeringsprogramma. In bijlage 6 zijn de doelstellingen met indicatoren opgenomen waarop ook wordt gemonitord.

Evaluatie en verslaglegging

Een goede verantwoording en verslaglegging is belangrijk. Dit maakt het niet alleen mogelijk om de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen, maar hierdoor is ook het beoordelen van de periodieke bijsturing

mogelijk. De beleidscyclus van Big-8 geeft aan dat jaarlijks een verantwoording van het al of niet behalen van de beleidsdoelstellingen wordt gemaakt en een evaluatie van het beleid. Deze verantwoording vindt plaats door middel van een jaarverslag VTH. Het beleid legt het minimale uit te voeren niveau vast, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en de Kwaliteitscriteria 2.2.

1.3 Scope van het plan

Dit VTH uitvoeringsbeleid heeft betrekking op het fysiek-ruimtelijk domein. Hieronder vallen verschillende taken zoals onder andere:

- ◆ De uitvoering van vergunningverlening;
- ◆ Toezicht en handhaving van de VTH thuistaken;
- ◆ Bouwen;
- ◆ Het afwijken van een bestemmingsplan/ omgevinsplan;
- ◆ Monumentvergunningen;
- ◆ Brandveilig gebruik van panden;

Daarnaast heeft het beleid betrekking op meerdere taken die onder de APV vallen, zoals het vellen van houtopstanden (kappen), in- en uitritten, reclame, evenementen en het toezicht op het openbaar gebied.

Dit beleidsplan vormt samen met het in 2018 vastgestelde Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 – 2021 (taken Omgevingsdienst IJsselland) het uitvoerings- en handhavingbeleid als bedoeld in de Wabo en (vanaf 1-1-2022) de Omgevingswet.

2. Bouwstenen van het VTH uitvoeringsbeleid

2.1 Bouwstenen

In dit hoofdstuk leest u de belangrijkste bouwstenen van het VTH uitvoeringsbeleid. Het gaat in op het gemeentelijk beleid en de wettelijke bepalingen waaraan moet worden voldaan.

2.1.1 Het VTH ambitiedocument

De ambitie van de gemeente Raalte is vertaald in de onderstaande zes sporen, waarbij de inzet primair is gericht op het borgen van de veiligheid binnen dit brede taakveld.

1. De inzet op veiligheid krijgt prioriteit, op basis van risicosturing
2. Meer aandacht voor thema's als duurzaamheid en groene inpassingen.
3. Samenlevingssturing op signaalbasis en met een jaarlijkse thematische focus
4. Inzet op communicatie voor bewustwording en preventie
5. Het inzetten op preventie, via het sectorale beleid
6. Het herschikken van taken en inzetten op procesoptimalisatie

2.1.2 Samenhang VTH uitvoering met sectoraal beleid

De uitvoering van VTH taken is faciliterend aan het sectorale beleid en staat niet op zichzelf. Zonder de uitvoering van de VTH taken komt het sectorale beleid niet tot uiting. De realisatie van een woonvisie kan niet plaatsvinden, zonder dat er een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt afgegeven.

Waar in het inhoudelijke beleid de inhoudelijke doelen worden beschreven leggen we in dit uitvoeringsbeleid vast hoe we tot

vergunningverlening, toezicht en handhaving komen en welke afwegingen we daarbij maken. Daarbij moeten we keuzes maken, waarbij het VTH ambitiedocument medebepalend is voor de prioriteit van de inzet. Hiervoor is het van belang dat in het sectorale beleid voldoende aandacht is geweest voor de praktische uitvoering van de VTH taken. De uitkomst van de wisselwerking tussen het sectorale beleid en de uitvoering van de daarbij behorende VTH taken vindt zijn weerslag in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma VTH.

2.1.4 Definiëring beleidstermen VTH

Ter definiëring van dit beleid wordt gebruik gemaakt van de termen vergunningen, toezicht en handhaving. In dat kader worden deze begrippen als volgt gedefinieerd:

Vergunningverlening

In het omgevingsrecht wordt onder vergunningverlening verstaan het beoordelen en toetsen van aanvragen aan geldende wet- en regelgeving. Uiteindelijk moet dit resulteren in een kwalitatief goed besluit, eventueel onder voorwaarden en met voorschriften, binnen de hiervoor geldende proceduredtijd. Belangrijk is dat het vaak gaat om het toetsen aan landelijke wetgeving. Dat wil zeggen dat afwijken lang niet altijd mogelijk is.

Toezicht

Onder toezicht verstaat men het uitvoeren van controles. Ook het verzamelen van informatie naar aanleiding van een klacht of melding hoort hierbij, om vervolgens te beoordelen of dit voldoet aan de gestelde eisen in de wet en/of regelgeving. Het resultaat van toezicht kan

zijn dat voorschriften, zonder inzet van verdere handhavingsmiddelen, worden nageleefd. Toezicht omvat een breed scala aan activiteiten, vaak ook in een meedenkende en adviserende rol. Op deze wijze kan al in een vroeg stadium worden voorkomen dat een strijdige situatie ontstaat. Door middel van aansporing, overreding of een waarschuwing kan worden bereikt dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Indien het gewenste effect alsnog niet wordt bereikt, gaan we over tot handhaving.

Handhaving

Bij handhaving wordt vaak gebruik gemaakt van de bestuursrechtelijke middelen die de gemeente, op grond van artikel 125 van de Gemeentewet, tot haar beschikking heeft om de overtreding ongedaan te (laten) maken. De handhavingsmiddelen zijn het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing en, waar dit mogelijk is, het opleggen van een bestuurlijke boete. Niet altijd komt het in een handhavingstraject zover, omdat vaak na bijvoorbeeld een waarschuwing de strijdige situatie al wordt opgeheven. Bestuursrechtelijke handhaving is, met uitzondering van de bestuurlijke boete, niet gericht op het straffen van de overtreder, maar op het opheffen van de strijdige situatie. Waar nodig kan met samenwerkingspartners besloten worden om, naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden.

2.2 Kwaliteitsmanagement

Het uitvoeren van de VTH taken moet aan bepaalde eisen voldoen. Hiervoor komt de Verordening kwaliteit VTH in beeld. In

deze paragraaf wordt ook ingegaan op de kwaliteitszorg en kwaliteitsborging.

2.2.1 Verordening kwaliteit VTH

Vergunningverlening, toezicht en handhaving draait allen om het beheersen van risico's voor de samenleving. De inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente de belangrijkste risico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te maken is het belangrijk dat de gemeente op een adequaat niveau de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kan garanderen.

Een belangrijk deel van de besluitvorming is de kwaliteit van de uitvoering. Dit overleg moet decentraal worden gehouden met alle desbetreffende bevoegde gezagen. Leidend hierin is de afspraak met het kabinet dat een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden. Op basis hiervan heeft de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de Kwaliteitscriteria 2.2. in 2016 een verordening opgesteld. In de verordening is een verplichting opgenomen tot het opstellen van doelen voor uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. Deze drie doelen zijn ook opgenomen in de Verordening kwaliteit VTH zoals deze in november 2016 door de gemeenteraad van Raalte is vastgesteld.

Uitvoeringskwaliteit:

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

Dienstverlening:

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

Financiën:

De inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten. Bij de uitvoering van VTH taken hanteert de gemeente de landelijke kwaliteitscriteria. De huidige kwaliteitscriteria (versie 2.2) dateren van juli 2019. Deze verordening moet onder de Omgevingswet worden vernieuwd. Dit kan beleidsneutraal.

In bijlage 6 zijn bovenstaande doelen verder uitgewerkt. Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan. Ook zijn er, indien mogelijk, streefwaarden opgenomen per beleidsdoel.

Het is gebleken dat veel van de gevraagde aspecten niet of gedeeltelijk zijn geregistreerd. Vandaar dat de gestelde doelen, slechts streefwaarden zijn. Hierom zijn er het eerst komende jaar nog geen cijfers beschikbaar, deze dienen eerst beschikbaar te komen. Het doel is om na een aantal jaren gewerkt te hebben met deze doelen, de streefwaarden om te zetten naar grenswaarden. Indien nog niet kan worden voldaan aan de onderstaande doelen en/of richtwaarden, dan wordt dat in het uitvoeringsprogramma opgenomen.

2.2.2 Kwaliteitszorg en Kwaliteitsborging op basis van de Wabo/Omgevingswet

Kwaliteitszorg gaat over het doorlopen van een regelmatig terugkerend (werk)proces. Het uitgangspunt hierbij is 'goed zijn, is beter willen worden'. Deze woorden geven de intentie van

het proces krachtig weer.

Aan de uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot vergunningen, meldingen, ontheffingen, controles (toezicht) en handhavingsacties liggen heldere (werk) processen ten grondslag. In het kader van de kwaliteitszorg moet het (werk)proces transparant en vastgelegd zijn. Maar ook voor het creëren van een zogeheten 'level playing field' voor burgers en bedrijven is dat een vereiste. De procescriteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De basis voor de procescriteria is afkomstig uit de Plan Do Check Act (PDCA)-cyclus. Deze afkorting staat voor een beleidscyclus, dubbele regelkring of 'Big Eight'. Hierover staat meer informatie in hoofdstuk 1, paragraaf 1.2.

Een gesloten kwaliteitscyclus borgt dat we een lerende organisatie zijn.

Uitgangspunten kwaliteitsborging

Systematische kwaliteitszorg kent een aantal elementen:

1. Verantwoordelijkheid beleggen voor het ontwikkelen en in stand houden van kwaliteitszorg en het rapporteren over de voortgang;
2. Zorg dragen voor kwaliteitsbeleid en doelstellingen welke gericht zijn op het continu verbeteren, evalueren en (zo nodig) bijstellen;
3. Zorg dragen voor een kwaliteitsprogramma inclusief planning en monitoring;
4. Borging werkwijze in cultuur en systemen;
5. Het managen van verbeterpunten;
6. Vergelijking en auditing: interne en externe ogen houden ons scherp.

Deze uitgangspunten betekenen op medewerkersniveau dat de taken adequaat

moeten worden uitgevoerd. Hiervoor wordt voldoende deskundigheid en frequente uitvoering gevraagd. Daarnaast zijn spelregels opgesteld hoe om te gaan met de Kwaliteitscriteria, waardoor meer maatwerk mogelijk is om te voldoen aan de criteria.

In het VTH uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks aangegeven hoe de organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria. Ten behoeve van de uitvoering van de bovengenoemde taken zal de organisatie maatwerkafspraken moeten maken met ketenpartners of externe bedrijven..

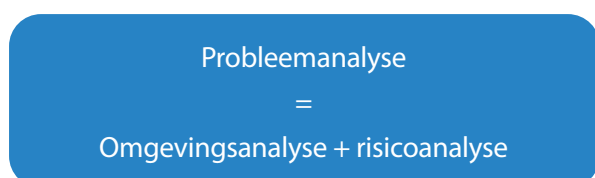
2.3 Probleemanalyse

Volgens de Wabo en de Omgevingswet is de gemeente verplicht om een probleemanalyse op te stellen. In deze wetten staat namelijk: "Het VTH-beleid is gebaseerd op een analyse van de problemen, die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van regelgeving". Verder staat daarin dat deze probleemanalyse "in ieder geval inzicht geeft in de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van overtredingen en de kansen dat overtredingen zullen plaatsvinden".

Met behulp van een probleemanalyse krijgen we inzicht in:

- ♦ de ontwikkelingen, problemen en risico's in onze gemeente;
- ♦ de rol die VTH heeft in het aanpakken en beheersen van deze ontwikkelingen, problemen en risico's.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:



2.3.1. Omgevingsanalyse

In hoofdstuk 6 beschrijven we de situatieschets van de gemeente Raalte en zal inhoudelijk worden ingegaan op de probleemanalyse. Hierin wordt ook besproken hoe de risicoanalyse is uitgevoerd.

2.3.2. Risicoanalyse

De wet- en regelgeving op het gebied van VTH is omvangrijk en het is onmogelijk om overal vol op in te zetten. Van belang is om de risico's voor de leefomgeving zoveel mogelijk te beperken. Hiervoor maken we onderbouwde keuzes ten aanzien van wat we doen en hoe we dat uitvoeren. Op die manier wordt de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk benut. Dit doen we door risicogericht te prioriteren. De risicoanalyse is het gereedschap om dit mogelijk te maken.

3. Het VTH uitvoeringsbeleid

3.1 Uitwerking zes sporen

Dit hoofdstuk is het hart van het VTH uitvoeringsbeleid. Hierin staat hoe de gemeente Raalte invulling geeft aan het beleid. De bouwstenen zijn in hoofdstuk 2 benoemd, waarbij naast wettelijke eisen en de samenhang met sectoraal beleid vooral de zes sporen uit het VTH ambitedocument van belang zijn. Het VTH uitvoeringsbeleid concentreert zich rond deze zes sporen en is als zodanig onderstaand uitgewerkt.

1. De inzet op veiligheid krijgt prioriteit, op basis van risicosturing

Gelijktijdig met de ontwikkeling van nieuw beleid introduceert de gemeente Raalte de risicoanalyse-tool. Hierbij krijgt het aspect veiligheid een zwaardere waardering. VTH taken met een zwaar veiligheidsaspect krijgen een hogere prioriteit. De aandacht en inzet van capaciteit gaat in eerste instantie uit naar de meest risicovolle activiteiten. Hierop wordt de communicatie gericht, waarbij wordt aangegeven wat wel en niet kan.

2. Meer aandacht voor thema's als duurzaamheid en groene inpassingen

Duurzaamheid en groene inpassingen zijn belangrijke thema's. In het VTH ambitedocument wordt hiervoor extra aandacht gevraagd en ruimte vrijgemaakt. In alle fasen van het VTH traject is aandacht nodig voor deze thema's. Dit begint door vroegtijdig in gesprek te gaan. Een themagerichte aanpak kan zorgen voor bijzondere aandacht. Daarnaast krijgt de toetsing op wettelijke duurzaamheidsaspecten vanuit de verleende

Omgevingsvergunning meer aandacht tijdens het houden van toezicht

3. Samenlevingssturing op signaalbasis met een jaarlijkse thematische focus.

Naast risicosturing op basis van hoge scores wordt ook een inzet gepleegd op VTH taken met een lage score. Dit wordt gedaan door in te gaan op veel voorkomende klachten en meldingen. Op basis van een klachten- en meldingenanalyse wordt jaarlijks extra aandacht gegeven aan een thema. Hierbij is het zichtbaar aanwezig zijn van belang. Hiervoor worden boa's preventief ingezet. Indien mogelijk wordt het instrument van buurtbemiddeling ingezet.

4. Inzet op communicatie voor bewustwording en preventie

In 2022 maakt de gemeente Raalte een VTH communicatiestrategie. Communicatiedeskundigen gaan samenwerken met VTH vakspecialisten om zo te bepalen welke doelgroepen moeten worden benaderd. Ook geven zij de verdere communicatie vorm. De communicatievormen kunnen variëren van het aanspreken op straat tot het inzetten van diverse digitale tools. Dit vergt betrokkenheid van de verschillende (professionele) partners. De communicatiestrategie wordt vertaald in een communicatieplan dat nauw aansluit bij het VTH uitvoeringsprogramma.

5. Het inzetten op preventie, via het sectorale beleid

Bij het ontwikkelen of actualiseren van een sectoraal beleid wordt de invulling van de VTH taken meegenomen.

Als kader wordt een uitvoerings- en monitoringsparagraaf opgenomen. Op basis van het VTH uitvoeringsbeleid gaat de inzet uit naar preventie. Daarnaast kan inzet worden gevraagd op het houden van toezicht en eventuele handhavingstaken. Hierbij worden ook de organisatorische en financiële consequenties zichtbaar gemaakt.

6. Het herschikken van taken en inzetten op procesoptimalisatie

Spoor 6 is vooral intern gericht en is in 2021 gestart (inrichting conform Omgevingswet). Met de komst van nieuwe wet- en regelgeving en nieuwe instrumenten worden de taken steeds opnieuw onderzocht. Het is hierbij van belang om een balans te vinden tussen de benodigde inzet en de beschikbare capaciteit. Dat levert belangrijke managementinformatie op en is van belang voor de communicatie. Efficiency, taakgerichtheid en rolduidelijkheid zijn speerpunten die nadrukkelijk bij het proces worden betrokken.

3.2 Van VTH uitvoeringsbeleid naar VTH uitvoeringsprogramma

Jaarlijks stelt het college een VTH uitvoeringsprogramma op. De invulling van dit uitvoeringsprogramma komt voor een belangrijk deel uit het uitvoeringsbeleid. De begroting, de prioriteiten voor het

betreffende jaar en de bevindingen m.b.t. het naleefgedrag spelen ook een grote rol.

Het VTH uitvoeringsprogramma geeft jaarlijks:

- ♦ een inschatting van de hoeveelheden vergunningen en meldingen;
- ♦ voorgenomen handhavingsactiviteiten voor het komende jaar;
- ♦ voorgenomen handhavingsacties en controles;
- ♦ relatie met de gestelde ambities en doelen;
- ♦ de uitwerking van de communicatiestrategie.

De gemeente is verplicht een programma op te stellen voor de uitvoering van taken op het gebied van de Wabo. In het uitvoeringsprogramma gaat niet alleen hier de aandacht naar uit. Ook wordt een aantal niet Wabo taken belicht. Het gaat dan om taken die voortvloeien uit bijzondere wetten en andere regelgeving zoals de Drank- en Horecawet (DHW) en de Algemene Plaatselijke verordening (APV).

Het uitvoeringsprogramma wordt opgesteld in overleg met de in hoofdstuk 4 benoemde partners. In het kader van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) dient het uitvoeringsprogramma eveneens ter kennisgeving te worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel.

4. Beleidsthema's

In dit hoofdstuk zijn de beleidsthema's weergegeven met een korte inhoudelijke beschrijving en met de verbinding naar het VTH ambitiedocument. Het is van belang dat er prioriteiten worden gesteld. Het aanduiden van sectorale doelen is hierbij van groot belang. Voor een nadere uitwerking, zie bijlage 6.

4.1 Veiligheid

Het borgen van veiligheid is in beginsel de taak van de overheid en krijgt een hoge prioriteit op basis van het VTH ambitiedocument. Veel wetgeving is gericht op het voorkomen van onveilige situaties. Vergunningen en daarmee ook gelijk toezicht en handhaving zijn gericht op veiligheid. Dit komt door hun voorwaarden. Hierbij wordt geconstateerd dat diverse trends in de samenleving van invloed zijn op het borgen van de veiligheid. Voorbeelden van trends in de samenleving: evenementen, meer woningbouw op inbreidingslocaties en de gedachte dat de overheid alle risico's in de samenleving kan wegnemen.

Om een veilige samenleving te realiseren, moeten niet alleen regels worden opgesteld. Ook de naleving ervan is van belang. Bij het beoordelen van initiatieven is het noodzakelijk dat de veiligheidsaspecten worden meegewogen. Waar nodig, neemt de initiatiefnemer aan de voorkant (extra) maatregelen.

4.2 Duurzaamheid

Het beleid op het gebied van duurzaamheid kent veel sporen en is op veel fronten in ontwikkeling. In het VTH ambitiedocument

wordt extra inzet en aandacht gevraagd om via het VTH spoor invulling te geven aan het thema duurzaamheid. De VTH activiteiten sluiten aan bij het meest actuele duurzaamheidsbeleid en bijbehorende uitvoeringsprogramma's binnen het fysiek ruimtelijk domein. In de toekomstige VTH uitvoeringsprogramma's wordt hiervoor onderling een link gelegd. Mogelijke aandachtspunten hierbij: energiebesparing, duurzaam bouwen, afvalscheiding en het opvangen van hemelwater.

4.3 Gezondheid

Gezondheid is een belangrijk thema dat onder de Omgevingswet moet worden uitgewerkt. Hierbij is het voor gemeenten mogelijk om vergunningen te toetsen op effecten die het vergunnen heeft op de gezondheid. De GGD is het primaire adviesorgaan van de gemeente voor gemeentelijke gezondheidsaspecten. Het is van belang om de GGD aan de voorkant van beleidsontwikkeling op het ruimtelijk domein te betrekken. Dit om de volksgezondheid te borgen en/of te beschermen. Hiervoor zijn gesprekken met de GGD gevoerd. Zij ziet voor zichzelf een adviesrol bij visievorming, planontwikkeling en ontwikkeling van gemeentelijk beleid. Dit alles om bij te dragen aan een gezonde leefomgeving.

De GGD vindt het in de huidige situatie minder voor de hand liggend om adviezen uit te brengen op individuele aanvragen omgevingsvergunningen. De precieze uitwerking van de adviesrol van de GGD in de toekomstige situatie, met name na de invoering van de Omgevingswet, vergt een nog verdere uitwerking.

Gezondheid is een breed begrip en gaat niet alleen over fysieke gezondheid, maar onder andere ook over mentale gezondheid, kwaliteit van leven en zin kunnen geven aan je leven. Binnen onze gemeentelijke organisatie werken we vanuit het programma Raalte Gezond waarin alle activiteiten samenkomen die bijdragen aan fitte, gezonde inwoners, van jong tot oud. We promoten een gezonde leefstijl. Een gezonde leefstijl versterkt namelijk je immuunsysteem waardoor je een grotere kans hebt om een chronische aandoening te voorkomen en/of tijdig kunt keren. Gezonde voeding, voldoende beweging, voldoende ontspanning, niet roken en geen alcohol zijn hiervoor belangrijke ingrediënten. Naast het gemeentelijke programma Raalte Gezond is er in 2021 in navolging van het nationaal preventieakkoord in de gemeente Raalte een lokaal preventie akkoord opgezet. Waarin we meer inzetten voor gezondheidspreventie. Het bevat concrete maatregelen om roken, overgewicht en overmatig alcoholgebruik tegen te gaan. Vanuit Raalte Gezond wordt er jaarlijks extra aandacht besteed aan verslavingspreventie. Tactus Verslavingszorg maakt hiervoor in afstemming met de gemeente Raalte een plan voor extra activiteiten.

De activiteiten verslavingspreventie (alcohol- en drugsgebruik en roken) kan de communicatie samengebracht worden met het communicatieplan van het VTH uitvoeringsprogramma.

4.4 Leefbaarheid

Fysiek, sociaal en veiligheid; dit zijn de drie hoofdthema's voor leefbaarheid. Voor de aandacht en inzet op deze thema's wordt een relatie gelegd met het VTH ambitiedocument.

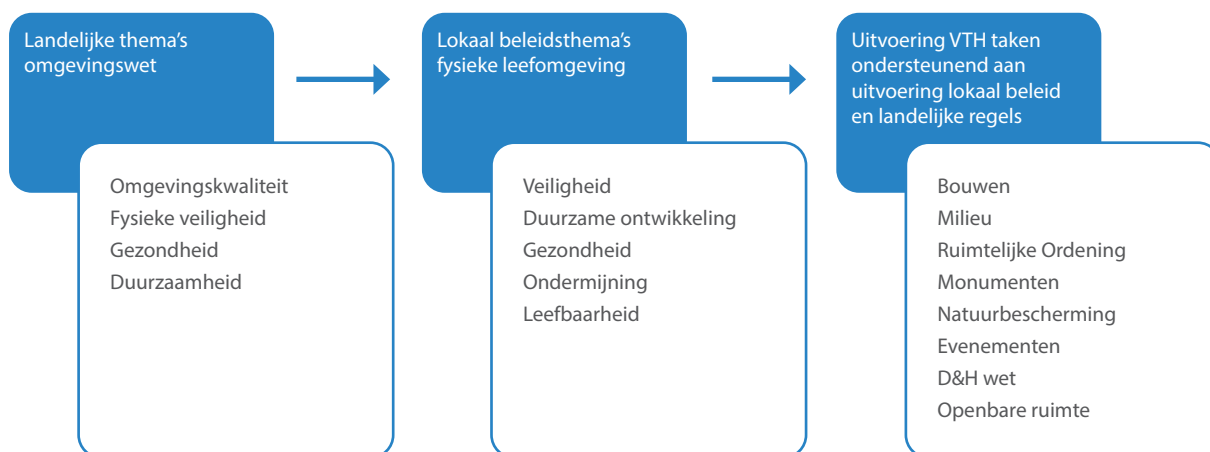
De fysieke en sociale leefbaarheid willen wij in deze paragraaf eruit lichten. Het thema veiligheid is eerder in dit document al behandeld.

Fysieke leefbaarheid.

De gemeente Raalte is een groene gemeente. Dit moet worden behouden en versterkt in het buitengebied en in de dorpen en wijken. In het VTH ambitiedocument wordt extra aandacht gevraagd voor het uitvoeren van de VTH taken, met name op het gebied van groen en landschap. Hierop wordt de inzet gericht en vertaald in het VTH uitvoeringsprogramma. Verder manifesteert fysieke leefbaarheid in zaken als de dichtheid en het type bebouwing, de marktwaarde van het vastgoed, de aanwezigheid van voorzieningen (zoals winkels, openbaar vervoer en ziekenhuizen), de mate van functiemenging en de kwaliteit van de groenvoorzieningen.

De sociale leefbaarheid

De gemeente Raalte wil bijdragen aan prettig wonen en leven. Hierbij horen ook de sociale interacties tussen mensen. Vaak gaat het goed en wonen mensen met veel plezier in de gemeente Raalte. Soms ontstaat er verschil van inzicht over bepaalde zaken of is er sprake van ergernissen. Dit kan leiden tot meldingen en klachten. Op basis van de risicoanalyse worden de risico's laag ingeschat. Door in te zetten op samenlevingssturing kunnen klachten en meldingen worden opgepakt. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de sociale leefbaarheid.



4.5 Ondermijning

Ondermijning, ook wel ondermijnende criminaliteit, betekent de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit is naast een strafrechtelijk probleem vooral ook een sociaal-maatschappelijk probleem. Hierdoor worden de waarden en normen in de samenleving aangetast. Criminele investeringen in de bovenwereld kunnen leiden tot vervlechting van onder- en bovenwereld. Dit heeft grote gevolgen voor het ondernemersklimaat, de sociale cohesie en het risico op verpaupering van wijken en buurten. Daarnaast tast de georganiseerde ondermijnende criminaliteit het rechtsgevoel van burgers en ondernemers aan. Criminelen richten zich in sommige gevallen op het verwerven van maatschappelijke posities en zoeken soms de confrontatie met de overheid door bedreiging van ambtenaren en bestuurders. Om deze ongewenste situatie vroegtijdig te kunnen ondervangen worden er door de provincie en gemeenten diverse acties ondernomen. Zo zal ondermijning een aandachtsgebied zijn bij vergunningverlening en handhaving, onder andere in nauwe samenwerking met de Omgevingsdienst. Het onderwerp ondermijning duikt in steeds meer beleidsdocumenten van diverse

overheidsinstellingen op. Hierdoor lijkt het alsof alle betrokken partijen met hetzelfde bezig zijn. Samenwerken is echter niét gelijk aan hetzelfde doen. Samenwerken is elkaar aanvullen en versterken. Toezichthouders zijn de ogen en oren in de bebouwde omgeving. Verdachte situaties worden gemeld bij de partners die hier actief op kunnen reageren, zoals politie, justitie en RIEC.

Vanuit VTH-taken richten wij ons meer ondersteunend en/of signalerend op. Dit geldt onder meer voor:

- ◆ Productielocaties drugs in leegstaande gebouwen (bv VAB's);
- ◆ Fraude en misbruik binnen de vastgoedsector;
- ◆ Witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit (met name bij Drank- en Horeca inrichtingen).

Het blijft ook van belang om de bestrijding van ondermijning als afwegingskader in te brengen bij de uitvoering van de VTH taken in het fysieke domein. In de risicoanalyse VTH is ondermijning één van de parameters bij het bepalen van de inzet bij vergunningverlening c.q. de prioriteit bij toezicht en handhaving.

5. Beschrijving taakvelden en regionale samenwerking

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de verschillende wettelijke kaders waarmee het VTH-uitvoeringsbeleid te maken heeft. Daarnaast wordt ingegaan op samenwerkingspartners van het domein Ruimte, zowel binnen als buiten de gemeente.

5.1 Wettelijke kaders

5.1.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht / de Omgevingswet

In de Wabo / Omgevingswet is opgenomen voor welke zaken een omgevingsvergunning nodig is. De Wabo heeft betrekking op een groot aantal activiteiten:

- ◆ Bouwen van een bouwwerk (de voormalige bouwvergunning)
- ◆ Uitvoeren van een werk (de aanlegvergunning)
- ◆ Afwijken van een bestemmingsplan (het voormalige projectbesluit)
- ◆ Gebruiken van een bouwwerk (i.v.m. de brandveiligheid)
- ◆ Milieu (de voormalige milieuvergunning + melding)
- ◆ Slopen van een rijksmonument
- ◆ Slopen van een bouwwerk
- ◆ Slopen in een beschermd stads- of dorpsgezicht
- ◆ Een andere bij AMvB (het Besluit omgevingsrecht) aangewezen activiteit.

Onder de werking van de Wabo / Omgevingswet gelden ook activiteiten die door de gemeentelijke verordening zijn gesteld in de APV of de Omgevingsverordening.

Voorbeelden zijn:

- ◆ Vellen van houtopstanden (kapvergunning)
- ◆ Aanleggen of veranderen van een weg
- ◆ Realiseren van een uitweg of inrit
- ◆ Hebben van een reclame-uiting aan een onroerend goed
- ◆ Organiseren van een evenement op een openbare plaats

Na de aanvraag van een vergunning wordt er een procedure doorlopen. Deze resulteert doorgaans in het verlenen van de vergunning. Als de aanvraag meerdere activiteiten betreft, worden deze in de omgevingsvergunning geïntegreerd.

Bij de toetsing van de aanvraag, worden de wettelijke (indienings-)eisen gehanteerd.

Er zijn twee vormen van toezicht. Ten eerste is er toezicht op de uitvoering van verleende vergunningen, ontheffingen en meldingen. De meest bekende vorm daarvan is het bouwtoezicht. Bij bouwtoezicht wordt vooraf en tijdens de bouw gecontroleerd. Hierbij wordt gecontroleerd in hoeverre een bouwwerk waarvoor vergunning is aangevraagd of verleend, voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit (2012). Het is niet mogelijk om alle regels voor de verschillende soorten bouwwerken 100% uit te voeren. Daarom wordt hier risico gestuurd uitgevoerd. Het toezicht tijdens de bouw met de invoering van de Omgevingswet wordt voor een belangrijk deel aan de markt overgelaten. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen maakt dit mogelijk. In bijlage 7, paragraaf 7.4 wordt de werking van de Wkb verder uitgelicht.

Het toezicht houden vindt plaats in de gerealiseerde omgeving. Dit kan in de vorm van toezicht op illegale bouw en op het gebruik van locaties en gebouwen overeenkomstig de bestemming. Als bij het toezicht een niet-vergunde situatie wordt vastgesteld, kan tot handhaving worden overgegaan. Volgens vaste jurisprudentie moet de overtreder altijd in de gelegenheid worden gesteld om de situatie indien mogelijk alsnog te legaliseren.

Bij toezicht wordt getoetst op de regels welke bij de vergunningverlening zijn gehanteerd. Ook de speerpunten zijn identiek. Op basis van meldingen wordt ook toegezien op illegale bouw.

5.1.2 Omgevingswet

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

De Omgevingswet is nodig om te komen tot één afgestemd document voor de integrale aanpak van nieuwe initiatieven en de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

- ◆ Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- ◆ Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;

- ◆ Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- ◆ Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet streeft naar een uitwerking met een compactere overheid, wat onder andere zou moeten leiden tot mogelijke privatisering van taken. Een eerste uitwerking is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Deze wet gaat voor (een deel van) het toezicht van de activiteit bouwen privatiseren. Dit beleid is opgesteld en gaat naar verwachting in 2022 in werking. Hierbij wordt rekening gehouden met uitgangspunten van de Omgevingswet.

5.1.3 APV

De algemene plaatselijke verordening (APV) is een instrument waarin de gemeente regels vastlegt ten aanzien van openbare orde en veiligheid. Activiteiten in de APV vinden veelal in de openbare ruimte plaats. Op basis van de APV wordt ook vergunning, toestemming of ontheffing verleend. Onderdelen uit de APV die betrekking hebben op het fysiek domein verhuizen naar de Omgevingsverordening.

5.1.4 Bijzondere wetten

Er worden verder ook vergunningen verleend op basis van andere wetten dan de Wabo en de Omgevingswet. Deze vergunningen worden verleend op grond van enkele bijzondere wetten, bijvoorbeeld de Alcoholwet, voorheen bekend als de Drank en Horecawet. Ook bijzondere lokale regelgeving, zoals de parkeervergunning, valt hieronder. Vergunningen die op grond van bijzondere

wetten zijn verleend, worden ook gecontroleerd. Het cluster VTH van het domein Ruimte handhaaft voornamelijk op de Wabo Omgevingswet, delen van de APV en op een aantal bijzondere wetten zoals onderdelen van de Alcoholwet.

5.2 Externe samenwerking

Voor de realisatie van dit beleid en de bijbehorende doelen is een samenwerking nodig of nuttig met diverse partners. Wij onderscheiden in de eerste plaats de volgende partners:

Burgemeenten en omgevingsdienst IJsselland

De zogenaamde 'Basistaken (BTP) + IJssellandse variant', worden voor de gemeenten uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland. Dit is een zelfstandige organisatie die wordt bestuurd door de elf IJssellandse gemeenten en de Provincie Overijssel.

De taken van OD IJsselland zijn verder uitgewerkt in het 'Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 – 2021'. In dit beleidskader zijn prioriteiten, doelstellingen en werkwijzes opgenomen voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieubeheer. Hoewel de taken worden uitgevoerd door de OD blijven de gemeentes en de provincie het bevoegd gezag. Daarom wordt op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau intensief samengewerkt en vindt afstemming van werkzaamheden plaats.

Net als de gemeente heeft OD IJsselland ook een jaarlijks Uitvoeringsprogramma. Hierin worden de doelen en werkzaamheden voor het

betreffende jaar opgenomen. De uitvoering door de Omgevingsdienst kan betrekking hebben op de gemeente Raalte. Wanneer dit het geval is, wordt dit opgenomen in het jaarprogramma VTH van Raalte.

Provincie Overijssel

De provincie Overijssel heeft een aantal verschillende rollen ten aanzien van de VTH-taken.

Voor bepaalde categorieën bedrijven is de provincie het bevoegd gezag. De uitvoering van de VTH taken wordt door de Omgevingsdienst IJsselland gedaan.

De provincie is door de wetgever aangewezen als interbestuurlijk toezichthouder (IBT). Hiermee wordt toezicht gehouden op de invoering van de Wabo/Omgevingswet en daarmee ook de VTH taken door de gemeenten. In een verordening is vastgelegd op welke aspecten van het proces toezicht wordt uitgeoefend en hoe dat gedaan wordt. Onder andere het opstellen van een uniform beleid wordt door de IBT getoetst.

Bij wet heeft de provincie een coördinerende rol. Deze wordt bijvoorbeeld opgepakt door de bestuurlijke opdrachtverlening voor dit beleid te coördineren.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Wanneer de toezichthouders van OD IJsselland overtredingen constateren, treedt de vastgestelde landelijke handavingsstrategie in werking. Indien blijkt dat er een overtreding heeft plaatsgevonden, moet er worden gehandhaafd. Dit wordt uitgevoerd binnen de maatwerkafspraken inzake mandatering door OD IJsselland. Waar mandatering niet

aan de orde is, wordt de zaak overgedragen aan de gemeente of provincie voor een handhavingstraject. Het bestuurlijke handhavingstraject kan ertoe leiden dat zaken aan het Openbaar Ministerie worden overgedragen voor een strafrechtelijk traject. De handhavingsstrategie (zie bijlage 3) geeft aan wanneer dit aan de orde is. Omgekeerd kan het gebeuren dat medewerkers van de politie milieuovertredingen constateren. Zij dragen dit dan over aan de gemeente of provincie. Deze landelijke handhavingsstrategie is tot stand gekomen in overleg met het OM. Er is verder geen structureel overleg tussen politie/OM/gemeenten/provincie over milieu aangelegenheden. In het doorlopende driehoeksoverleg zijn de afgelopen jaren geen milieuzaken aan de orde geweest. In voorkomende gevallen wordt bij aanvragen een Bibob onderzoek gedaan in samenwerking met het betreffende onderdeel van het ministerie.

Waterschap Drents en Overijsselse Delta

Het waterschap Drents en Overijsselse Delta is het enige waterschap dat actief is op het grondgebied van de gemeente. De taken van het waterschap gaan niet over naar de omgevingsdienst. Het komt voor dat bedrijven voor bepaalde taken de gemeente als bevoegd gezag hebben (bijvoorbeeld bouw en milieu), en het waterschap voor andere (lozing afvalwater op oppervlaktewater). Het waterschap is het bevoegd gezag voor directe lozingen op oppervlaktewater. Het waterschap is geen bevoegd gezag voor indirecte lozingen op het riool. Het waterschap houdt wel toezicht op indirecte lozingen en draagt de handhaving over aan OD IJsselland. Het is aan de directeur van de Omgevingsdienst om met het waterschap afspraken te maken over operationele samenwerking,

zoals bijvoorbeeld gecoördineerde acties.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bewaakt en bevordert de veiligheid van het transport op de weg, in de scheepvaart, in de lucht en op het spoor. Ook zet de ILT zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving. Dit doen ze door toezicht te houden op de veiligheid van bouwwerken en drinkwater, de beperking van risico's van gevaarlijke stoffen en industrieën, de verantwoorde verwerking van afval en de preventie en sanering van vervuilingen in bodem en water. De Inspectie Leefomgeving en Transport is een inspectiedienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Bepaalde taken van het ILT lijken op die van de Omgevingsdienst, alleen heeft zij andere bedrijven waar zij toezicht op houdt. Ook met het ILT kan de directeur van de Omgevingsdienst afspraken maken over operationele samenwerking, zoals bijvoorbeeld gecoördineerde acties. Daarnaast is het ILT interbestuurlijk toezichthouder voor de provinciale taken.

Veiligheidsregio IJsselland

De Veiligheidsregio IJsselland wordt ingezet voor advisering op externe veiligheid en brandveiligheidsgebied bij vergunningverlening en handhaving. Daarnaast worden gecoördineerde handhavingsacties geïnitieerd met diverse diensten, waar toezichthouders van de gemeente en/of de omgevingsdienst aan mee doen.

GGD

De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. De laatste jaren staat het milieu als gezondheidsbepalende en gezondheidsbedreigende factor zeer sterk

in de belangstelling. Waar begin vorige eeuw vooral aandacht werd besteed aan biologische vervuiling van het leefmilieu en de bijhorende infectieziekten (cholera, difterie, tbc enz.), ligt de nadruk in de geïndustrialiseerde landen tegenwoordig veel meer op chemische en fysieke verontreiniging en de relatie met het vaker voorkomen van ziektes zoals kanker en luchtwegproblemen. Binnen de openbare preventieve gezondheidszorg is dan ook vrij recent een nieuwe discipline ontstaan: de medische milieukunde. De GGD vult deze taak in. Medische milieukunde houdt zich bezig met de invloed van milieufactoren op de gezondheid, met als doel het beschermen van de gezondheid tegen milieuverontreiniging en de gezondheid te bevorderen via positieve omgevingsfactoren. De GGD voert risicobeoordelingen uit, adviseert over maatregelen en geeft voorlichting hierover.

Openbaar ministerie en politie

De landelijke handhavingsstrategie wordt in werking gesteld, wanneer de toezichthouders een overtreding constateren. Als voor de overtreding feitelijk moet worden gehandhaafd heeft het Openbaar Ministerie te maken met het bevoegd gezag en/of OD IJsselland, afhankelijk van de mandatering. Het bestuurlijke handhavingstraject kan er toe leiden dat zaken aan het Openbaar Ministerie worden overgedragen voor een strafrechtelijk traject. De rol van de politieagent als algemeen opsporingsambtenaar wordt in het fysieke domein steeds kleiner. Waar de politie hier terugtreedt neemt de lokale overheid in de vorm van boa's deze rol over. In uitzonderlijke gevallen kan het gebeuren dat de politie ondersteuning verleend aan de toezichtambtenaar van de gemeente of OD IJsselland. Dit is echter nadrukkelijk meer uitzondering dan regel.

6. Analyses

6.1 Omgevings- en risicoanalyse

In hoofdstuk 6 is de verplichte omgevings- en risicoanalyse beschreven voor de gemeente Raalte. Op basis hiervan kan worden bepaald welke gebieden prioriteit verdienen aan de hand van gebiedskenmerken.

De gebiedsanalyse is opgebouwd uit een algemene gebiedsbeschrijving. Drie specifieke gebiedstypen worden verder beschreven. Dit zijn de dorpskernen, de bedrijventerreinen en het buitengebied.

De risicoanalyse is een nieuwe tool die voor het bepalen van de risicoklasse wordt gebruikt, zoals aangegeven in paragraaf 2.3.2. Voor de uitwerking, zie paragraaf 6.3.

6.2 Algemene omgevingsanalyse

Gebiedsbeschrijving algemeen

De gemeente Raalte ligt in het hart van Salland, in de provincie Overijssel. Raalte heeft een totale oppervlakte van 172,4 km². Er zijn 15.670 huishoudens en rond de 37.900 inwoners. De gemiddelde gezinsgrootte ligt in Raalte iets boven het landelijke gemiddelde, 2,41 tegen 2,18. De gemeente Raalte is gelegen in het midden van de stedendriehoek Zwolle, Deventer en Almelo. Raalte is omgeven door veel natuur in de vorm van weilanden, akkers, landgoederen en bossen. De gemeente kent negen kernen. De meeste inwoners wonen in het gelijknamige dorp Raalte. De plaats Raalte heeft ruim 19.500 inwoners, gevolgd door Heino met 7.100 inwoners. Liederholthuis heeft

met 430 inwoners de minste inwoners.

De N35 en N348 zijn twee goede ontsluitingswegen in de gemeente Raalte. De spoorverbinding tussen Zwolle en Enschede kent twee haltes in de gemeente, in Heino en Raalte. Richting Deventer is er een intensieve openbaar vervoersverbinding per bus. De N35 en de spoorverbinding doorsnijden het dorp Raalte. Vanaf 1980 ligt het zwaartepunt van de nieuwbouw van woningen ten noorden van het spoor en deze weg.

Raalte is een plattelandsgemeente.

Weilanden afgewisseld met bos en natuur kenmerken de openheid van de gemeente. De agrarische bedrijven zijn voornamelijk veehouderijen. Hierbij gaat het in hoofdzaak om rundveebedrijven met daarnaast ook een groot aantal intensieve varkens- en pluimveebedrijven. Akkerbouw staat veelal in dienst van de veehouderijen. De industrie is voor een belangrijk deel gericht op de agro en food sector. Daarnaast zijn de zorg en de innovatieve maakindustrie belangrijk voor de economie van Raalte. Op Liederholthuis en Laag Zuthem na heeft ieder dorp zijn eigen bedrijventerrein. Van de inwoners woont 67 procent in een koopwoning. Het aanbod aan koopwoningen is de afgelopen jaren sterk gedaald. De druk op de woningmarkt is dan ook aanzienlijk. Verspreid over de kern en het buitengebied komen rijks- en gemeentelijke monumenten voor, zoals de Plaskerk in het centrum van Raalte en in de vorm van landhuizen op de diverse landgoederen. De ontwikkelingen in het ruimtelijk domein bewegen in de gemeente Raalte mee met de landelijk trend.

De Omgevingsvisie 'Horizon gemeente Raalte 2040' zet nieuwe ontwikkelingen in gang. Daarnaast vragen zorgen zoals verstedelijking, stikstof, energietransitie, klimaatadaptatie, de bossenstrategie en niet in de laatste plaats de veranderingen in de landbouwsector om een antwoord.

6.2.1. Omgevingsanalyse per gebied

Voor een duidelijk en weloverwogen VTH beleid is het noodzakelijk om prioriteiten te stellen. Hierdoor kan de capaciteit en de beschikbare middelen efficiënter worden ingezet. Opgemerkt moet worden dat de Omgevingsanalyse (of gebiedsanalyse) en de risicoanalyse slechts een momentopname betreffen. Die analyses dienen jaarlijks te worden getoetst op actualiteit. Zo nodig moeten ze worden herzien. Dit is gezien de dynamiek binnen het ruimtelijk domein ook noodzakelijk. Op basis van de jaarlijkse analyse wordt het VTH programma opgesteld.

Gebiedsanalyse 9 dorpskernen (bebouwde kom)

Levendigheid en bedrijvigheid staan soms haaks op de leefbaarheid van de omgeving. Binnen de dorpskernen is het van belang om hier een juiste balans in te vinden. Het gaat hier bijvoorbeeld om functies als zorgcentra, scholen, de sporthal, horeca en winkels. De leefbaarheid wordt verminderd door bijvoorbeeld geluidseffecten van horeca en laad- en losactiviteiten bij winkels en de vele evenementen binnen de gemeente. Een goede balans tussen rust en reuring is noodzakelijk om de leefbaarheid in stand te houden. Gebouwen met een openbare functie worden door veel mensen (tegelijk) bezocht. De brandveiligheid en constructieve veiligheid binnen en rondom gebouwen met een

dergelijke functie zijn van groot belang. Naast deze categorie gebouwen, heeft de dorpskern vooral te maken met woningbouw. Woningbouw is te onderscheiden in grondgebonden en gestapelde woningbouw. Bij gestapelde woningbouw is er vaak een verscheidenheid aan functies op de begane grond. Het percentage meergezinswoningen, waaronder flats, ligt in de gemeente Raalte aanzienlijk onder het landelijk gemiddelde, 13,6 procent tegen 36 procent.

Bij grondgebonden woningbouw is veelal sprake van een gering risico. Bij gestapelde woningbouw zijn constructieve veiligheid en brandveiligheid van belang met name wanneer stapelbouw gecombineerd wordt met zorgfunctie. De omvang van de nieuwbouw is veelal gerelateerd aan de grootte van de bestaande kern.

Gebiedsanalyse bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen kennen een eigen dynamiek. Hier is het ook van belang om een juiste balans te vinden tussen de verschillende voorkomende functies. De reikwijdte is hier echter wel kleiner dan binnen de dorpskern. De voorkomende functies staan in principe ten dienste van de bedrijvigheid. Bijna iedere kern binnen de gemeente heeft zijn eigen bedrijventerrein. Deze bedrijventerreinen verschillen in omvang en in functie. Het bedrijventerrein bij de kern Raalte heeft een regionale functie. Bij de overige kernen heeft het bedrijventerrein primair een functie voor de lokale werkgelegenheid. De gemeente Raalte heeft negen inrichtingen die vallen onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Dit besluit vervalt bij invoering van Omgevingswet. Het uitgangspunt van omgevingsveiligheid blijft behouden (artikel 5.2 Bkl). Hierin staat vermeld dat voor risico's van branden, rampen en crisis rekening

moet worden gehouden met het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan. Personen moeten de mogelijkheid krijgen om zich in veiligheid te brengen en in aanmerking te komen voor hulpverlening.

Het bedrijventerrein De Zegge bij Raalte ligt ten oosten van het Overijssels Kanaal, relatief dicht bij woningen aan de andere zijde van dit kanaal. Op dit bedrijventerrein zijn bedrijfswoningen aanwezig, evenals het bedrijventerrein Blankenfoort Heino en in andere kleine kernen. De Zegge is een bedrijventerrein dat bestaat uit zones, zoals beschreven staat in de Wet geluidhinder. Op De Zegge zijn bedrijven tot maximaal categorie 3 toegestaan. Daarnaast zijn er enkele detailhandel bedrijven gevestigd op de daartoe aangewezen delen van dit bedrijventerrein, zoals een doe-het-zelf bedrijf (GAMMA en Welkoop) en een fietsenhandel.

Gebiedsanalyse buitengebied

Het buitengebied is een grootschalig gebied met een grote diversiteit aan functies. De agrarische en de recreatieve sector zijn hier breed vertegenwoordigd. Wonen in het buitengebied wordt steeds belangrijker. De recreatiebedrijven liggen verspreid over de gemeente. Daarnaast vindt in het buitengebied bedrijvigheid plaats en lopen er belangrijke transportleidingen van gas, water, elektra en infrastructurele hoofdverbindingen doorheen. Deze functies staan soms op gespannen voet met elkaar, waardoor een zorgvuldige afweging van belangen op zijn plaats is.

Agrarische sector

De agrarische sector is vanouds rijk vertegenwoordigd in de gemeente Raalte. Het buitengebied is voor een groot deel in gebruik door al dan niet grondgebonden agrariërs. De gemeente Raalte kent ruim 30

zogeheten agrarische IPPC bedrijven. Dit zijn grote intensieve veehouderijen. Conform het landelijke beeld neemt het aantal agrarische bedrijven binnen de gemeente af, het aantal gehouden dieren veranderd echter niet of nauwelijks. Schaalvergroting is het gevolg. Het gebruik van gronden door de landbouw, met name de intensieve niet grondgebonden veehouderij, kan op gespannen voet staan met de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden van het gebied. Uitbreidingen voor het agrarisch bedrijf kunnen ook beperkt worden door aanwezige kwetsbare (natuur)gebieden en functies als wonen. De risico's in de agrarische sector hebben vooral te maken met milieu aspecten van het bedrijf en de omgeving. Door de verandering van de landbouw en het stoppen van ondernemers komen er veel leegstaande bedrijfsgebouwen. Dit vormt een risico voor het ontstaan van andere functies. Het vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing (VAB) beleid biedt kansen en moet het risico van ondermijning door criminele activiteiten in dergelijke panden verkleinen. Het is soms moeilijk te overzien op welke plekken illegale activiteiten of strijdig gebruik ontstaat. Het risico van ondermijning is in het buitengebied, gelijk aan andere gemeenten, groot. De gemeente is bezig regelingen toe te passen voor de vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing. Door deze regeling vindt er geleidelijk een verschuiving plaats van een gebied met overwegend actieve agrarische inrichtingen naar een gebied met een groter aantal burgerwoningen. Door deze verschuiving krijgt het gebied ook een ander beschermingsregime vanuit de wet en regelgeving voor milieuzaken. Dit kan als effect hebben dat de nog actieve agrarische inrichtingen minder

uitbreidingsmogelijkheden hebben. Dit levert mogelijk spanning op met de voortschrijdende schaalvergroting in de landbouw. De gemeente Raalte is gelegen tussen twee belangrijke en kwetsbare natuurgebieden namelijk de Sallandse Heuvelrug en de IJsseloever. Beide natuurgebieden zijn niet gelegen in de gemeente zelf. Binnen de gemeente is het Natuurgebied Boetelerveld een zogeheten Natura 2000 gebied. Dit natuurgebied is uniek vanwege zijn bijzondere vegetatie en ondervindt veel hinder van de voortdurende verdroging van de bodem. De impact van stikstof op de natuur in het algemeen en de kwetsbare gebieden, zoals het Boetelerveld in het bijzonder, vraagt extra aandacht binnen meerdere taakgebieden. De gemeente Raalte speelt in op bovenstaande ontwikkelingen door o.a. nieuw en samenhangend beleid te ontwikkelen voor het buitengebied.

Recreatieve sector

Veel mensen werken in de recreatieve sector of komen in Raalte recreëren. Hierdoor is de recreatieve sector een belangrijke sector in onze gemeente. Het gebruik van de gronden en de gebouwen voor recreatieve doeleinden wijkt af van de overige functies. De recreant maakt relatief kort gebruik van de voorzieningen en is niet altijd bekend met het gebouw of de omgeving waar men is. Het is niet toegestaan om (permanent) in een recreatief verblijf te wonen.

6.3 Risicoanalyse

De uiteindelijke prioriteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving is gebaseerd op een inschatting van het risico. Hierbij wordt gekeken naar de negatieve effecten bij een overtreding van

de verschillende handhavingsthema's.

Om die risico's te kunnen inschatten is een risicoanalyse gemaakt met betrekking tot de verschillende inrichtingenbranches en activiteiten. De risicoanalyse brengt het risico in beeld dat aan elk van de uitvoeringsthema's is verbonden. Risico is daarbij gedefinieerd als het negatief effect maal de kans dat die zich voordoet, of $\text{risico} = \text{negatief effect} \times \text{kans}$. In 2021 is een vernieuwde tool geïntroduceerd die integraal deel uitmaakt van het VTH instrumentarium en 'Omgevingswet-proof' is. Deze tool wordt binnen het werkgebied van de Omgevingsdienst IJsselland door alle partners gebruikt.

In de risicoanalyse wordt per branche of activiteit een inventarisatie gemaakt. Hierbij wordt gekeken hoe groot de risico's zijn, hieruit volgt de intensiteit van de vergunningverlening, het toezicht en daaruit voortvloeiende handhaving.

Op basis van data en ervaring worden aan de variabelen scores en weegfactoren toegekend door experts. De totaalscore bepaalt het risico op een 5-puntenschaal. Van 'zeer groot risico' tot 'zeer klein risico'. De resultaten worden vertaald naar de omvang en inrichting van de uitvoeringsorganisatie en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Het stellen van prioriteiten betekent dat er taken zijn met een hoge prioriteit waar veel instrumenten op worden ingezet. Anderzijds zijn er ook taken met een lage prioriteit, waarop weinig of geen instrumenten worden ingezet. De uitkomst van de risicoanalyse legt het minimale uitvoeringsniveau vast.

De opbrengst van de risicoanalyse wordt verbonden met de besturingsmodule. Dit instrumentarium is nog in ontwikkeling

waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel tijd/uren benodigd zijn om de VTH taken te kunnen uitvoeren.

De risicoanalyse voor de milieutaken zal separaat worden vastgesteld.

Dit door middel van een regionaal afgestemd uniform collegebesluit. De vaststelling van

Klasse	Opmaak	Van	tot en met
1	Zeergroot risico	40	43 punten
2	Groot risico	30	40 punten
3	Beperkt risico	20	30 punten
4	Klein risico	10	20 punten
5	Zeergroot risico	0,0	10 punten

die risicoanalyse ligt buiten de scope van dit uitvoeringsbeleid.

Jaarlijks dient de risicoanalyse te worden geanalyseerd en bijgesteld.

Dit wordt gedaan door monitoring van de verkregen uitvoeringsgegevens. In het VTH jaarprogramma en het VTH jaarverslag wordt jaarlijks de bijstelling van de risicoanalyse als onderwerp meegenomen.

Schematisch ziet dat er uit als de matrix hieronder. Dit is een voorbeeld voor de taak bouwen.

Code	Beschrijving	Effect	Naleving	Totaal	Klasse
Bouw024	(illegale) gebruik bestaande bouw; voldoet niet aan Bouwbesluit	6,9	6,2	43,2	1
Bouw007	Publieksfunctie > 1.000.000	7,9	5,0	39,6	1
Bouw025	(illegaal) slopen	5,8	6,6	38,8	2
Bouw018	kantoorfunctie > 1.000.000	7,2	5,1	36,5	2
Bouw019	Industriefunctie met risicovol gebruik *vuurwerk, PGS 15	7,1	5,0	35,6	2
Bouw006	Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	6,9	4,9	33,7	2
Bouw023	Gebouwen met logiesfunctie	6,3	5,3	33,3	2
Bouw022	Monumenten vergunning/Monumentenbescherming	6,0	5,6	33,5	2
Bouw015	Industrie/kantoorfunctie > 1.000.000	6,8	4,8	32,6	3
Bouw11	Kinderdagverblijf	6,3	5,2	32,6	3
Bouw005	Publieksfunctie < 100.000	6,1	5,3	32,0	3
Bouw008	Gezondheidszorgfunctie met bedgebied	6,6	4,9	32,0	3
Bouw010	Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang	6,3	5,0	31,3	3
Bouw012	Gebouwen met celfunctie	6,4	4,8	30,7	3
Bouw017	kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	6,2	4,9	30,4	3
Bouw004	Wonen Cat. 3 > 1.000.000	6,3	4,7	29,8	3
Bouw003	Wonen Cat. 2 > 100.000 - 1.000.000	5,7	5,2	29,2	3
Bouw016	kantoorfunctie < 100.000	5,8	4,9	28,6	3
Bouw014	Industrie/kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	5,7	5,0	28,3	3
Bouw013	Industrie/kantoorfunctie < 100.000	5,6	5,0	28,2	3
Bouw001	Wonen Cat. 1 < 100.000 eenvoudig	4,5	6,1	27,6	3
Bouw009	Gezondheidszorgfunctie zonder bedgebied	5,8	4,8	27,5	3
Bouw002	Wonen Cat. 1 < 100.000 complex	5,2	5,3	27,2	3
Bouw021	Bouwwerk geen gebouw zijnde complex	5,0	4,9	24,2	4
Bouw020	Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig	4,2	5,6	23,3	4

7. VTH-Strategieën

Hieronder worden de strategieën voor vergunningverlening, toezicht en handhaving beschreven. De grondslagen van een nieuw stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo en hoofdstuk 18, paragraaf 3.2 van de Omgevingswet. Het is uitgewerkt in paragraaf 13.2.2. van het Omgevingsbesluit. De uitgewerkte strategieën staan in bijlage 1 tot en met 4.

De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH beleid. Deze strategieën zijn qua strekking gelijk aan de strategieën die zijn opgenomen in het regionaal afgestemde VTH beleid voor de taken die zijn opgedragen aan OD IJsselland. De communicatiestrategie is toegevoegd aan deze preventie aanpak. Een VTH specifieke communicatiestrategie kan helpen bij het verkrijgen van draagvlak voor de uitvoering van VTH taken. Het is de bedoeling dat door een gerichte communicatiestrategie er minder handhavingsacties noodzakelijk zijn.



7.1 Preventiestrategie

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

Door vroegtijdig duidelijk te maken welke kaders en regels er gelden, kan veel schade aan de fysieke leefomgeving worden voorkomen. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en belanghebbenden.

Het is belangrijk om partners en stakeholders vroegtijdig te betrekken en indien mogelijk samen te werken. Het vraagt ook van de organisatie om aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en op te pakken. Daarbij moeten ze ook oog hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

De gemeente zet in zijn VTH-beleid dan ook expliciet in op preventie, vanuit een goede

voorlichting, communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Een voorwaarde is wel dat ze daarover tijdig en goed communiceren. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek. Dit om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. De gemeentelijke website wordt ingezet om helderheid te verschaffen over de geldende kaders. Daarnaast worden ook de website van OD IJsselland en klantcontacten gebruikt. Verder worden deskundige backoffice medewerkers en overleggen met belangrijke stakeholders ingezet, zoals het bedrijfsleven, agrariërs, horeca, verenigingen. Tijdens contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten worden de kaders ook toegelicht.

Partijen die als intermediair een bijdrage kunnen leveren rond deze voorlichting worden daarin gefaciliteerd. Zo wordt een reëel verwachtingspatroon bij de gebruikers van de leefomgeving gesteld. Het vraagt tegelijkertijd ook binnen de gemeente zelf om een goede

afstemming tussen de diverse beleidsvelden.

In de contacten over VTH aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als beperking: voor zover dat dit binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie op de website en vanuit het KCC niet uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelend medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantgerichte dienstverlening.

Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes (zie hieronder) op basis van de Omgevingswet. Belevingsprincipes zijn richtlijnen voor de gewenste klantbeleving. Deze belevingsprincipes zijn opgesteld op basis van klantbehoeften uit het landelijk uitgevoerde kwalitatieve klantonderzoek en de klantgerichte strategie van de Omgevingswet.



Indien gewenst vindt een vooroverleg of contact plaats. Hierbij wordt gestreefd om direct tot een zo goed mogelijke inschatting van de haalbaarheid van de aanvraag te komen. Vindt een overtreding van de regels plaats? Dan wordt geprobeerd om in overleg met de partijen of via bemiddeling tot een werkbare oplossing te komen. Dit kan ertoe leiden dat aanvragen alsnog gelegaliseerd worden. De inzet is er op gericht om het aantal klachten zo klein mogelijk te houden. Het afhandelen van klachten en meldingen heeft binnen de organisatie een zeer hoge prioriteit. Dit houdt in dat urgente klachten en meldingen direct worden opgepakt en voor het overige er een snelle opvolging van klachten is geborgd.

Deze preventiestrategie zal in 2022 worden verdiept en aangevuld door middel van een nog op te stellen communicatiestrategie VTH.

7.2 Vergunningenstrategie

Onderdeel van het nieuwe stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is het formuleren van een strategie voor het verlenen van een vergunning.

Bij het voorbereiden van deze strategie is gebruik gemaakt van enkele andere vergunningenstrategieën³.

Doel en reikwijdte van de vergunningenstrategie

Vergunningverlening levert een bijdrage aan het reguleren, verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Om de gewenste inzet en kwaliteit te bepalen, worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen. Voor toezicht en handhaving zijn al geruime

tijd strategieën in gebruik, maar voor vergunningverlening is het strategisch werken nog geen gangbare praktijk.

Deze vergunningenstrategie is algemeen opgezet. Het omschrijft de kaders en uitgangspunten voor het taakveld vergunningverlening en de keuzemomenten hierin. Een gedegen uitvoering verkleint het risico op bezwaar en beroep en op uitvoeringsproblemen bij toezicht en/of handhaving. Bepalend voor de noodzakelijke inzet op een aanvraag is de mate waarin deze technisch ingewikkeld is en de maatschappelijke en sociale impact van het gebruik van de vergunning. Deze twee paramaters zijn in deze strategie in een matrix geplaatst. De vergunningenstrategie is aan de basis gelijk aan die welke is opgenomen in het uitvoeringsbeleid voor de OD taken, zoals dat in 2018 is vastgesteld. De uitgewerkte strategie is opgenomen in bijlage 1.

³ *Vergunningenstrategie Omgevingsrecht, IPO, conceptversie 19 april 2017; Regionale VTH-strategie 2016-2019, RUD NHN; milieuplan provincie Groningen 2017-2020, provincie Groningen, 24 maart 2017.*

7.3 Toezichtstrategie

Om te controleren of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd, is er sprake van toezicht. Voor de medewerkers die de controle uitvoeren, maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen. Bijvoorbeeld door in gelijke gevallen gelijk op te treden.

Goed toezicht begint met een goede voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, verzamelen van aanvullende relevante informatie en opstellen van een controle-checklist.

Tijdens het daadwerkelijke toezicht wordt gecontroleerd of er sprake is van overtredingen en worden die waar nodig hersteld. Maar belangrijker nog: we proberen overtredingen te voorkomen, zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Dit heeft voor zowel toezichthouders als bedrijven en inwoners voordelen.

Zoals al eerder aangegeven onder preventiestrategie, is het geven van voorlichting een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval wordt er niet aan ontkomen om de volgende stap in de nalevingsstrategie te zetten: sanctioneren. De toezichtstrategie is opgenomen in bijlage 2.

7.4 Sanctiestrategie

Om handhavingsdoelen te kunnen realiseren, is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop de handhaving wordt vormgegeven. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de zogeheten Landelijke handhavingsstrategie (LHS).

De LHS is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen

interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt.

De landelijke handhavingsstrategie is opgenomen als bijlage 3.

7.5 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kan een overtreding gedoogd worden. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete schriftelijke besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden. Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden. Hiervoor wordt de landelijke gedoogstrategie 'Gedogen in Nederland' gevolgd. Deze is nagenoeg hetzelfde als de gedoogstrategie die eerder was opgenomen in de Handhavings- en gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel en welke sommige gemeenten nog hanteren. Op basis daarvan wordt bepaald in welke situaties het opleggen van sancties tijdelijk achterwege wordt gelaten.

Gedogen staat op gespannen voet met het doel om het naleefgedrag te verbeteren en een betrouwbare organisatie te zijn. Gedogen wordt daarom beperkt tot zeer bijzondere situaties, waarbij op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. De gedoogstrategie staat als onderdeel van de landelijke handhavingsstrategie in bijlage 4.

7.6 Communicatiestrategie

Door de gemeenteraad van Raalte zijn middelen beschikbaar gesteld voor het opstellen en uitvoeren van een VTH communicatiestrategie. De communicatiestrategie zal in 2022 worden opgesteld en na vaststelling worden toegepast. In het VTH jaarprogramma 2023 zal worden beschreven hoe de aanpak onder deze strategie onderdeel zal uitmaken van de VTH uitvoering in Raalte.

8. Organisatie en uitvoering

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke kwaliteitseisen worden gesteld aan de uitvoeringsorganisatie. Deze kwaliteitseisen vloeien direct voort uit wet- en regelgeving die betrekking hebben op de taken vallend onder de reikwijdte van de Wabo.

8.1 Organisatie

De kwaliteitseisen op het organisatorische vlak betreffen tenminste:

- ♦ Een scheiding tussen vergunningsverlening en handhaving op personeelsniveau;
- ♦ Een roulatiesysteem voor handhavers ter voorkoming van het ontstaan van handhavingsrelaties;
- ♦ Het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- ♦ Een bereikbaarheidsregeling voor de bereikbaarheid buiten kantooruren.

8.1.1 Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij de inrichting van de gemeentelijke organisaties is uitgegaan van een procesgerichte sturing. Inhoudelijk ligt het zwaartepunt bij de kernprocessen vergunningverlening en toezicht en handhaving. Deze kernprocessen worden gescheiden uitgevoerd. De gemeente kent geen afzonderlijke afdeling of team voor Vergunningverlening of Toezicht en Handhaving.

Er geldt een functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Medewerkers vergunningverlening worden

niet belast met toezicht of –handhaving en andersom.

8.1.2 Roulatiesysteem

Een handhavingsorganisatie bij grotere en omvangrijkere controles moet een roulatiesysteem hebben. Dit om te voorkomen dat er een nauwe band ontstaat tussen een toezichthouder en personen die werkzaam zijn bij een te controleren branche/locatie of geografische gebieden.

8.1.3 Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

De bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouder of opsporingsambtenaar moeten wettelijk op schrift worden vastgelegd. De toezichthouders zijn als zodanig door het college van B&W aangewezen. Bij deze aanwijzing zijn ook de taken en bevoegdheden vastgelegd. De aanwijzing vindt plaats op functieniveau. Daarnaast wordt voorzien in een beschrijving van de werkprocessen waarin wordt vastgelegd op welke wijze vergunningverleners en handhavers de werkzaamheden uitvoeren. In de gemeentelijke mandaatregeling is verder geregeld welke zaken door het college van B&W aan de afdeling zijn gemandateerd. Inzichtelijk dient te zijn of aan de gestelde eisen van de Verordening kwaliteit VTH wordt voldaan (vlieguren, opleidingsniveau e.d.).

8.1.4 Klachten- en bereikbaarheidsregeling

Volgens het Bor en het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet moet de gemeentelijke organisatie ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar zijn

voor de klachten en/of meldingen op gebied van VTH.

Ten aanzien van milieuaspecten is hiertoe een regionale regeling getroffen in de vorm van het milieumeldpunt bij de provincie. In acute situaties worden van daar uit medewerkers van de Omgevingsdienst opgeroepen om ter plaatse te gaan. In andere gevallen wordt de klacht/melding genoteerd en doorgezet naar de OD IJsselland, zodat deze tijdens kantoortijden wordt behandeld.

Ten aanzien van de niet-milieuklachten en meldingen kent de gemeente een bereikbaarheidsregeling. Deze regeling

zorgt dat bij spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantooruren de piketmedewerker van het domein beheer bereikbaar is. Met de hulpdiensten (politie, brandweer) is afgesproken dat zij waar nodig twee uur per dag contact kunnen opnemen met de toezichthouders van de gemeente. De daarvoor benodigde contactgegevens zijn bij hen bekend.

De behandelingstijd voor klachten of meldingen is niet genormeerd. De benodigde tijd hangt namelijk af van de aard van de klacht/melding.

Bijlagen

Bijlage 1: Vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie verstaat onder vergunningverlening:

- ♦ Het verlenen, (gedeeltelijk) weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning (mogelijk als onderdeel van een legalisatietraject);
- ♦ Het verlenen van een ontheffing;
- ♦ Het behandelen van een melding;
- ♦ Het opstellen van een maatwerkvoorschrift en/of gelijkwaardigheid;
- ♦ Het opstellen van een gedoogbeschikking (zie hiervoor de gedoogstrategie);
- ♦ Het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (VVGB), onder de Omgevingswet “een advies” dan wel “een advies met instemming”;
- ♦ Het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (m.e.r.-beoordeling);
- ♦ Het actualiseren van een vergunning.

De strategie heeft betrekking op alle wet- en regelgeving waarvoor de gemeente binnen het domein van het omgevingsrecht bevoegd gezag is. De uitvoering is gericht op een integrale benadering van wetten en besluiten die vallen onder de Omgevingswet, de Wabo, de Waterwet en de Wet natuurbescherming. Niet iedere vergunning is vatbaar voor actualisatie, een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu is dat wel, een vergunning voor de activiteit bouwen is dat niet. De hieronder beschreven werkwijzen gelden vanzelfsprekend voor zover die binnen de wettelijke mogelijkheden toepasbaar zijn.

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

volgende doelen:

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

Met het vaststellen van de vergunningenstrategie voldoet het bevoegd gezag aan de eis uit de Wabo en de Omgevingswet om een strategie voor vergunningverlening toe te passen. De uitvoering van vergunningverlening aan de hand van een strategie past in een cyclisch proces waarvoor de BIG 8 wordt gebruikt (plan, do, check, act) als beschreven in paragraaf 1.2.

Uitvoeren vergunningenstrategie

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

Technisch-inhoudelijke complexiteit

In het geval de aanvraag of de actualisatie een technisch-inhoudelijk complexe situatie betreft

en/of de activiteit daarvan binnen een gebied ligt of komt te liggen dat een grote dynamiek kent en/of gevoelige functies herbergt, zal bij toekenning van de vergunning zorgvuldig worden overwogen of er naast standaard voorschriften (ook) specifieke voorschriften moeten worden opgenomen. Vaak gaat het om uitgebreide procedures en waar dit niet het geval is zal complexiteit extra inspanning vragen aan de voorkant van processen in de vorm van vooroverleg. Wordt de aanvraag in een beperkte of geen technisch-inhoudelijke complexe situatie behandeld, dan volstaan vooral standaard-voorschriften en er is sprake van reguliere procedure.

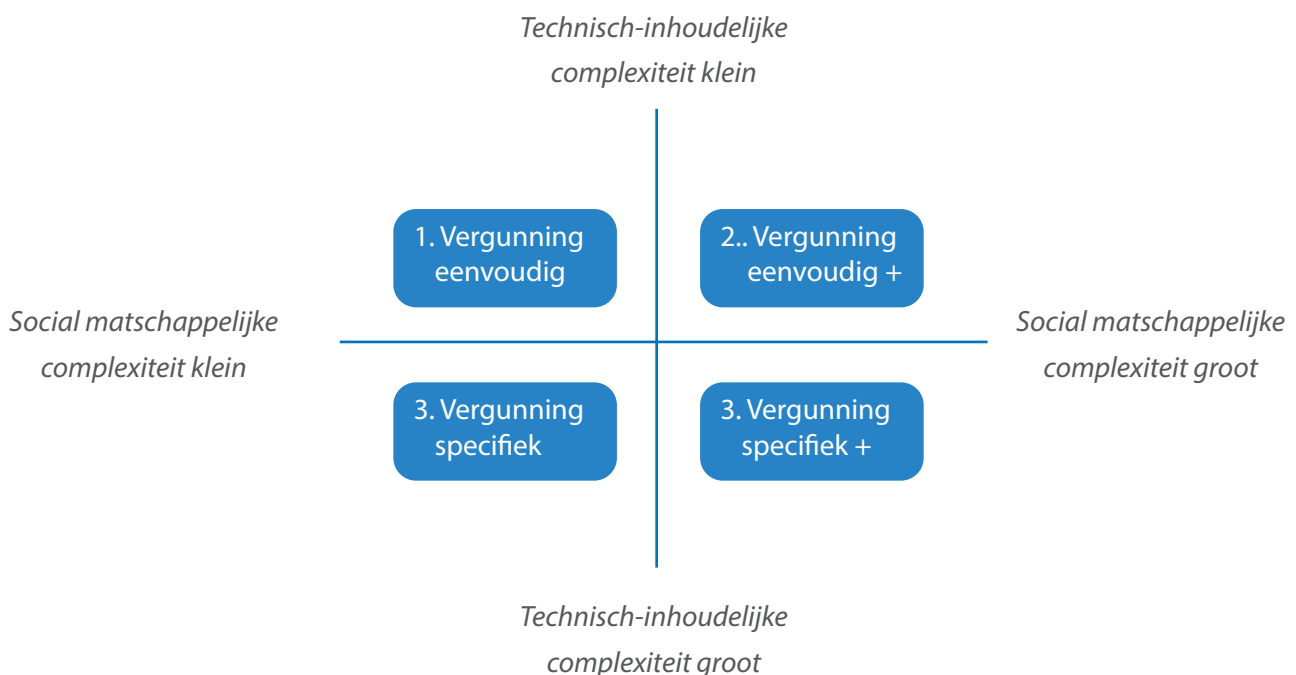
Sociaal-maatschappelijke complexiteit

Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie daarentegen groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de betrokken inrichting of initiatiefnemer en diens voorgeschiedenis of economisch belang en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren. In dat geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte

worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, (voor) overleg en/of samenwerking zijn noodzakelijk tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

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

In combinatie leiden beide assen tot vier typen vergunningen en meldingen. Zie onderstaande afbeelding.



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

De toelichting op de vier typen vergunningen is hierna opgenomen in 'onderdeel vergunningen'.

Werkwijze bij meldingen, maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid

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

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Omgevingsgerichtheid

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

duurzaamheid in de voorschriften behorende tot de vergunning;

- ◆ werken vanuit de kernthema's integraliteit, uniformiteit, gelijke procedures en gelijke voorschriften bij vergelijkbare aanvragen.

Transparantie

- ◆ afstemmen van de vergunningverlening op landelijke algemene regelgeving en landelijke standaarden en op het gemeentelijk en/of het provinciaal beleid;
- ◆ zorgdragen voor een vergunning die op maat is opgesteld, helder, transparant, openbaar en digitaal beschikbaar is, begrijpelijk is voor burger en bedrijf en die handhaafbaar is;
- ◆ baseren van voorschriften op actuele regels en Best Bestaande Technieken (BBT) met waar nodig en mogelijk toepassen van zogenoemde doelvoorschriften;
- ◆ overzichtelijk vastleggen van alle verleende/niet geaccepteerde en geweigerde vergunningen/meldingen per bedrijf, zodat alle wettelijke verplichtingen van een bedrijf op ieder moment inzichtelijk is voor het bevoegd gezag en haar ketenpartners;
- ◆ bevorderen van de mogelijkheid het VTH-beleid van het bevoegd gezag digitaal te raadplegen.

Differentiatie

- ◆ intensief behandelen van aanvragen om een vergunning voor activiteiten die bij niet-naleven schade kunnen veroorzaken aan natuur, milieu, mens en dier met aandacht voor mogelijk maatregelvoorschriften. Aanvraag (activiteit), besluit (vergunning) en voorschriften (exacte condities) worden waar nodig in detail geformuleerd;
- ◆ toepassen van maatregel(middel)voorschriften wanneer landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn in de

toepassing op een specifieke situatie of als er sprake is van slecht naleefgedrag.

Professionaliteit en samenwerking

- ♦ integrale benadering van de verschillende facetten van de aanvraag;
- ♦ combineren van opleveren van de vergunningverlening met een eerste toezichtbezoek (vergunningverlener en toezichthouder) bij technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk complexiteit groot met als doel versterken verbinding tussen vergunningverlening en toezicht en verhoging van de kwaliteit van de vergunning en de handhaafbaarheid;
- ♦ het toetsen of vergunning handhaafbaar is (4-ogen principe);
- ♦ integrale behandeling van zienswijzen;
- ♦ deelnemen aan de geborgde (landelijke) kennisinfrastructuur, die verbonden is aan de taakuitvoering door het bevoegd gezag;
- ♦ regionale uitwisselen van kennis en goede voorbeelden.
- ♦ participatie regionale omgevingstafel;

Samenwerken op basis van de vergunningenstrategie

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

Bij de toedeling van taken is het uitgangspunt dat het frontoffice is ondergebracht bij de bevoegde gezagen. Het 'gemeenteloket' (of: 'provincieloket') is hiermee voor burgers en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. Het bevoegde gezag verzorgt de registratie en de intake van de klantvraag. Dit laatste houdt in dat onderzocht wordt welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit.

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

Om kwaliteit te leveren worden plannen en initiatieven integraal en zo vroeg mogelijk, integraal beoordeeld, mede op basis van de vergunningenstrategie. Daarbij worden ketenpartners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken.

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een aanvraag om een vergunning of een melding een lijn gevolgd op basis van 4 elementen: omgevingsgerichtheid, transparantie, differentiatie, professionaliteit en samenwerking (zie hierna).

Door ontwikkelen vergunningenstrategie

Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet en bevat geen inhoudelijke kwaliteitsnormen ten aanzien van verschillende vakinhoudelijke thema's (milieu, bouw, r.o., brandveiligheid, APV, bijzondere wetten). Het beleidsinstrument van vergunningen en algemene regels wordt ingezet om een bepaalde, gunstige toestand van de fysieke leefomgeving te bereiken of te behouden.

Toelichting verschillende typeringen van vergunningen

1. Vergunning eenvoudig

De vergunning is technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk niet complex.

De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De omgevingsvergunning kan zelfstandig door de interne organisatie worden voorbereid.

Afstemming met ketenpartners is niet noodzakelijk. De vergunning kan

worden afgedaan met behulp van de snelserviceformule. De snelserviceformule zorgt ervoor dat inwoners bij eenvoudige verbouwingen in en om het huis binnen een kwartier weten of er gebouwd mag worden met of zonder vergunning. Als er een vergunning nodig is, gaat de aanvraag simpel en snel.

Voorbeeld: Dit zijn de eenvoudige bouwplannen zoals een aanvraag voor een ruimtelijke omgevingsvergunning voor een; dakkapel, aan-uit- of bijgebouw, carport, interne verbouwing, gevelwijziging of een erfafscheiding. Onder de Wet kwaliteitsborging bouwen zijn dit de zogenaamde gevolklasse categorie 0 bouwwerken en mogelijk deels categorie 1 bouwwerken (meldingsplicht) waarbij er geen technische vergunning meer noodzakelijk is vanuit de gemeente. Er zijn geen locatie specifieke problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk is de aanvraag niet complex.

2. Vergunning eenvoudig+

De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex. Een verzoek als deze kan worden afgedaan met behulp van de ontwerpformule. Hierbij gaat het om de ruimtelijke/maatschappelijke initiatieven zoals vooroverleggen of aanvragen voor (buitenplanse) Omgevingsplan activiteiten. Het initiatief kan in afwijking zijn met de

geldende regels van het omgevingsplan. De sociaal- maatschappelijke complexiteit vraagt dat de aanvraag wordt behandeld met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), initiatiefnemer en belanghebbenden.

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

3. Vergunning specifiek

De situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. Een verzoek als deze kan worden afgedaan met behulp van de ontwerpformule. Het initiatief is meestal niet zozeer in strijd met de geldende regels van het omgevingsplan maar is de complexiteit het gevolg van de samenloop van meerdere activiteiten. Bijvoorbeeld is naast de vergunningplichtige

activiteit bouwen ook een aanvraag nodig voor gemeentelijk monument en/of milieu/melding brandveilig gebruik. Het initiatief kan ook bestuurlijk en maatschappelijk gevoelig liggen en/of in afwijking zijn met de omgevingsvisie. De vergunning zal door het bevoegd gezag worden voorbereid in nauwe samenwerking met de ketenpartners.

Voorbeeld: bijvoorbeeld het starten en bouwen van een nieuw bedrijf met kantoor en een bedrijfshal of het realiseren van een uitbreiding van een agrarisch bedrijf

4. Vergunning specifiek+

De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. Een verzoek als deze kan worden afgedaan met behulp van de ontwerpformule. Hierbij gaat het om complexere ruimtelijke/maatschappelijke/technische initiatieven zoals vooroverleggen of aanvragen voor (buitenplanse) Omgevingsplan activiteiten. Het initiatief is meestal in afwijking van de geldende regels van het omgevingsplan en er is sprake van meerdere activiteiten die het initiatief technisch complex maakt. Bijvoorbeeld naast de vergunningplichtige activiteit bouwen

en/of RO, ook een aanvraag nodig voor gemeentelijk monument en/of milieu/melding brandveilig gebruik. Het initiatief kan ook bestuurlijk en maatschappelijk gevoelig liggen en/of in afwijking zijn met de omgevingsvisie. Zowel de technische complexiteit als de sociaal-maatschappelijke complexiteit vragen dat de aanvraag wordt behandeld met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer en belanghebbenden.

Bijlage 2: Toezichtstrategie (vormen en werkwijze van toezicht)

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er gepland toezicht plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (risicoanalyse).

De planning wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Niet alles is echter vooraf in te plannen. Ongewone voorvallen of klachten kunnen toezicht noodzakelijk maken. Dit niet geplande toezicht is over het algemeen niet goed voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In het uitvoeringsprogramma worden, op basis van (te ontwikkelen) kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. We zetten verschillende vormen van toezicht in.

Wat is toezicht?

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

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift

hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een activiteit, een bedrijf of een bouwwerk te brengen. Dit kan ook een "ongepland" bezoek zijn naar aanleiding van wat tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een (melding van een) ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Soms is het toezicht administratief van aard en soms kan dit zelfs op afstand.

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

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

Er wordt van repressief toezicht gesproken als het toezichtbezoek gebaseerd is op aanwijzingen van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht, of een ongewoon voorval of na een hercontrole.

Doel van toezicht en deze strategie

Toezicht en handhaving staan regelmatig

hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze samenleving namelijk geen vanzelfsprekendheid. Gezien de risico's van bepaalde maatschappelijke activiteiten in de fysieke omgeving, die in het verleden tot incidenten en rampen hebben geleid en die dat nu en in de toekomst nog steeds kunnen doen, is naleving van regels, die die risico's trachten te beheersen, van cruciaal belang.

1 Het betreft alle besluiten die gelden als een algemeen geldend voorschrift (wet en verordening) of een beschikking (vergunning en alle voor individuele gevallen geldende voorschriften die met een vergunning kunnen worden gelijkgesteld, zoals een melding en een ontheffing). Een bestuursorgaan geeft een vergunning, waarbij aan een bedrijf, een particulier of een overheidsinstantie toestemming wordt verleend om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd) toch voor een bepaalde periode en onder voorschriften uit te voeren (Wabo, art. 2.1).

Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's. Voorwaarde daarbij is wel dat de gestelde regels eenduidig, correct en duidelijk zijn gesteld en toepasbaar zijn op de betreffende situatie. De druk op de controles op activiteiten, van vergunningen, ontheffingen en meldingen, waarmee wordt toegezien op de naleving van de gestelde regels, is groot. Daarom worden er eisen gesteld aan de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. De mate waarin regels worden nageleefd is afhankelijk van de spontane naleving maar ook van controle en sancties. In deze strategie wordt aangegeven welke vormen van toezicht gehanteerd kunnen worden. In het jaarlijkse VTH uitvoeringsprogramma wordt aangegeven waar welke vorm van toezicht wordt ingezet.

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

Vormen van toezicht

Het toezicht, dat door en voor de gemeenten en de provincie wordt verricht wordt opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma.

Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het vaak nodig om de verschillende vormen van toezicht naast elkaar te hanteren. Het bevoegd gezag kiest uiteindelijk voor de meest optimale vorm.

Wij onderscheiden de volgende vormen van toezicht.

1. Toezicht bij oplevering
2. Periodiek toezicht
3. Thematisch toezicht
4. Gebiedsgericht toezicht

- 5. Administratief toezicht
- 6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen
- 7. Toezicht tijdens lopende handhavingsprocedures

1. Toezicht bij oplevering

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

Wij streven naar integraal toezicht waarbij het doel is: het opheffen van de overtredingen. Overleg, uitleg, inzicht en uitleg voor een gewenste aanpak zijn daarvoor onontbeerlijk. Echter hier geldt wel: de gemeente is geen gratis adviesbureau en heeft niet de capaciteit om dagelijks toezicht te houden op de naleving van de gemaakte afspraken. Door bewoners en ondernemers, op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen en de contacten hen zo efficiënt mogelijk in te zetten proberen wij kostbare tijd te besparen.

Van elke verleende vergunning en/of melding wordt in IJVI een toezichtzaak aangemaakt. Hiermee vindt geautomatiseerd de overdracht

van het dossier plaats van Vergunningverlening naar Toezicht & Handhaving.

Alle verleende omgevingsvergunningen en ingediende meldingen kunnen door de toezichthouders worden gecontroleerd. Gezien de aantallen moeten hier prioriteiten in worden gesteld.

Bouwactiviteiten die uitsluitend wegens hun ligging vergunning plichtig zijn worden in beginsel niet gecontroleerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over dakkapellen aan de voorzijde van een huis. Het toezicht hierop vindt alleen steekproefsgewijs plaats.

Bouwfase

Bij het toezicht in de bouwfase wordt, voor zover de Wkb niet of nog niet van toepassing is, een op de werkwijze van de gemeente Raalte toegesneden versie van het toezichtprotocol van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland gehanteerd. De prioriteit ligt hier bij constructieve veiligheid en brandveiligheid. De bevindingen tijdens de controlebezoeken worden via de mobiele applicatie van IJVI middels bezoekerapporten vastgelegd.

Monumenten

De gemeente Raalte kent een beperkt aantal gemeentelijke en rijks monumenten. Aanvragen om een aangewezen monument te wijzigen is ten allen tijde een vergunning vereist. Dit geldt eveneens bij een verzoek om een monument te slopen. Bij dergelijke aanvragen wordt een deskundigenadvies gevraagd.

Evenementen

Wij kennen een groot aantal evenementen. In hoeverre er bij de evenementen controle plaatsvindt hangt samen met de prioritering van deze activiteit in de risicoanalyse. Het cluster

VTH levert een bijdrage in de gesprekken met de organisatoren in de aanloop naar deze evenementen. Ook is er voorafgaand aan die evenementen een schouw. Hierbij is er vanuit de VTH-taak vooral aandacht voor bouwkundige, constructieve en brandveiligheids-aspecten.

Kappen van een boom

Voor het kappen van een boom is meestal een omgevingsvergunning nodig. Wanneer is geregeld in de Algemene Plaatselijke Verordening of het Omgevingsplan. Als de locatie het toelaat wordt in de vergunning een herplantplicht meegenomen. Er wordt toezicht gehouden op het nakomen van deze herplantplicht (op een vast moment in het jaar, aangezien de vergunninghouder 1,5 jaar de tijd heeft om aan de herplantplicht te voldoen).

2. Periodiek toezicht

Reeds bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van een risicoanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belangrijk hierbij is het risico van omgevingsveiligheid. Een voorbeeld hiervan vormt de 3-jaarlijkse controle bij de klasse III bedrijven.

3. Thematisch toezicht

Themagericht toezicht houdt in het toezicht naar aanleiding van projecten die voortkomen uit actuele landelijke thema's of uit bestuurlijke prioriteiten. Enkele voorbeelden hiervan zijn de controles: op breedplaatvloeren, op Roest Vast Staal (RVS) bevestigingsmiddelen in zwembaden en op doorgestorte betonvloeren bij galerijflats. Onze taak bestaat dan veelal uit het maken van een inventarisatie van de locaties die van toepassing zijn; het waarschuwen van eigenaren en zo nodig hen daarna aanschrijven om onderzoek te laten

doen dan wel de maatregelen te laten treffen. Achteraf moet er dan een controle uitgevoerd worden om te bepalen of deze onderzoeken en de noodzakelijke maatregelen door de verantwoordelijke partijen zijn uitgevoerd.

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

4. Gebiedsgericht toezicht

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

5. Administratief toezicht

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

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

Reden voor deze controle is een binnengekomen klacht of melding van een calamiteit of mogelijk illegale situatie. De meeste klachten komen binnen via een Melding Openbare Ruimte (MOB) of het Klant Contact Centrum van de gemeente. Het overgrote deel van de klachten heeft betrekking op bouwwerkzaamheden in de onmiddellijke omgeving van de melder. Veelal is de klacht/melding terug te brengen tot de vraag of er wel de juiste vergunning is afgegeven voor de activiteiten die daar plaatsvinden.

De toezichthouders nemen contact op met de melder en beoordelen de situatie ter plaatse. Indien er sprake is van een overtreding wordt hiertegen opgetreden. In sommige gevallen kan dit via overleg worden opgelost. Indien overleg niet toereikend blijkt te zijn, wordt er een handhavingstraject gestart. Dit kan tot intensieve trajecten leiden waarbij er juridische capaciteit moet worden ingezet. Indien er een verzoek om handhaving wordt ingediend wordt hier altijd juridische capaciteit op ingezet (beginselplicht tot handhaving).

In veel gevallen blijkt dat er, achter het indienen van een klacht, sprake is van andere conflicten tussen de omwonenden. Het weer met elkaar in gesprek brengen kost tijd, maar levert dan vaak wel een duurzamer oplossing.

7. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures

Als uitvloeisel van de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtsvormen kan zijn dat een handhavingprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols

te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraanschrijving, een opgelegde dwangsom- of bestuursdwangbeschikking of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. Van de controle wordt een verslag gemaakt dat moet voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in het protocol 'bestuurlijke controle'.

Toezicht tijdens de verschillende fasen

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

- ♦ De realisatiefase heeft voornamelijk te maken met de activiteiten slopen, inrichten, aanleggen en bouwen. Het toezicht kan plaatsvinden op onderdelen (op basis van prioriteitstelling), maar kan ook een controle van alle vigerende regelgeving en vergunde voorschriften betekenen.
- ♦ Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde bedrijfs-, instellings- of objectcontrole. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen.

Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen. Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Per bedrijf of gebied, per thema of onderwerp, zoals:

- ◆ specifieke aspecten;
 - ◆ branchegericht;
 - ◆ ketencontrole;
 - ◆ geveltoezicht.
- ◆ Tot slot bestaat nog de sloopfase. Tijdens deze fase worden betreffende bouwwerken gesloopt en wordt een controle uitgevoerd van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften.

Bijlage 3: Landelijke handhavingsstrategie (LHS)

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid en het creëren van een level playing field is de achterliggende jaren gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijke handhavingsstrategie. Het doel van de landelijke handhavingsstrategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landelijk door het bestuurlijk bevoegd gezag/ de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het Openbaar Ministerie. Onderstaand de interventiematrix waarbij de (mogelijke) gevolgen van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend zijn voor de reactie op een geconstateerde overtreding.

1. Toepassingsbereik

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

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

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

2. Visie landelijke handhavingsstrategie

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

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties.

Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling.

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingsstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders bestaat de kans dat praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingsstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen.

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingsstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daartoe te komen.

Met de landelijke handhavingsstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingsstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig

herstel van de situatie voor de bevinning, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1 Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingsstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingsstrategie noodzakelijk.

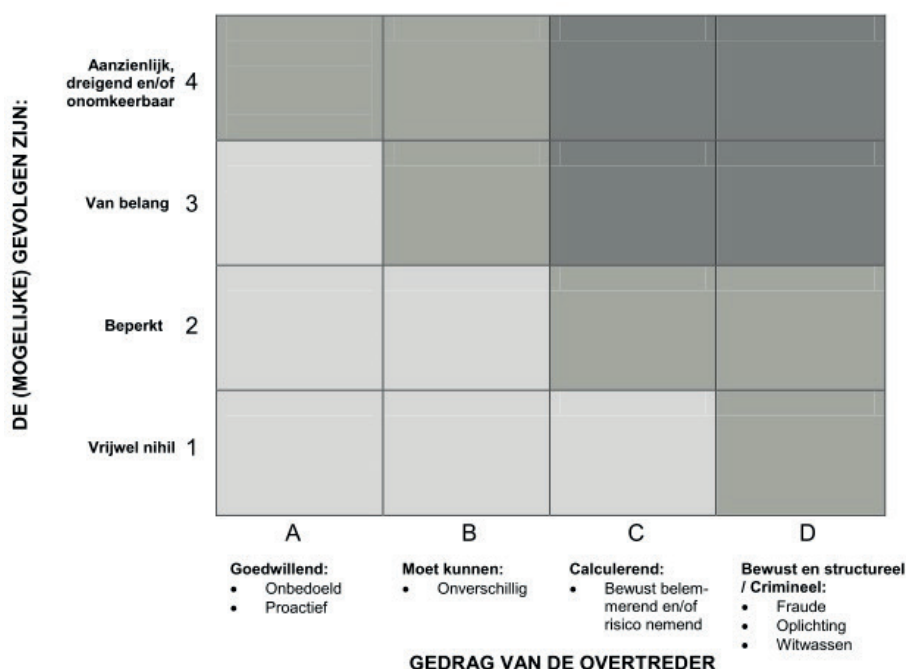
Ad. 2 De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingsstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinning de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatie gestuurd gezamenlijk optreden.

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingsprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingsprogramma's en de landelijke handhavingsstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingsprogramma's onontbeerlijk.

3. Realisatie landelijke handhavingsstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.



Legenda

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

Figuur 2: De interventiematrix

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert door:

(1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat. Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust

geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of

4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

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

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handavingshistorie mee in beschouwing.

Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten.

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

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

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

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende

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

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte/ voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuring instanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat

de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).

6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1)

en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

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

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavingsinstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als

snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

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

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. Een nadere beschrijving van de segmenten vindt u achter in deze bijlage onder B.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

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

- ◆ Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- ◆ In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt:

hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

Bijlage A bij landelijke handhavingsstrategie – Begrippen

Bijlage A bij landelijke handhavingsstrategie – Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselplicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingsoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhaving-partners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingsprioriteiten de regionale/ lokale handhavingsprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v. de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.

Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingsprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.

Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage B bij landelijke handhavingsstrategie – Toelichting interventies van licht naar zwaar Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie

meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, alsook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

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

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

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat. Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

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

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende

interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combinatie uitgeschreven (geldboete) die ter

afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet. De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

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

Bijlage 4: Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

“Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”. In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen¹.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen² opgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de Minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: ‘Handhaven is goed, maar preventie is beter.’ Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is

daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): “een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.”

De Awb bepaalt ook: “Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen³.

¹ De basis hiervoor vormt de nota “Grenzen aan gedogen” van het Ministerie van Justitie (SDU Uitgevers, ISBN 90399 1156 8).

² Bestaande uit de ‘eerste gedoogbrief’ van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de ‘tweede gedoogbrief’ van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel ‘Gezamenlijk beleidskader in zake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen’, TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota ‘Grenzen aan gedogen’, TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

³ De inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

Wat is gedogen?

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

Verschillende vormen:

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

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

Eisen:

- ♦ uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- ♦ tijdelijke karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- ♦ verbonden aan voorwaarden;
- ♦ betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb)

Grensvlak tussen handhaven en gedogen

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

zekere prioriteitstelling. Wordt daardoor voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar⁴.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt. Wanneer de gedoogtermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedoogbeschikking niet worden nageleefd kan alsnog handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is⁵. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- ♦ duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedoogd,
- ♦ hoelang zal worden gedoogd,
- ♦ wiens overtreding wordt gedoogd
- ♦ en onder welke condities wordt gedoogd.

⁴ Overigens kan gedogen alleen plaatsvinden als er sprake is van het niet naleven van een voorschrift of regeling.

⁵ Zie Handhaven met effect: "gedogen is de smeermolie van het besturen; teveel smeermolie leidt echter tot glibberig optreden".

Gedogen is aanvaardbaar:

- Slechts in uitzonderingsgevallen en
- onder voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd.

Gedogen dient:

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

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

Overmachtsituatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van

de overtreder liggen. Een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor bij de toeleveranciers meer afval of afval gedurende een langere tijd moet worden opgeslagen dan is toegestaan is een voorbeeld van een overmachtssituatie.

Overgangssituatie

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

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

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.

Voor al deze omstandigheden geldt dat zij

slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

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

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Ook moet de gedoogbeschikking uiteraard voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt.

Alleen als gedoogbeschikkingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook

moet in de beschikking een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beschikking vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

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

Dat gedoogbeschikkingen niet moeten worden verward met echte vergunningen blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is.

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Wel kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging vooraf dient te gaan. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig

dienen te worden afgewogen.

Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en - in een uitzonderlijk geval - door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgegangene investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft verricht).

Afstemming met de handhavingspartners

Interne afstemming:

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

Externe afstemming:

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de VROM-Inspectie voorafgaand aan het besluit om te gedogen om een reactie op de concept-gedoogbeschikking gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van

politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers het gedoogbesluit laat de mogelijkheid voor strafrechtelijk handhaving onverlet. Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Hierover dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeschikking.

Een afschrift van de gedoogbeschikking wordt gezonden aan: het Openbaar Ministerie; de Politie; de Inspectie Leefomgeving en Transport en zonodig andere betrokken instanties.

Procedurele eisen voor een gedoogbeschikking

Beslissing tot gedogen is beschikking

Uit de Algemene wet bestuursrecht en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt ondubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking¹. Een beslissing om te gedogen moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.

In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden ingediend. De aanvraag moet ondertekend zijn en tenminste de volgende informatie bevatten (artikelen 4:1, 4:2 Awb):

- ◆ de naam en het adres van de aanvrager;
- ◆ de dagtekening;
- ◆ een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd;

¹ Een beschikking is een besluit dat niet van algemene strekking is.

- ◆ gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Motivering

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

Verlenging geldigheidsduur gedoogbeschikking

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

Vorbereiding besluit tot gedogen

De voorbereiding van een besluit om te gedogen dient plaats te vinden met in achtneming van de afdelingen 3.2 en 4.1.2 van de Awb. In afdeling 3.2 is vastgelegd dat een besluit zorgvuldig moet worden voorbereid. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding de nodige kennis over de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart (artikel 3:2 Awb) en een goede

belangenafweging maakt (artikel 3:4 en 3:5 Awb). In afdeling 4.1.2 is geregeld dat de aanvrager en/of andere belanghebbende in principe in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen voordat het besluit om te gedogen daadwerkelijk wordt genomen. De zienswijze kan naar keuze mondeling of schriftelijk naar voren worden gebracht (artikel 4:9 Awb). De ingediende zienswijze wordt betrokken bij de verdere besluitvorming. Overigens hoeft niet in alle gevallen gelegenheid te worden geboden voor het indienen van een zienswijze (zie de uitzonderingen in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb). Daarnaast kan het bestuursorgaan op grond van artikel 4:11 van de Awb de toepassing van de procedure achterwege laten voor zover de vereiste spoed zich daartegen verzet, de belanghebbenden al de gelegenheid hebben gehad hun zienswijze bij een eerdere beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet al tevoren in kennis is gesteld.

In het voorgaande wordt gesproken over de voorbereidingen van een besluit om te gedogen. Maar wat als het bestuursorgaan het gedoogverzoek wil afwijzen? Over het algemeen wordt aangenomen dat het afwijzen van een gedoogverzoek geen besluit is. Slechts in bijzondere gevallen wordt het afwijzen van een gedoogverzoek door de bestuursrechter gezien als een besluit.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als aan het gedoogverzoek zeer klemmende, concrete gronden voor het aannemen van een

rechtsplicht tot gedogen ten grondslag liggen. Hier moet de opmerking gemaakt worden dat de jurisprudentie over het zijn van een bijzonder geval zeer casuïstisch is en geen eenduidig beeld schetst.

Dat het afwijzen van een gedoogverzoek in de meeste gevallen niet als een besluit kan worden aangemerkt, betekent dat de Awb niet van toepassing is op dergelijke beslissingen. Tegen een dergelijke beslissing kan dus bijvoorbeeld geen bezwaar worden gemaakt.

Wel dient het bestuursorgaan bij een dergelijke beslissing de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht te nemen. In de praktijk komt het dus wel voor dat het bestuursorgaan dat van plan is een gedoogverzoek af te wijzen van tevoren de aanvrager om zijn mening hierover vraagt.

In overeenstemming met het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt, in het geval het bevoegd gezag voornemens is een gedoogbeschikking vast te stellen, de VROM-Inspectie voorafgaand aan het nemen van dat besluit in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de concept-gedoogbeschikking.

Gedoogvoorwaarden

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie.

Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmacht situaties worden aan het besluit om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beschikking kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeschikking kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt het besluit tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de 'Handhavingsstrategie'.

Beslistermijn en opschorting beslistermijn

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist (artikel 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of niet voldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen,

tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen op een aanvraag om te gedogen bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb).

Bekendmaking en publicatie gedoogbesluiten

Het besluit om te gedogen wordt bekendgemaakt met inachtneming van afdeling 3.6 van de Awb. Dit betekent dat de bekendmaking van een besluit om te gedogen gebeurt door toezending of uitreiking van dit besluit aan de aanvrager en eventuele andere

belanghebbenden. De bekendmaking is van belang omdat anders de gedoogbeschikking niet in werking treedt.

Naast de bekendmaking van het besluit wordt een kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud van het besluit gepubliceerd in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Dit om extra transparant te zijn. In de kennisgeving wordt aangegeven dat tegen het besluit om te gedogen door belanghebbenden bezwaar kan worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en wel binnen 6 weken nadat het besluit om te gedogen bekend is gemaakt. Ook wordt aangegeven bij welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het besluit om te gedogen.

Bijlage 5: Communicatiestrategie

De communicatiestrategie wordt in 2022 uitgewerkt en toegevoegd.

Bijlage 6: Uitwerking beleids- en kwaliteitsdoelen (nog niet gereed)

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde	Toelichting
Uitvoeringskwaliteit	In geval van instellen van bezwaar en/of beroep is het bezwaar/beroep ongegrond of niet ontvankelijk	% procedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering en maatwerkvoorschriften waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond dan wel niet ontvankelijk zijn of worden ingetrokken	80%	Rapportage bezwarencie. Info jaarlijks 1 maart gereed Verslagen loopt vaak een jaar achter.
		% procedures van handhavingszaken/ verzoeken om handhaving waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond dan wel niet ontvankelijk zijn	80%	Wordt bij bezwaren cie handhaving apart geregistreerd
	Klachten / meldingen (in MOR en IJVI) worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse)	<ul style="list-style-type: none"> Aantal klachten Uitgevoerde klachten/ melding-analyse 	Jaarlijkse klachten/ Melding-analyse	Dit gaat niet over klachten Awb.
	De landelijk vastgestelde handhavingsstrategie (LHS) wordt gehanteerd	Aantal keren dat er is afgeweken van de LHS	Jaarlijkse analyse op de afwijkingen van de LHS	Vooralsnog alleen afwijkingen generiek registreren, nog niet per matrixdeel. Registratie per matrixdeel opnemen in groeimodel richting 2023 en 2024
	Er is een hoog naleefgedrag	In max. % van de 1e controles is sprake van zware overtredingen van de wetgeving (als bedoeld in de LHS A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4)	5%	
		In max. % van de 1e controles is sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHS A1, A2, A3, B1, B2, C1)	40%	
	Opvolging van 1e controle is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding weer wordt geconstateerd	<5%	

Energiezuinigheid/ energiebesparing wordt meegenomen in VTH-proces	% vergunningen/meldingen waarbij aspect energiezuinig- heid/besparing wordt meege- nomen	100%	Actiepunt vanuit duurzaamheid. Dit aspect maakt deel uit van de toetsing en toezicht aan het bouwbesluit. Opgemerkt moet worden dat dit onder de Wkb voor de gevolgklassen 0 en 1 niet meer door de gemeenten wordt uitgevoerd. Dit omvat 90% van het werk.
Het bevorderen van naleving van algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften op gebied Omgevings- recht en APV en Bijzondere wetten. Door controle en toepassen van (of dreigen met) administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen.	Aanbieden mediation / buurtbemiddeling bij handhavingsverzoeken, voortdurende klachten en bezwaren.	100%	
	Oplossing door mediation / buurtbemiddeling in % van de ingezette trajecten	0%	
	Aantal verzoeken om handhaving	25	
	Afgehandelde verzoeken om handhaving binnen 8 weken.	80%	
	Aantal malen bezwaar in % van het aantal besluiten op handhavingsverzoeken	20%	
	Waarvan ongegrond	80%	
	Aantal malen beroep in % van het aantal beslissingen op bezwaarschriften	10 %	
	Waarvan ongegrond	80%	
	Aantal malen opleggen van LOD (alles in fysieke domein)	10	
	Na opleggen LOD, overtreding omgedaan gemaakt binnen de gestelde termijn.	80%	
	Aantal malen opleggen LOB	0-1	

Dienstverlening (gedrag)	De organisatie is goed bereikbaar	• 24 uren bereikbaarheid ingesteld voor melding calamiteiten VTH thuishaken	100%	Piketdienst via Beheer met mogelijkheid van doormelding aan toezichthouders
	Verzender krijgt snel antwoord na schriftelijk verzoek via brief of mail	De tijd tussen de ontvangst van het verzoek en het verzenden van ontvangstbevestiging	1 werkdag (bij brief), Per omgaande (mail)	Bij toezending aan info@raalte.nl volgt er geautomatiseerd een ontvangstbevestiging
	Informeel verzoek (informatie)	De tijd tussen de ontvangst van het verzoek en het verzenden van de reactie.	5 werkdagen	Reactie kan ook procesvoorstel zijn. Het gaat niet om informatie onder de Wob
	Klanten zijn tevreden	Klanttevredenheid op van tevoren bepaalde onderwerpen	meting eens per 2 jaar	Dit maakt deel uit van het organisatie brede onderzoek naar klanttevredenheid
Dienstverlening (proces)	Beschikkingen en meldingen worden tijdig en correct (juridische en collegiale toets) afgehandeld	% buiten de termijn verleende meldingen en beschikkingen reguliere (8 weken) procedure	0%	
		% buiten de termijn verleende beschikkingen uitgebreide procedure (26 weken)	10%	
		Max. % gevallen waarin de beslistermijn wordt verlengd.	40%	
	Belanghebbenden hebben inzicht in VV of HH proces	% brieven inzake procedures waarin proces en voortgang zijn opgenomen	100%	
	Klachten worden behandeld	In % de klachten die in behandeling worden genomen. (anonieme klachten worden alleen behandeld bij dreiging gezondheid en/of veiligheid)	80%	Het in behandeling nemen van klachten is risico gestuurd.
		De tijd tussen het indienen van de klacht en in behandeling nemen.	5 werkdagen	Reactie kan ook procesvoorstel zijn.
Financiën	We heffen indien mogelijk kostendekkende leges	Volgens vastgestelde legesverordening	Maximaal 100%	Dit volgt uit het periodieke kostendekkendheids-onderzoek

Bijlage 7: Bouwplantoetsing

7.1 Vergunningen in de praktijk

Landelijke tendens is dat er steeds meer vergunningsvrij mag worden gebouwd. De overheid treedt hierbij terug en de aanvrager/bedrijfsleven wordt hierbij zelf verantwoordelijk om aan het Bouwbesluit te voldoen.

De wetgever heeft qua risico inschatting bij de vergunningsvrije activiteiten bepaald, dat de risico's bij deze activiteiten beperkt zijn. In de artikelen 2 en 3 van Bijlage II van het BOR is bepaald voor welke werken geen omgevingsvergunning activiteit bouwen benodigd is. Bij de invoering van de Wabo is de regelgeving van vergunningsvrij gewijzigd. Door de complexiteit hiervan heeft dit geleid tot meer informatieverstrekking richting de burgers. Voorafgaande aan het indienen van omgevingsvergunningen worden steeds meer informatieverzoeken ter beoordeling voorgelegd aan de gemeente. Een aantal ingediende omgevingsvergunningen worden ter beoordeling van brandveiligheidseisen voorgelegd aan de Veiligheidsregio. Tegenover deze informatieverstrekking staan geen legesinkomsten.

7.2 Deel toetsing Bouwbesluit door externe adviseurs

In de gemeente wordt een deel van het Bouwbesluit getoetst door externe adviseurs. Het betreft in dit geval de brandveiligheidsvoorschriften door de Veiligheidsregio IJsselland (VRIJ) en slopen (met asbest), en, voor zover noodzakelijk, geluid door de Omgevingsdienst IJsselland.

Veiligheidsregio

De gemeente hecht veel belang aan

brandveiligheid. De VRIJ toetst de meer complexe aanvragen (zorginstellingen, kinderdagverblijven en of gebouwen waar minder zelfredzame mensen aanwezig zijn etc) en aanvragen waar een niet standaard gelijkwaardige oplossing wordt toegepast. Verder behandelt de VRIJ ook de aanvragen waar het gaat om grote brandcompartimenten betreft (artikel 2.22 Bouwbesluit), een verblijfsvloer hoger dan 20 m is gelegen, er ondergronds gebouwd wordt, er specifieke brandveiligheidsinstallaties worden geïnstalleerd, als er voor het bouwwerk een gebruiksvergunning nodig is, of combinaties van deze toepassingen. De overige aanvragen worden door de gemeente zelf op het thema brandveiligheid getoetst.

Omgevingsdienst

De eerste behandeling van sloopmeldingen ligt bij de Omgevingsdienst. Zij filteren de meldingen op "sloop met asbest" en sloop zonder asbest. Meldingen van sloop zonder asbest vallen vervolgens ter afdoening terug naar de gemeente. Dit gebeurt digitaal via IJVI. Het afdoen van de sloopmeldingen waarin asbest aan de orde is af, inclusief het toezicht op slopen met asbestverwijdering ligt bij Omgevingsdienst. Het overige toezicht en handhaving op het onderwerp bouwen (inclusief sloop zonder asbest) wordt uitgevoerd door de gemeente zelf. Met dit beleid voldoen we aan de Kwaliteitscriteria 2.2 en werken we de doelen van de Verordening kwaliteit VTH uit.

7.3 Bouwplantoetsing op basis van criteria

De bouwplantoetsing wordt afgehandeld binnen het domein Ruimte. De vergunningverleners van dit domein streven

naar een goede en vlotte afhandeling van de vergunningsaanvraag. Voor elke in behandeling zijnde aanvraag is een plantoetsers verantwoordelijk voor de bouwplantoetsing.

De plantoetsers voeren een deel van de bouwplantoetsing uit. Deze toetsing bestaat in de praktijk uit verschillende onderdelen: de algemene beoordeling, de constructieve veiligheid, de brandveiligheid en de toetsing van overige aspecten, zoals b.v. de energiewaarden of technische eisen voor installaties. Enkele van deze onderdelen worden geheel of gedeeltelijk extern getoetst, een gedeelte van de brandveiligheid (de complexe zaken) van de brandveiligheid door de Veiligheidsregio en het totale milieugedeelte en de sloopmeldingen door de Omgevingsdienst.

De overige onderdelen nemen de specialisten binnen het domein voor hun rekening. Onder andere is er een constructeur deeltijd binnen de gemeente aanwezig, hij toetst de constructieve veiligheidsaspecten. Het toezicht op de naleving van wetten en regels geschiedt door cluster Toezicht en Handhaving van hetzelfde domein Ruimte.

Veiligheidsaspecten krijgen, vrijwel altijd, aandacht. Aspecten die vooral liggen op het vlak van consumentengemak minder. Bij bouwwerken met een publieke functie, of publieke toegankelijkheid, worden de belangrijke onderdelen extra gecontroleerd. Voor de bouwplantoetsing zijn de volgende punten van belang:

- ♦ Vaststellen en vastleggen van toetsingscriteria waarop een vergunning wordt getoetst. Dat gebeurt onder andere door middel van dit beleidsplan.
- ♦ Vaststellen van algemene normen voor goede

dienstverlening door de organisatie

- ♦ Werken en streven naar een kortere doorlooptijd tijdens de behandeling van de aanvraag.
- ♦ Verbetering van de digitale werkomgeving.

7.4 Bouwbesluittoets onder de Wkb / Omgevingswet

In de Wet algemene bepalingen

omgevingsrecht is aangegeven waaraan de aanvraag omgevingsvergunning bouwen moet voldoen wil deze leiden tot een vergunning. In artikel 2.10 lid 1a van de Wabo is aangegeven, dat bij de aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen het aannemelijk moet worden gemaakt dat de ingediende aanvraag voldoet aan het Bouwbesluit.

Voor de aanvrager is het mogelijk om bepaalde gegevens na vergunningverlening in te leveren. We hebben het dan over constructieve gegevens en installatiegegevens.

Dit bovenstaande houdt ook in, dat tijdens het vergunningverleningsproces niet alles getoetst kan worden. Ook is vaak alles nog niet uitgekristalliseerd; de aannemer is in dit stadium vaak ook nog niet bekend.

De toetsing aan het Bouwbesluit zal in de nabije toekomst voor het grootste deel van de Omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen worden verricht door gecertificeerde bedrijven, de wet die deze private kwaliteitsborging regelt, is inmiddels aangenomen en zal, zo is nu de planning, gelijk met de omgevingswet per 1 juli 2022 in werking treden. Na invoering van deze "Wet kwaliteitsborging voor het bouwen" (Wkb) is er geen exclusieve rol meer weggelegd voor de lokale overheid voor wat betreft de toetsing aan het Bouwbesluit van vergunningsaanvragen

en op het toezicht hierop. De gemeente behoudt wel de exclusieve bevoegdheid om de ruimtelijke vergunning te verlenen. Hierbij wordt getoetst op het bestemmingsplan, welstand, milieu en monumenten etc. In eerste aanleg is de invoering van de Wkb beperkt tot de gevolgklassen 0 en 1. In de praktijk van de gemeente Raalte betekent dit dat ruim 90% van de jaarlijkse bouwaanvragen. Voor deze klassen vervalt met de inwerkingtreding van de Wkb dus de door de gemeente uitgevoerde bouwtechnische toets en de controle tijdens de bouw. Deze taak wordt overgenomen door de private kwaliteitsborger.

Met de invoering van de private kwaliteitsborging zal de gemeente eerst de aanvraag toetsen aan het bestemmingsplan / Omgevingsplan en op grond hiervan waar mogelijk de ruimtelijke vergunning verlenen. Voor de bouwtechnische toetsing en begeleiding tijdens de bouw huurt de vergunninghouder een private kwaliteitsborger in. De gemeente komt dan weer in beeld bij eventuele handhavingss kwesties. Dit alles vraagt van de organisatie om de betrokken medewerkers op deze veranderingen voor te bereiden en samen met hen te kijken wat dit in de praktijk betekent voor hun werkzaamheden. Waar de bouwtechnische toets voor de gevolgklasse 0 en 1 vervalt komen er, als gevolg van

de Wkb, voor de gevolgklasse 1 (en in latere instantie ook voor de klassen 2 en 3) ook enkele werkzaamheden bij:

- ◆ Het toetsen van de kwaliteitsborger
- ◆ Wordt het juiste borgingsinstrument toegepast
- ◆ Is het borgingsplan aangeleverd
- ◆ De afhandeling van het dossier "bevoegd gezag" zoals dat wordt aangeleverd door de private kwaliteitsborger.

In het kader van de implementatie van de Omgevingswet worden de werkprocessen waarop deze wet betrekking heeft uitgeschreven in procesbeschrijvingen. Zo ook voor de werkprocessen die vallen onder de Wkb.

In regionaal verband zijn initiatieven opgepakt om te komen tot een gezamenlijke beschrijving van het toetsingsprotocol onder de Wkb voor die taken en taakonderdelen waar de gemeentelijke organisatie binnen de bouwplantoetsing een rol houdt. Hieronder valt onder andere de handhaving van de technische bouwkwaliteit, de gemeente blijft immers bevoegd gezag, maar ook houdt de gemeente een beslissende rol bij het in gebruik nemen van het bouwwerk.

Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2022 zullen de processen hierover bekend zijn.

Bijlage 8: Begrippen- en afkortingenlijst

BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
BREF	Staat voor 'BAT reference documents' en is een uitwerking van de IPPC-richtlijn van de Europese Unie. 'BAT' staat voor Best Available Techniques, oftewel de Best Beschikbare Techniek. In een BREF-document staat beschreven wat de meest milieuvriendelijke technieken zijn die een bedrijf kan toepassen
BRIKS	taken op het gebied van Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen
BSBm	Bestuurlijke strafbeschikking milieu
BTP	Basistakenpakket, zoals vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht
KC2.2	(Kwaliteitscriteria 2.2) In landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen beschikbaar gestelde kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving
LAP	Landelijk afvalbeheer plan
LHS	Landelijke handhavingsstrategie
MER	Milieueffectrapport
NP	Niet-provinciaal
OD IJsselland	Omgevingsdienst IJsselland
Ow	Omgevingswet
PDC	Producten- en dienstencatalogus
Variant 4	Het milieu brede takenpakket dat door de ODT wordt uitgevoerd
VTH	Vergunning, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
ZZS	Zeer zorgwekkende stoffen; de meest gevaarlijke stoffen voor mens en milieu