

Raadsbrief ter informatie

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Aan de raad van de gemeente Almelo

Doorkiesnummer
541091

Behandeld door
R.B.J. Maathuis

Datum
17 december 2019

Onderwerp
VTH-beleid 2020

Geachte raadsleden,

Met deze brief informeren wij u over de vaststelling van het beleid vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht.

Het vaststellen van uitvoerings- en handavingsbeleid voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid is een verplichting op basis van de Wabo en het Besluit omgevingsrecht. Met het VTH-beleid 2020 geven wij invulling aan deze verplichting.

Het beleid sluit aan op het VTH-beleid Twente, dat betrekking heeft op de milieutaken die zijn opgedragen aan de Omgevingsdienst Twente. Vorig jaar hebben wij u hierover geïnformeerd.

Uw raad heeft in 2017 de verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht vastgesteld. De verordening bevat de opdracht om beleidsdoelen voor dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en financiën uit te werken. Dit beleid geeft hier invulling aan. Ook zijn concrete beleidsdoelen opgenomen voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid.

Het VTH-beleid 2020 bevat VTH-strategieën en uitvoeringskaders, waarmee gericht sturing wordt gegeven aan uitvoering en handhaving. Het bevat onder meer een toets- en toezichtprotocol, waarmee de bouwplantoetsing en het toezicht op bouwen en ruimtelijke ordening inzichtelijk worden gemaakt. Deze werkwijze draagt bij aan transparantie en uniformiteit in besluitvorming en zorgt ervoor dat de afhandeling reproduceerbaar is. De uitwerking van het beleid voor bouwen & ruimtelijke ordening en het toezicht op brandveiligheid zijn in aparte bijlagen opgenomen.

Het VTH-beleid is onderdeel van de beleidscyclus Wabo. Op basis van de cyclus wordt jaarlijks een uitvoeringsprogramma VTH vastgesteld. Met het jaarverslag VTH wordt geëvalueerd en verantwoording afgelegd. Waar nodig wordt het beleid hierop aangepast.

Het uitvoeringsprogramma VTH 2020 stellen wij binnenkort vast. Het jaarverslag VTH 2018/2019 volgt in het eerste kwartaal van 2020. Beide documenten ontvangt u dan ter informatie.

Het VTH-beleid wordt doorontwikkeld. In 2020 wordt er in regionaal verband een nieuw model risicoanalyse opgesteld. Ook wordt voorgesorteerd op belangrijke wettelijke ontwikkelingen, zoals de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Het VTH-beleid 2020, met bijlagen, is geplaatst in iBabs.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,

F.W. van Ardenne

A.J. Gerritsen

VTH beleid 2020

Uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de
Wabo-taken bouwen, ruimtelijke ordening
en brandveiligheid

DCS 65140
INT 1970104



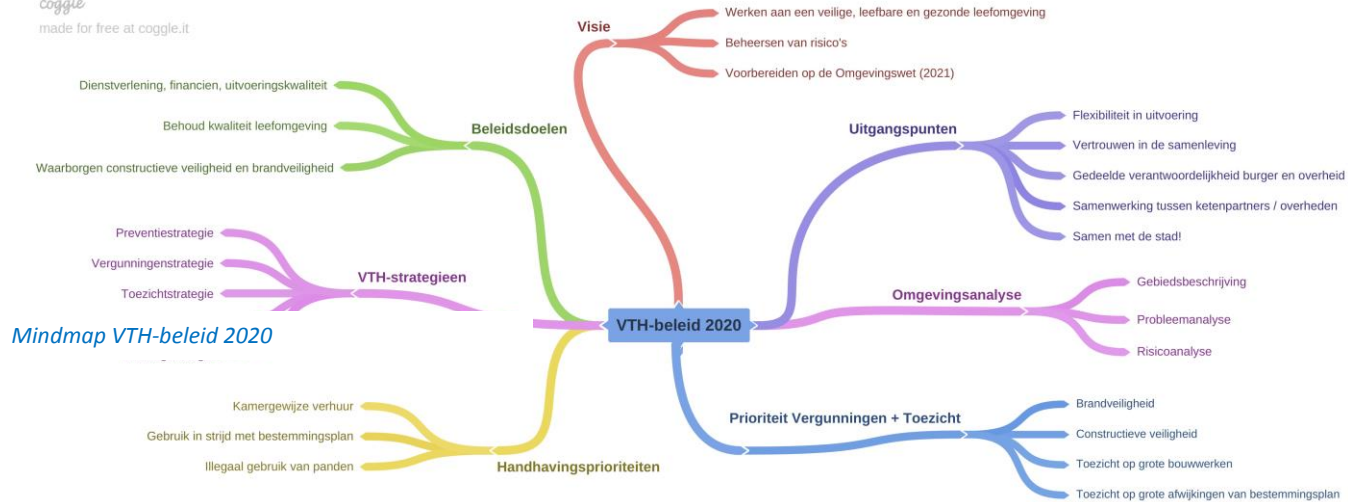
Bronvermelding foto's:

Foto's op pagina 2 en 6: Ter Steege Bouw Vastgoed BV.

Overige foto's: Afdeling communicatie, gemeente Almelo.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	1
Samenvatting	4
1. Inleiding	7
2. Visie, uitgangspunten en doelstellingen.....	9
2.1 Visie op VTH-beleid	9
2.2 Uitgangspunten.....	9
2.3 Doelstellingen	10
3. Omgevingsanalyse.....	12
3.1 Elementen van de omgevingsanalyse.....	13
3.2 Gebiedsbeschrijving.....	13
3.3 Probleemanalyse.....	14
3.4 Risicoanalyse	16
4. Prioriteiten	17
4.1 Landelijke prioriteiten.....	17
4.2 Lokale prioriteiten.....	17
5. Beleids- en uitvoeringscyclus.....	21
5.1 VTH-beleid als onderdeel van de beleidscyclus	21
5.2 Beter doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus	22
6. VTH-strategieën	23
.....	24
7. Organisatie en middelen.....	25
7.1 Organisatie.....	25
7.2 Middelen	25
8. Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging.....	27
8.1 Kwaliteit op strategisch niveau: verordening en beleidsplan	27
8.2 Kwaliteit op operationeel niveau.....	28



Samenvatting

Dit uitvoerings- en handhavingsbeleid heeft betrekking op de Wabo-taken bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Het Besluit omgevingsrecht verplicht tot vaststelling van dit beleid.

Met dit beleid omarmen we de Omgevingswet: we gaan voor een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit doen we samen met de stad én onze ketenpartners. Dienstverlening en participatie organiseren we zoveel mogelijk vanuit het perspectief van de bewoner en de ondernemer. We staan in verbinding met bewoners en bedrijven. We benaderen hen proactief en persoonlijk, op basis van vertrouwen.

De doelstellingen voor ons VTH-beleid leiden we af van de uitgevoerde probleemanalyse (welke problemen doen zich voor in onze gemeente?) en de uitgevoerde risicoanalyse (welke risico's zijn hiermee gemoeid?). We stellen prioriteiten omdat we niet altijd en overal aanwezig kunnen zijn en brengen en brengen zo onze ambitie in overeenstemming met onze capaciteit.

We zijn succesvol in onze uitvoering als we goed invulling geven aan onze beleidsdoelen en gericht werken aan onze VTH-kwaliteit:

Gericht werken aan beleidsdoelen

Voor het taakveld bouwen waarborgen we constructieve veiligheid en bouwkundige brandveiligheid. De focus ligt bij bouwwerken met veel gebruikers, dan wel minder zelfredzame gebruikers. Het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving is de belangrijkste doelstelling voor het taakveld ruimtelijke ordening. Bouw- en gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan moeten worden nageleefd. Het gaat hierbij vooral om grote strijdigheden met het bestemmingsplan en de bewoning van niet-woningen. Kleine strijdigheden op woonpercelen hebben minder prioriteit. We kiezen ook voor actieve bescherming van monumenten. Het belangrijkste effect van niet-naleving is dat monumentale waarden kunnen worden vernietigd of blijvend worden aangetast. Onze inzet voor het taakveld slopen is gericht op het waarborgen van de gezondheid vanwege verwijdering van asbesthoudende toepassingen en het waarborgen van de omgevingsveiligheid bij grootschalige sloop. Het taakveld brandveiligheid voeren we uit in samenwerking met Brandweer Twente. Hiermee werken we aan het vergroten van de brandveiligheid in onze gemeente.

Gericht werken aan onze VTH-kwaliteit

Onze verordening kwaliteit VTH bevat de opdracht om beleidsdoelen voor dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en financiën uit te werken. Dit VTH-beleid geeft hier invulling aan.

Met de vaststelling van VTH-strategieën en uitvoeringskaders geven we sturing aan uitvoering en handhaving. Het maakt de afhandeling reproduceerbaar en draagt bij aan transparantie en uniformiteit in besluitvorming. Hiermee voldoen we aan de procescriteria uit het Besluit omgevingsrecht.

We zijn nog niet klaar! Samen met organisatorische aanpassingen in ons VTH-proces werken we in 2020 verder aan een integraal, samenhangend en vooral resultaatgericht proces. Hierbij sorteren we gericht voor op de ontwikkelingen die op ons afkomen. De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zijn belangrijke toekomstige kaders waarbinnen wij onze werkzaamheden gaan uitvoeren. Waar mogelijk werken we in 2020 al op basis van de principes van deze wetgeving. Vanwege deze ontwikkelingen actualiseren we in 2020/2021 dit VTH-beleid.



1. Inleiding

Een veilige, leefbare en gezonde leefomgeving is een groot goed, maar niet vanzelfsprekend. Het vraagt de nodige inspanningen van inwoners en bedrijven om de kwaliteit van de leefomgeving te behouden en waar mogelijk te versterken. De overheid, en vooral de gemeente, heeft een belangrijke taak in het bewaken en het bevorderen ervan. Eén van de instrumenten die hier actief voor wordt ingezet is vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op basis van de Wabo is een nieuw beleidskader vastgesteld, omdat:

- VTH een wezenlijke gemeentelijke uitvoeringstaak is, waar een substantieel deel van de uitvoeringscapaciteit aan besteed wordt;
- er regelmatig maatschappelijke discussie ontstaat over toezicht en handhaving en de gehanteerde prioriteitsstelling daarbij;
- de impact van toezicht en handhaving voor individuen en bedrijven groot kan zijn;
- het voor de uitvoering van VTH-taken Wabo een wettelijke plicht is op basis van het Besluit omgevingsrecht.¹

Het beleidskader heeft betrekking op de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Bouwen en ruimtelijke ordening zijn de *'thuis taken'* op basis van de Wabo. Deze taken worden door de gemeente zelf uitgevoerd. Brandweer Twente houdt toezicht op brandveiligheid. Het toezichtsbeleid voor brandveiligheid wordt vastgesteld door het college en maakt daarom onderdeel uit van dit beleidskader. De uitvoering van de VTH-taken milieu is opgedragen aan de Omgevingsdienst Twente. De deelnemers aan deze omgevingsdienst hebben hier al eerder gezamenlijk beleid voor vastgesteld.²

De *doelstellingen* voor ons VTH-beleid leiden we af van de uitgevoerde *probleemanalyse* (welke problemen doen zich voor in onze gemeente?) en de uitgevoerde *risicoanalyse* (welke risico's zijn hiermee gemoeid?). Vervolgens stellen we gericht *prioriteiten*. Dit doen we omdat ons toezicht niet altijd en overal in dezelfde mate aanwezig kan zijn. Zo zetten we de beschikbare capaciteit weloverwogen, gericht en effectief in en is onze bijdrage aan een veilige en gezonde leefomgeving zo groot mogelijk. Onze *werkwijze* maken we transparant door deze vast te leggen in VTH-strategieën en uitvoeringskaders.

VTH-beleid staat niet op zich. Het staat in direct verband met onze stad, onze gemeentelijke organisatie en nieuwe wetgeving. Het organisatie- en ontwikkelplan *'voor Stad en Resultaat'* gaat in op de veranderde omgeving en onze rol als gemeente hierin. We staan voor de opgave om onze (VTH-)taken in samenhang en met meer betrokkenheid van burgers en bedrijven uit te voeren. Houding en gedrag zijn kritieke succesfactoren in resultaat- en oplossingsgericht werken. Dit VTH-kader zet hiervoor de eerste stap. Samen met organisatorische aanpassingen in ons VTH-proces werken we in 2020 verder aan een integraal, samenhangend en resultaatgericht proces. Hierbij sorteren we gericht voor op de wettelijke ontwikkelingen die op ons afkomen. De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zijn belangrijke toekomstige kaders waarbinnen wij onze taken gaan uitvoeren. Beide wetten treden naar verwachting in 2021 in werking. Waar mogelijk werken we al in 2020 op basis van de principes van deze wetgeving. Vanwege deze ontwikkelingen actualiseren in 2020/2021 dit VTH-beleid.

¹ Zie artikel 7.2 Bor.

² VTH-beleid Twente; 13 juli 2018.



2. Visie, uitgangspunten en doelstellingen

Dit hoofdstuk geeft de visie op onze uitvoering en noemt zes uitgangspunten die wij hanteren bij onze taakuitvoering. We stellen beleidsdoelen. Hier stemmen we onze uitvoering op af.

2.1 Visie op VTH-beleid

Adequaat VTH-beleid is flexibel en speelt in op actuele behoeften. Almelo wil het VTH-beleid laten aansluiten bij veranderende wensen uit de politiek en de samenleving en die wensen ook in haar ambities laten terugkomen. De uitdaging is om ambities en capaciteit goed op elkaar af te stemmen. Meer ambities betekent dat kritisch moet worden gekeken naar de optimale inzet van medewerkers. Deze nota bevat daarom handvatten voor het bepalen van accenten bij de capaciteitsinzet.

Verder bevat de nota een aanzet tot het uitwerken van het principe van gedeelde verantwoordelijkheid. In een mondige samenleving dragen inwoners en bedrijven bij aan de realisatie van de gewenste omgevingskwaliteit. In de opmaat naar het in werking treden van de Omgevingswet zal deze manier van delen van verantwoordelijkheid voor het realiseren van omgevingskwaliteit een terugkerend en geleidelijk te intensiveren thema zijn.

Onze VTH-inzet is gericht op het waarborgen van de kwaliteit, de leefbaarheid en de veiligheid van de leefomgeving en deze waar nodig te verbeteren. De kern van ons VTH-beleid is om de risico's van niet-naleving van regels tot een minimum te beperken, gegeven de beperkt beschikbare middelen. En dit met zo min mogelijk overlast voor burgers en bedrijven. Een adequate inzet van het VTH-instrumentarium bevordert consistent gemeentelijk optreden.

2.2 Uitgangspunten

Bij het uitvoeren van onze VTH-taken hanteren we zes uitgangspunten:

Vertrouwen in de samenleving. Wij vertrouwen erop dat inwoners en bedrijven de regels naleven en er alles aan doen om risico's en nadelige effecten voor de maatschappij te voorkomen. De grote meerderheid van de mensen is van goede wil. Regelgeving is complex en voor de meeste inwoners geen dagelijkse kost. Mensen die regels overtreden door gebrek aan kennis, treffen niet zonder meer een handhavende gemeente. Samen bekijken we hoe een illegale situatie ongedaan kan worden gemaakt. Het betekent ook dat er niet alleen wordt getoetst, gecontroleerd en gehandhaafd, maar juist ook helder wordt gecommuniceerd en geïnformeerd. Duidelijkheid en goede informatievoorziening zijn cruciaal.

Gedeelde verantwoordelijkheid. Waar mensen wonen en werken, vinden activiteiten plaats. Voorbeelden zijn (agrarische) bedrijvigheid, bouw en recreatie. Die activiteiten kunnen een positieve, maar ook negatieve invloed hebben op de kwaliteit van onze leefomgeving. Het is belangrijk dat de veiligheid en gezondheid van mens en milieu worden beschermd bij dergelijke activiteiten. De mensen die ze uitvoeren zijn daar in eerste plaats zelf verantwoordelijk voor. Zij moeten mogelijke schade, hinder of overlast voorkomen of herstellen.

Op basis van de uitgangspunten van de Omgevingswet staat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven bij het oplossen van vraagstukken voorop. Initiatiefnemers van vergunningaanvragen zijn zelf verantwoordelijk voor het indienen van een complete aanvraag. En tegelijkertijd zijn initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het creëren van draagvlak c.q. acceptatie van voorgenomen plannen bij belanghebbenden, zoals burens. Uiteraard kan de gemeente hierbij adviseren, maar uitgangspunt is dat burgers en bedrijven ook zélf aan zet zijn.

Op het moment dat burgers en bedrijven activiteiten willen ontplooiën, zien wij graag dat ze al in het voortraject bij ons komen voor advies. Wij stellen ons flexibel op bij ontwikkelingen die wenselijk zijn; waarbij rekening wordt gehouden met wettelijke kaders. Als legalisatie van een geconstateerde overtreding mogelijk is, werken wij hieraan mee. Daarbij verwachten wij wel een proactieve houding van de overtreder.

Wij sluiten onze ogen niet voor de verdergaande juridificering van de samenleving. In toenemende mate wordt op de gemeente een beroep gedaan in de situatie van burenruzies. De daaruit voorkomende handhavingsverzoeken hebben een verzwarende van de taaklast van het VTH-domein tot gevolg. Het efficiënt inzetten van medewerkers en middelen voor het

bereiken van de doelstellingen van de gemeente dreigt hierdoor voor een deel in het gedrang te komen. Burgers en bedrijven worden gevraagd om ook zelf verantwoordelijkheid te nemen om hun eigen problemen op te lossen.

Bewaken van leefbaarheid. Activiteiten die ongewenst zijn of overlast veroorzaken worden zoveel mogelijk beperkt. Verpaupering van de leefomgeving gaan we tegen. Bij bewust overtreden van regels en berekenend gedrag, treden we handhavend op en pakken door. Criminele activiteiten bestrijden we in samenwerking met politie en justitie. Binnen onze mogelijkheden kijken we kritisch naar bepaalde risicovolle vergunningaanvragen en houden consequent toezicht.

Risico gestuurd. De gemeente kan en wil niet alles controleren. De rode draad in ons VTH-beleid is dat de inschatting van risico's voor de leefomgeving doorslaggevend is voor de prioriteiten die we stellen bij het stimuleren en/of afdwingen van het naleefgedrag. Risico's bepalen de inzet van de beschikbare capaciteit. Daarbij kiezen we voor een pragmatische aanpak en niet voor een meer principiële aanpak waarbij 'regel is regel' als uitgangspunt dient.

Samenhangend. Toezicht en handhaving worden waar mogelijk in samenhang uitgevoerd, waarbij toezichtlasten voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk worden teruggebracht. Door samenhangend op genoemde terreinen te handhaven, voorkomen we tegenstrijdige eisen en bereiken we maximale effectiviteit van de handhavingsinzet.

Flexibel. Onze prioritering is flexibel. In het VTH-uitvoeringsprogramma stellen we jaarlijks prioriteiten. Deze zijn gebaseerd op een analyse van veiligheids- en gezondheidsrisico's, alsmede aspecten als ruimtelijke kwaliteit en woon- en leefklimaat. De handavingsaanpak evalueren we jaarlijks op effectiviteit. Waar nodig wordt deze bijgesteld. Hiermee zorgen we voor een zo hoog mogelijke effectiviteit van onze handhavingsinspanningen en een zo hoog mogelijke bijdrage aan een veilige, leefbare en gezonde leefomgeving voor de Almelose burgers en bedrijven.

2.3 Doelstellingen

De hoofddoelstelling van ons VTH-beleid leiden we af van de doelstelling van de Omgevingswet:

'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- *bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*
- *doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.'*³

Vertaald naar onze gemeente, leidt dit tot drie algemene VTH-doelen:

① **Samen met de stad.** De gemeente is er voor alle inwoners, bezoekers, eigenaren, bedrijven en instellingen in de stad. De medewerkers die uitvoering geven aan VTH-taken hebben veel contact met de Almelose samenleving. Zij weten daardoor wat er leeft bij de verschillende doelgroepen en wat deze doelgroepen belangrijk vinden. De samenleving verwacht van de overheid dat zij de taken die haar zijn toebedeeld goed uitvoert. De uitvoering van VTH-taken baseren we ook nadrukkelijk op de signalen die we vanuit stad ontvangen. Samen werken we aan een veilige, leefbare en aantrekkelijke stad. Dit doen we met ambitie, daadkracht en vertrouwen, zoals verwoord in het huidige coalitieprogramma. Concreet betekent dit:

- Dienstverlening en participatie organiseren we zoveel mogelijk vanuit het perspectief van de bewoner en de ondernemer. Onze blik en ons handelen is gericht op het 'ja mits'-principe in plaats van op het 'nee, tenzij'-principe.
- We staan in verbinding staat met bewoners en bedrijven. We benaderen hen proactief en persoonlijk, op basis van vertrouwen in de wijk. Vlotte dienstverlening, goede voorlichting, toegankelijke informatie en actieve communicatie horen hierbij.⁴ Hiervoor zetten we onder meer ons Ondernemersloket in, dat recent is opgericht.

② **Sterk inzetten op samenwerking.** Vanwege wetgeving en afgesproken kwaliteitseisen wordt steeds meer regionaal samengewerkt bij de uitvoering van kwaliteitseisen. Almelo wil een sterke samenwerkingspartner zijn in de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bij de afstemming met ketenpartners ligt de regierol voor VTH bij de gemeente.

³ Zie art. 1.3 Omgevingswet (maatschappelijke doelen van de wet)

⁴ Coalitieakkoord Ambitie, daadkracht en vertrouwen, CDA – VVD – LAS – Christenunie Almelo, 2018 - 2022

De Omgevingswet is het antwoord op een veranderende maatschappij en een veranderende rol die de overheid daarin speelt. Onze werkwijze moet worden aangepast aan de uitgangspunten van de Omgevingswet. De samenwerking binnen en buiten de gemeente moet de komende jaren verder worden versterkt. Niet alleen omdat de komende Omgevingswet uitgaat van zowel procedurele als inhoudelijke integraliteit, maar ook omdat we vinden dat het belang van integraliteit niet op kan houden bij de grenzen van de verschillende domeinen van het omgevingsrecht. Voor alle gemeentelijke VTH-taken is het integraal werken een must. Wij delen een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de ambities zo goed mogelijk te vertalen naar een leefbare stad voor alle gebruikers.

③ *Voldoen aan geldende beleidsdoelen en kwaliteitseisen.* In onze kwaliteitsverordening⁵ zijn beleidsdoelen opgenomen. Deze hebben betrekking op de thema's dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en financiën. De uitwerking van deze doelen is opgenomen in de bijlage (hoofdstuk 1). Per beleidsdoel zijn indicatoren opgenomen, waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen wordt voldaan. Waar mogelijk zijn per beleidsdoel streefwaarden opgenomen.

Naast de beleidsdoelen op basis van de kwaliteitsverordening hanteren we een concreet beleidsdoel per taakveld. Dit maakt het mogelijk om de kwaliteit van uitvoering gericht af te stemmen op het betreffende taakveld:

<i>Taakveld bouwen: Waarborgen constructieve veiligheid en bouwkundige brandveiligheid.</i> We waarborgen constructieve veiligheid en bouwkundige brandveiligheid. De focus ligt bij bouwwerken met veel gebruikers, dan wel minder zelfredzame gebruikers.
<i>Taakveld ruimtelijke ordening: Behoud kwaliteit leefomgeving.</i> Bouw- en gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan worden nageleefd. Het gaat hierbij vooral om grote strijdigheden met het bestemmingsplan en de bewoning van niet-woningen. Kleine strijdigheden op woonpercelen zijn vanaf buitenaf moeilijk waar te nemen en hebben minder prioriteit.
<i>Taakveld monumenten: Behoud kwaliteit leefomgeving.</i> Het belangrijkste effect van niet-naleving van voorschriften is dat monumentale waarden kunnen worden vernietigd of blijvend worden aangetast. Monumenten vragen om actieve bescherming.
<i>Taakveld slopen: Waarborgen gezondheid en omgevingsveiligheid.</i> Risico's bij sloop doen zich voor bij verwijdering van asbesthoudende toepassingen (risico voor de gezondheid) en bij grootschalige sloop (veiligheid voor de omgeving). We willen de gezondheidsrisico's van asbest en risico's voor de omgeving voorkomen. Samen met de Omgevingsdienst Twente geven we hier invulling aan.
<i>Taakveld brandveiligheid: Bevorderen een efficiënte en effectieve naleving op het gebied van brandveiligheid.</i> Dit doen we om de brandveiligheid in onze gemeente te vergroten.

Beleidsdoelen per taakveld

Onze kwaliteitsverordening bevat naast beleidsdoelen ook kwaliteitseisen. Deze zijn gebaseerd op de landelijke kwaliteitscriteria voor VTH. Het voldoen aan deze criteria vergt veel inzet in beschrijving en monitoring van processen en investering in medewerkers. De kwaliteitscriteria leggen de lat hoog. Nu werken we niet volledig conform de kwaliteitscriteria. De methode voor het toepassen en het periodiek beoordelen van kwaliteitscriteria werken we 2020 verder uit.

⁵ Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Almelo 2017



3. Omgevingsanalyse

In de omgevingsanalyse leggen we verbinding met de stad: Wat zijn specifieke kenmerken van Almelo? En welke problemen en risico's kunnen spelen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving in Almelo? Onze beleidsdoelen sluiten aan op de omgevingsanalyse.

3.1 Elementen van de omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse geeft inzicht in de kenmerken, problemen en risico's in onze gemeente. De analyse maakt inzichtelijk waar VTH een rol kan spelen in het aanpakken ervan. Daarmee vormt het de basis voor het formuleren van doelstellingen en prioriteiten. De omgevingsanalyse is richtinggevend voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

De *omgevingsanalyse* bestaat uit een gebiedsbeschrijving, probleemanalyse en een risicoanalyse. De *gebiedsbeschrijving* geeft inzicht in de kenmerken van onze gemeente. De problemen die vanuit het toezicht naar voren komen zijn samengevat in de *probleemanalyse*. De *risicoanalyse* geeft een inschatting van de ernst van de risico's en de kans van optreden. Het gaat dan ook om zaken die niet direct waarneembaar zijn, maar wel waarneembaar kunnen worden, zoals instortingsgevaar of brandgevaar.

Inhoud omgevingsanalyse

3.2 Gebiedsbeschrijving

De gemeente Almelo bestaat uit de stad Almelo en de kernen Aadorp, Bornerbroek en Mariaparochie (gedeeltelijk). De gemeente beslaat een oppervlakte van 69,41km² en heeft ruim 72.000 inwoners.⁶

Industriële en agrarische bedrijvigheid. Voor Almelo is werkgelegenheid en economische ontwikkeling van groot belang. Bedrijven moeten zich binnen de gestelde grenzen kunnen vestigen en uitbreiden. De afgelopen jaren heeft de Almelse economie zich goed ontwikkeld. Het aantal gevestigde bedrijven nam fors toe. De gemeente telt nu circa 4500 bedrijven en kent een inrichtingenbestand van ruim 2600 bedrijven. Dit zijn bedrijven die onder de werkingssfeer van de Wet milieubeheer vallen.

Kenmerkend voor Almelo is de (innovatieve) maakindustrie. Belangrijke sectoren zijn logistiek en hightech. Bedrijven zijn vooral gesitueerd op de grotere bedrijventerreinen als het Bedrijvenpark Twente, Wendelgoor, Bornsestraat, Buitenhaven / Noordbroek, Turfkade / Dollegoor, Twentepoort en het XL-businesspark. Het XL-businesspark wordt thans gerealiseerd, heeft een regionale functie en is bestemd voor grote ruimtevragers. Naast deze grote bedrijventerreinen kent de gemeente een aantal kleine bedrijventerreinen, die zich bevinden tussen de woonwijken. De ligging van Almelo in de regio als knooppunt over water, weg en spoor biedt mogelijkheden om dé logistieke hotspot van Oost-Nederland te worden.

Naast de industrie is ook de agrarische sector sterk van betekenis. In het buitengebied zijn ruim 100 agrarische bedrijven gesitueerd. Vooral rondom Bornerbroek is een aantal omvangrijke intensieve veehouderijen gevestigd. Het buitengebied ligt als een schil om de stad en bedraagt ongeveer 45 procent van het totale grondgebied van Almelo. In toenemende mate is hier sprake van stoppende agrarische bedrijven, mede vanwege aangescherpte milieuwetgeving. Dit leidt tot wijziging in functies. Er ontstaan nieuwe (neven)functies, zoals wonen, niet-agrarische bedrijvigheid, recreatie en toerisme. Ook vraagt duurzaamheid ruimte, bijvoorbeeld door aanleg van zonneparken. De veranderende rol en positie van de landbouw heeft grote gevolgen voor het gebruik van ons platteland.

Transitie van de binnenstad. Na de teloorgang van de textielindustrie in de vorige eeuw hebben fabriekscomplexen in het centrum daarop vooral plaatsgemaakt voor detailhandel, horeca en woningbouw. Veel woningen zijn gebouwd in de periode 1980 – 2000 in de vorm van gestapelde woningbouw. De afgelopen jaren is het aantal inwoners in het centrum en het aantal horecabedrijven toegenomen. Echter, evenals in veel andere steden loopt het winkelbestand terug en is sprake van veel leegstaande winkelpanden. Met een nieuwe koers voor de binnenstad kiest Almelo voor het investeren in een compacter centrum en de ontwikkeling van aantrekkelijke binnenstad kwartieren. Hiermee krijgt het centrum een bredere functie dan het primaire winkelen. Er volgt een opmars van horeca, Leisure, werkfuncties en stedelijk wonen. Deze nieuwe functies vullen

⁶ Peildatum 1 januari 2019

de ontstane leegstand op, maar veranderen ook het soort bezoek en de sfeer van de binnenstad. Ook wordt er meer groen en water aan de binnenstad toegevoegd, waardoor de uitstraling sterk verbeterd. De binnenstad van Almelo is volop in ontwikkeling.

Bestaande woningbouw. Buiten het centrum is woningbouw gesitueerd in de stadsdelen Noordoost, Noordwest, Zuidoost en Zuidwest. Het stadsdeel Noordoost wordt gevormd door de wijken Schelfhorst en Sluitersveld. Het stadsdeel Noordwest bestaat uit het dorp Aadorp en de wijken Wierdensehoek en Noorderkwartier. Het dorp Bornerbroek en de wijk De Riet/Nieuwland en Nijrees vormen het stadsdeel Zuidoost. Het stadsdeel Zuidwest bestaat uit de wijken Nieuwstraatkwartier, Ossenkoppelerhoek en Windmolenbroek. Het Nieuwstraatkwartier is de kleinste wijk van Almelo. Omdat de leefbaarheid en veiligheid in deze wijk onder druk staat, keert de gemeente het tij samen met de bewoners, ondernemers en organisaties. Er wordt gewerkt aan een levendig en vitaal Nieuwstraatkwartier waar het fijn wonen, werken en verblijven is. De gemeente investeert met partners in de leefbaarheid en veiligheid in deze wijk.

Nieuwbouwlocaties. Almelo beschikt over nieuwbouwlocaties voor particuliere woningbouw, waaronder Almelo Noord Oost, Indië en Het Weggeler. In afwijking van de landelijke tendens is de realisatie van nieuwbouw in 2019 in Almelo niet afgenomen.

Erfgoed. Het erfgoed in de stad is de zichtbare getuige van het Almelse verleden. De opkomst en de bloei van de textielindustrie is op diverse plekken nog steeds waarneembaar. Het erfgoed geeft glans aan onze stad en is om die reden ook beschermd. Almelo beschikt over ruim 60 rijksmonumenten en ongeveer 90 gemeentelijke monumenten. Ook zijn 13 gebieden aangewezen als beschermd stadsgezicht. Bij de omgang met erfgoed kiest de gemeente voor maatwerk en flexibiliteit, zorgvuldig genoeg om de kwaliteiten optimaal te benutten en daarmee veilig te stellen en tegelijk open genoeg om ruimte te laten voor de dynamiek, die in een vitale stad en ommeland onmisbaar is. De ontwikkeling van het Indië terrein is een mooi voorbeeld van hoe industrieel erfgoed als inspiratiebron wordt gebruikt voor de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk. Met de transformatie van het voormalige stadhuis naar het Stads Huis blijft de stijl van de vermaarde architect J.J.P. Oud behouden en ontstaat er een nieuwe duurzame woon- en leefomgeving aan de rand van het centrum.

Maatschappelijke- en veiligheidsvraagstukken. Met belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen bouwt Almelo gericht verder aan haar stad. Maar er is ook een keerzijde. Almelo kent een relatief hoge werkloosheid, overerfbare armoede, verloedering, overlast van kamerverhuur en ondermijnende criminaliteit. In enkele stadsdelen staat de sociale cohesie onder druk. Bestuurlijk wordt sterk ingezet op het tegengaan van alle vormen ondermijnende criminaliteit. Te denken valt aan excessen, criminaliteit, oneerlijke concurrentie en overlast. Dit zijn brede begrippen waarvan de verschijningsvormen in de dagelijkse praktijk kunnen verschillen. Het kan gaan om illegale en onveilige verhuur van woonruimten, de vervlechting van de onder- en bovenwereld of om druggerelateerde criminaliteit.

3.3 Probleemanalyse

Voor een gezamenlijk overzicht van de problemen die (mogelijk) spelen in de stad, zijn vakspecialisten van het team Regelgeving en Handhaving bevraagd op hun beeld van de stad bij het uitvoeren van het VTH-takenpakket. In de dagelijkse praktijk houden zij zich bezig met vraagstukken en aanvragen op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Dit is een eerste stap in het vormen van een probleemanalyse. In 2020 wordt de probleemanalyse verrijkt met informatie van overige relevante beleidsvelden, wijkregisseurs en in interactie met partners in de stad. De ambitie is om met een integrale probleemanalyse gerichter sturing te geven aan de uitvoering van onze taken.

In de probleemanalyse is onderscheid gemaakt in de verschillende delen van de stad: de binnenstad, woonwijken, industriegebieden en het buitengebied. Per deelgebied is geïnventariseerd welke problemen hier in overwegende mate voorkomen, ten opzichte van andere deelgebieden.

Binnenstad / woonwijken. De transformatie van de binnenstad leidt tot een toename van het aantal vergunningaanvragen en het vergunningsgerichte toezicht. Dit gaat gepaard met nieuwbouw en verbouw van panden. Hierdoor is sprake van toegenomen werkdruk. Vanwege leegstand of alternatief gebruik van winkelpanden is toezicht op het gebruik van bestaande panden noodzakelijk.

Ook groeit het aantal panden dat na splitsing van het pand wordt gebruikt voor kamergewijze verhuur. Dit leidt mogelijk tot aantasting van de leefomgeving in het centrum en in woonwijken. Groepen die vaak gebruik maken van kamerbewoning zijn studenten, arbeidsmigranten en de onderkant van de samenleving. Panden die worden gebruikt voor kamergewijze verhuur zijn vaak niet veilig om in te wonen, doordat essentiële voorzieningen ontbreken. Daarnaast kan sprake zijn van strijdigheid met het bestemmingsplan. De panden die worden gebruikt voor kamergewijze verhuur moeten worden beoordeeld op planologische aanvaardbaarheid en op veiligheid. Waar nodig wordt handhavend opgetreden. Vanwege groei van het aantal locaties is een uitgebreidere inventarisatie nodig, inclusief vervolgstappen als situaties niet voldoen aan toepasselijke regelgeving.

In delen van de binnenstad en in woonwijken doen zich situaties voor van verloedering. Versterkt integraal toezicht is wenselijk voor gerichte aanpak van deze situaties.

Industrieterreinen. De industrieterreinen van Almelo zijn divers in opbouw en omvang. Het periodieke toezicht op bedrijfsactiviteiten gebeurt door toezichthouders van de Omgevingsdienst Twente. Dit toezicht beperkt zich doorgaans alleen tot het milieutoezicht. De opgave vanuit toezicht is ook om, waar mogelijk en noodzakelijk, breder te kijken dan de 'eigen' vakdiscipline. Gemeente en omgevingsdienst werken samen aan verbetering van aansluiting tussen disciplines. Juist de fysieke nabijheid onze gemeente en de omgevingsdienst leidt ertoe dat we hierin goed kunnen samenwerken.

De problemen die vanuit bouwen en ruimtelijke ordening worden ervaren, hebben vooral betrekking op het gebruik van panden in afwijking van het bestemmingsplan, waaronder illegale bewoning en detailhandel op bedrijventerreinen. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar de aard en omvang van dit probleem. Daarbij valt op dat detailhandel-activiteiten bij bedrijven vaak niet op zich staan, maar sprake is van een combinatie met andere activiteiten zoals een groothandel of opslag/logistiek. Verschillende bedrijfsactiviteiten zijn met elkaar verbonden en niet zonder meer los te koppelen. Onderzocht wordt of er mogelijkheden zijn om het detailhandelbeleid aan te passen ten behoeve van ondergeschikte detailhandel.

Buitengebied. Stoppende agrarische bedrijven leiden tot vrijkomende agrarische bebouwing. Voormalige bedrijfsgebouwen kunnen worden gesloopt, waarbij nieuwe woonfuncties ontstaan door toepassing van de Rood- voor-Rood regeling. Het bestemmingsplan moet hiervoor worden aangepast. Vrijkomende agrarische bebouwing kan ook voor andere functies worden ingezet, mogelijk in strijd met het bestemmingsplan. Bijvoorbeeld door de vestiging van een autohandel / werkplaats in een voormalig agrarisch bedrijfsgebouw. Wijzigingen worden niet altijd gemeld. Ook kan in voormalige bedrijfsgebouwen ruimte worden gevonden voor ondermijnende activiteiten, mogelijk druggerelateerd.

Ontwikkelingen op het vlak van recreatie en toerisme kunnen leiden tot overlast. Nieuwe initiatieven hebben mogelijk gevolgen voor bouw- en ruimtelijke ordeningsaspecten, brandveiligheid en een toename in de verkeersdruk en verkeersveiligheid. Duurzaamheidsinitiatieven, zoals zonne- en windenergie, vragen ruimte in het buitengebied. Mogelijk worden hierdoor negatieve effecten ervaren op de kwaliteit van de leefomgeving.

De provincie Overijssel stimuleert de dynamiek in het buitengebied en hanteert hiervoor de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). Dit is een bundeling van diverse bestaande regelingen als Rood voor Rood, Rood voor Groen, Vrijkomende Agrarische Bebouwing en landgoederen. Nieuwe ontwikkelingen zijn vaak mogelijk onder de voorwaarde dat ze bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Gemeentelijk toezicht op de uitvoering KGO-maatregelen is noodzakelijk en is een nieuwe taak omdat hier niet eerder uitvoering aan is gegeven.

Bij agrarische bedrijven die hun bedrijfsactiviteiten voortzetten is vaak sprake van schaalvergroting en het voortdurend professionaliseren van de bedrijfsvoering. Actuele thema's hebben betrekking op het verminderen van de emissie van ammoniak en fijnstof door aanpassing van huisvestingssystemen, de aanpak van stalbranden, het voorkomen en beperken van dierziekten en de omgang met de stikstofproblematiek. Dit vraagt om goede afstemming tussen verschillende overheden. Samen met betrokken ketenpartners (politie, openbaar ministerie, veiligheidsregio, omgevingsdienst en GGD) moeten we waar nodig gericht samenwerken bij het uitvoeren van taken in het buitengebied van onze gemeente.

Illegale bouw en aantasting erfgoed. In nagenoeg de hele stad komt het voor dat zonder vergunning wordt gebouwd, terwijl wel een vergunning benodigd is. Omdat het huidige toezicht vooral vergunningsgericht wordt uitgevoerd, is er geen precies beeld van het aantal gevallen. Doorgaans gaat het om kleinschalige bouwwerken, waarvan de risico's beperkt zijn.

De laatste jaren zijn de mogelijkheden voor vergunningsvrij bouwen verruimd. Vergunningsvrij betekent niet regelvrij. Ook bij vergunningsvrije bouwwerken geldt dat risico's relatief beperkt zijn. Vanwege het vergunningsgerichte karakter van het huidige bouwtoezicht, vindt controle op vergunningsvrije bouwwerken in de praktijk nauwelijks plaats.

Het erfgoed binnen onze gemeente ligt verspreid over de stad. Een concentratie van erfgoedobjecten is aanwezig in de oude binnenstad. Een deel van het Almeloerse erfgoed heeft een beschermde status en is aangewezen als rijksmonument of gemeentelijk monument. Het komt voor dat zonder of in afwijking van de benodigde omgevingsvergunning werkzaamheden aan een monument worden uitgevoerd. Bij dit soort overtredingen is het vaak niet mogelijk om terug te brengen wat er was, omdat originele componenten of materialen dan al verloren zijn gegaan. Wanneer materialen zijn weggegooid of stukgemaakt, kan het alleen nog zo goed mogelijk worden gerepareerd of nagemaakt. Bij constatering dat zonder of in afwijking van een benodigde vergunning wordt gewerkt, wordt in de praktijk doorgaans onmiddellijk een bouwstop opgelegd. Strafrechtelijke handhaving is de meest aangewezen vorm van handhaving.

3.4 Risicoanalyse

De basis voor de gestelde doelen en prioriteiten komen ook voort uit de risicoanalyse. De wetgever schrijft voor dat een risicoanalyse ten grondslag moet liggen aan het beleid⁷. De analyse geeft inzicht waar de risico's zich voordoen en geeft op deze wijze een handvat voor het maken van keuzes in zowel toetsing als toezicht en handhaving. In Twente gebruiken alle gemeenten en de provincie dezelfde risicoanalyse voor toezicht en handhaving. Op basis hiervan worden prioriteiten gesteld.

De huidige risicoanalyse dateert uit 2008 en moet worden geactualiseerd. Er zijn afspraken gemaakt om op korte termijn in heel Overijssel tot een nieuwe, Wabo-brede risicoanalyse te komen. Gemeenten in Twente en IJsselland, de provincie Overijssel en de Omgevingsdiensten Twente en IJsselland worden betrokken bij de voorbereiding van de nieuwe risicoanalyse. Tot het moment van vaststellen van de nieuwe risicoanalyse, moet gebruik worden gemaakt van de risicoanalyse uit 2008. Deze risicoanalyse is vooral gericht op de uitvoering van milieutaken.

Nu bestaat er behoefte aan een actuele risicoanalyse voor bouwtaken. Daarom wordt met dit VTH-beleid voorzien in een praktisch alternatief voor de prioritering van het bouwtoezicht. Deze analyse is opgesteld door vakspecialisten bouwtoezicht. De risico's baseren we op zes maatschappelijke effecten: Fysieke veiligheid, kwaliteit leefomgeving, financieel-economische schade, natuur/duurzaamheid, volksgezondheid en bestuurlijk imago. Ook maken we onderscheid tussen vergunningsgericht toezicht en toezicht en handhaving bij overtredingen. De volledige risicoanalyse is opgenomen in de bijlage (hoofdstuk 3).

De belangrijkste omgevingsrisico's manifesteren zich bij de volgende toezichtstaken:

Vergunningsgericht toezicht	
Brandveilig gebruiken	Gebruiksvergunning brandveilig gebruik
Bouwen	Grote bouwwerken, geen gebouw zijnde (zoals bruggen, geluidsschermen, viaducten) Hoofdgebouwen, geen woningen zijnde (zoals openbare gebouwen voor zorg, onderwijs en sport)
Afwijken van het bestemmingsplan	Grote strijdigheden met het bestemmingsplan en bewoning in een niet-woning (zoals loodsen, bedrijfspanden, kantoren, e.d.)
Toezicht en handhaving bij overtredingen	
Afwijken van het bestemmingsplan	Kamergewijze verhuur
	Illegaal gebruik van panden
	Gebruik in strijd met het bestemmingsplan

Toezicht op belangrijkste risico's

⁷ Zie art. 7.2, lid 2 Besluit omgevingsrecht.

4. Prioriteiten

De beleidsdoelen geven aan wat we willen bereiken met het uitvoeren van onze VTH-taken. De omgevingsanalyse beschrijft de kenmerken van onze gemeente en de problemen en risico's die zich voor (kunnen) doen. De volgende stap is het stellen van prioriteiten. Vanwege beperkte capaciteit kan niet op alles ingezet worden. We prioriteren onze taakuitvoering risicogericht en op basis van beschikbare capaciteit. Daarbij maken we onderscheid tussen landelijke prioriteiten en lokale prioriteiten.

4.1 Landelijke prioriteiten

Voorheen werd in de landelijke overleggen voor handhavingssamenwerking meerjarige handhavingsprioriteiten vastgesteld. Na de landelijke herziening van het VTH-stelsel zijn tot op heden geen landelijke prioriteiten vastgesteld. De enige landelijke afspraak tussen het Rijk en de koepelorganisaties is dat alle betrokken instanties in de uitvoering van hun VTH-taken ook uitvoering geven aan de afspraken uit het in 2013 gesloten Energieakkoord. Dat betekent dat er aandacht is voor energie en duurzaamheid. In 2016 is een extra pakket aan maatregelen overeengekomen om de doelen uit het Energieakkoord te kunnen bereiken, zoals verplichte energiebesparing voor de energie-intensieve industrie, per 1 januari 2018, en een pakket aan maatregelen voor energiebesparing in de gebouwde omgeving. Andere onderwerpen die hoog scoren op de landelijke en provinciale 'prioriteitenlijsten' zijn:

- Asbest (*milieu*)
- Bodem (*milieu*)
- Risicovolle inrichtingen (*milieu*)
- Brandveiligheid en opslag gevaarlijke stoffen (*milieu*)
- Indirecte lozingen (*milieu*)
- Brandveiligheid (*bouwtoezicht, brandweer*)
- Constructieve veiligheid (*bouwtoezicht*)
- Handhaving bestemmingsplannen (*ruimtelijke ordening, bouwtoezicht*).

Veel van deze prioriteiten hebben betrekking op de milieutaken waarvan de uitvoering is opgedragen aan de Omgevingsdienst Twente. Prioriteiten die zijn gerelateerd aan bouwen en ruimtelijke ordening, worden behandeld in de volgende paragraaf.

4.2 Lokale prioriteiten

De rode draad in ons VTH-beleid is dat de inschatting voor risico's voor de leefomgeving doorslaggevend is voor de prioriteiten die we stellen bij het stimuleren en/of afdwingen van het naleefgedrag. Omdat er beperkte capaciteit is die niet op alles ingezet kan worden, geven we prioriteit aan de thema's en gevallen waarin de risico's van niet naleving (kans maal effect) het grootst zijn. We nemen hierbij onze huidige gemeentelijke VTH-organisatie en –werkwijze als uitgangspunt. Toekomstige wijzigingen kunnen nopen tot het aanpassen van dit VTH-beleid.

Prioriteiten voor het taakveld bouwen en ruimtelijke ordening

Bij het bouwen van woningen en utiliteitsgebouwen is het van belang dat deze constructief- en brandveilig, bruikbaar en energiezuinig worden gebouwd. Hierop zijn de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 van toepassing. Daarnaast moet worden voldaan aan de welstandeisen, als een bouwwerk niet is gelegen in een welstandsvrij gebied. De uitvoering van VTH-taken in de vergunning- en realisatiefase is gericht op het voorkomen van onnodig hoge kosten van herstel van fouten die pas in de gebruiksfase ontdekt worden.

We vinden het belangrijk dat, mede op basis van meldingen en signalen, wordt toegezien op illegale bouw en op klachten inzake achterstallig onderhoud en de (technische) kwaliteit van de (bestaande) gebouwde omgeving. Het gebruik van bouwwerken (wonen of bedrijfsmatig) moet passen in het bestemmingsplan.

▫ **Vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening:** Bij vergunningverlening vindt prioritering plaats op het niveau van diepgang van de toetsing van de aanvraag. Bij de beoordeling van bouw aanvragen wordt voor het toetsen van aanvragen aan het Bouwbesluit gebruik gemaakt van een toetsmatrix. Wij nemen de landelijke toetsmatrix als uitgangspunt, maar passen deze op onderdelen aan vanwege lokale prioriteiten. In het bijzonder gaat het om de volgende afwijkingen:

➤ *Geen toets aan het Bouwbesluit voor kleine bouwwerken.*

Er vindt geen toets aan het Bouwbesluit plaats voor bouwwerken die naar aard en omvang vergunningsvrij kunnen worden gebouwd, maar dat niet zijn omdat:

- er wordt gebouwd aan de voorgevel of op een voorerf; of
- zij zijn gelegen binnen een gemeentelijk beschermd stadsgezicht of zijn aangewezen als monument.

Als deze omstandigheden niet aanwezig waren, dan zouden de bouwwerken vergunningsvrij gerealiseerd kunnen worden. De bouwwerken moeten onverminderd voldoen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit.

➤ *Afschalen op bepaalde onderdelen; maar niet op constructieve veiligheid, brandveiligheid en veiligheid bij sloopwerkzaamheden.*

Wij toetsen minder op onderdelen waar niet of nauwelijks risico's worden gelopen. De reden tot afschalen varieert per onderdeel. Bepaalde producten zijn dermate gestandaardiseerd dat deze in nagenoeg alle gevallen voldoen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit, waardoor toetsing op deze onderdelen minder intensief kan zijn. Daarnaast wordt op een aantal onderdelen afgeschaald, omdat de tijd van intensieve toetsing niet opweegt tegen het verminderen van de risico's. Ook is het in sommige gevallen niet mogelijk de praktische werking te toetsen aan de hand van tekeningen. Het resultaat kan pas worden bepaald tijdens uitvoering. Hier kiezen we voor controle tijdens de realisatiefase.

De toetsing van constructieve veiligheid en brandveiligheid worden uitgevoerd op het landelijke toetsniveau. Er wordt niet afgeschaald. Met betrekking tot het voorkomen van onveilige situaties en hinder bij sloopwerkzaamheden toetsen wij op een hoger niveau.

➤ *Professionaliteit bouwplantoetsers in relatie tot toetsniveau; gebruik BRIS-toets*

De toetsniveaus uit de Almelose matrix zijn minimale toetsniveaus. Een bouwplantoetsers kan op basis van zijn professionele kennis, of om een andere reden, ervoor kiezen onderdelen op een hoger niveau te toetsen.

Bij bouwplantoetsing wordt gebruik gemaakt van de applicatie BRIS-toets. Dit is een web-applicatie die is ontwikkeld voor bouwtechnische toetsing. Wijzigingen in wet- en regelgeving worden hier automatisch in doorgevoerd. Toets rapportages worden opgeslagen, zodat het resultaat van de beoordeling kenbaar is.

Het toetsprotocol is opgenomen in de bijlage (hoofdstuk 2). Afwijkingen ten opzichte van de landelijke matrix zijn hierin gearceerd aangegeven.

▫ *Toezicht en handhaving bouwen en ruimtelijke ordening:* Er wordt onderscheid gemaakt tussen vergunningsgericht toezicht en overig toezicht. Het vergunningsgerichte toezicht vindt plaats bij start van de bouwwerkzaamheden, na het verlenen van de omgevingsvergunning. Overig toezicht omvat een tamelijk breed takenpakket en heeft veelal betrekking op gebiedsgericht toezicht (waaronder het toezicht op leegstaande winkelpanden), het behandelen van klachten, controle vanwege handhavingsbezoeken en bezwaar, handhaving brandveiligheid in samenwerking met de brandweer en het uitvoeren van interdisciplinaire GUSTOS-controles. GUSTOS-controles worden uitgevoerd ter voorkoming van ondermijning en ter waarborging van een veilig gebruik van panden. Het gaat hierbij om constructieve veiligheid, brandveiligheid en illegaal wonen. Deze controles worden uitgevoerd in samenwerking met de sociale recherche, politie en de brandweer.

De toezicht- en handhavingstaken zijn opgenomen in de bijlage (hoofdstuk 3).

Prioritering in relatie tot beschikbare capaciteit

Vertrekpunt voor het stellen van prioriteiten is de beschikbare capaciteit. Gegeven de beperkt beschikbare middelen, moeten keuzes worden gemaakt in de uitvoering van taken.

▫ *Vergunningverlening:* Verwacht wordt dat de werkzaamheden voor bouwplantoetsing op basis van het gekozen toetsniveau kunnen worden uitgevoerd. Als in 2020 blijkt dat de kwalitatieve toetsing moet worden gewijzigd, dan wordt hiervan melding gemaakt in het jaarverslag en wordt het beleid hierop aangepast. Daarbij worden ook de consequenties voor de inzet van capaciteit inzichtelijk gemaakt.

In kwantitatieve zin wordt niet geprioriteerd. Vergunningverlening is een vraag gestuurd proces waar de gemeente geen directe invloed op heeft. Ingekomen vergunningaanvragen moeten binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Waar nodig wordt voorzien in extra capaciteit. De VTH-begroting biedt hier ruimte voor.

▫ **Toezicht en handhaving:** De bouwinspecteurs hebben een breed takenpakket. Het toezicht op de activiteit bouwen is een kerntaak. Daarom wordt aan vergunningsgericht toezicht prioriteit gegeven, waarbij wel de keuze wordt gemaakt om bij de volgende onderdelen minder intensief toezicht te houden:

- categorie 1 bouwwerken (bouwkosten < €100.000): dit beperkt zich tot een eindcontrole.
- Particuliere sloop met asbest: in de helft van de gevallen wordt een controle uitgevoerd.

Als er aanleiding bestaat om in een bepaald geval intensiever te controleren, dan wordt hier uitvoering aan gegeven.

Naast vergunningsgericht toezicht geldt dat prioriteit wordt gegeven aan de inzet op handhavingsbezoeken en bezwaar, alsmede handhaving brandveiligheid in samenwerking met de brandweer. Dit zijn wettelijk verplichte taken.

Het uitvoeren van interdisciplinaire GUSTOS-controles past binnen onze algemene doelstelling om toezicht en handhaving zoveel mogelijk in samenhang uit te voeren. Hiermee verminderen we de toezichtlasten voor burgers en bedrijven en bereiken we maximale effectiviteit van de handhavingsinzet. De werkwijze van GUSTOS-controles is niet geformaliseerd, waardoor de benodigde capaciteit niet duidelijk is vastgesteld. Met het VTH-uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks bepaald welke capaciteit beschikbaar is voor het uitvoeren van deze controles.

Uit de probleemanalyse blijkt dat er, naast toezicht op bouwactiviteiten, vooral behoefte is aan gebiedsgericht toezicht⁸. Het gaat onder meer om de volgende onderwerpen: kamergewijze verhuur (woningsplitsing), detailhandel op industrieterreinen, planologische afwijkingen in het buitengebied, illegale bouw en toezicht op naleving van voorschriften uit de provinciale regeling 'Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving'. Echter, als het bouwtoezicht ook structureel en wezenlijk uitvoering wil geven aan gebiedsgericht toezicht, is formatieve uitbreiding noodzakelijk.

Actief gebiedsgericht toezicht heeft ook gevolgen voor de werkvoorraad van handhaving/juridische advisering. Bij constatering van overtredingen vindt correspondentie plaats en moet een legalisatieonderzoek worden uitgevoerd.

Omdat gebiedsgericht toezicht niet is geformaliseerd, vindt inzet vanuit het bouwtoezicht plaats op basis van beschikbare capaciteit. Met het VTH-uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks bepaald welke capaciteit hiervoor beschikbaar is. Als besloten wordt om actiever in te zetten op gebiedsgericht toezicht, moet het VTH-beleid hierop worden aangepast. Het beleid zal duidelijke doelen moeten stellen. Op basis hiervan, kunnen concrete taken en activiteiten worden benoemd, voorzien van een deugdelijke capaciteitsberekening.

⁸ Deze vorm van toezicht is gerelateerd aan geografische gebieden. Het betreft toezicht op algemene wet- en regelgeving en niet op objectgebonden beschikkingen in de realisatiefase. Gebiedsgericht toezicht richt zich op controle van (alle) objecten in een gebied of op één of meerdere thema's (zoals opsporen illegale bouw, strijdig gebruik). Overtredingen kunnen worden geconstateerd door actieve controle of vanwege signaleringen.



5. Beleids- en uitvoeringscyclus

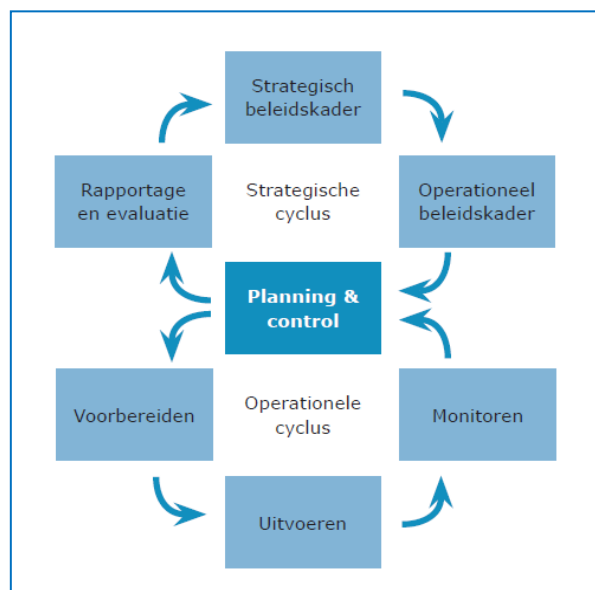
De uitvoering van de VTH-taken verloopt volgens twee cycli: een beleidsvormende en een uitvoerende. In combinatie worden deze ook wel de 'Big-8' genoemd. VTH-beleid maakt onderdeel uit van de beleidscyclus. We moeten in control komen op het goed doorlopen van de beleids- én uitvoeringscyclus. Dit vraagt de komende periode aandacht. Onze leerpunten lichten we toe.

5.1 VTH-beleid als onderdeel van de beleidscyclus

Deze beleidsnota VTH is onderdeel van de beleidscyclus zoals beschreven in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In het Bor staan de minimumeisen waaraan elke professionele VTH-organisatie moet voldoen. Deze eisen hebben tot doel de uitvoering van VTH-taken op een adequate, herkenbare en structurele wijze te laten verlopen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een model dat zorgt voor een logische aaneenschakeling van bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen. Dit procesmodel is naar zijn vorm bekend geworden onder de benaming 'Big-8'.

Aan de hand van de Big-8 worden de volgende stappen in het beleidsproces onderscheiden:

1. Rapportage en Evaluatie
2. Strategisch Beleidskader
3. Operationeel Beleidskader
4. Planning en Control
5. Voorbereiden
6. Uitvoeren
7. Monitoren



Beleidscyclus Big-8

Strategisch beleidskader: de beleidsnota VTH

Deze beleidsnota VTH vormt samen met het VTH-beleid Twente binnen deze cyclus het strategisch beleidskader. De strategie is gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse en bevat onder meer doelen, strategieën en afspraken over samenwerking. De periode waarop de strategie betrekking heeft, is niet voorgeschreven. In dit beleidsplan wordt voor de lokale beleidstaken gekozen voor een periode van één jaar vanwege de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging (naar verwachting per 2021) en de ontwikkelingen binnen onze gemeentelijke organisatie.

Operationeel beleidskader: het uitvoeringsprogramma VTH

We werken op basis van een jaarlijks uitvoeringsprogramma dat ter vaststelling aan het college van burgemeester en wethouders wordt aangeboden. In het uitvoeringsprogramma worden zowel de doelstellingen als de prioriteiten verder uitgewerkt en als concrete activiteiten benoemd, inclusief de capaciteit die daar bij hoort. Vertrekpunt is de bestaande capaciteit.

Vorbereiden en uitvoeren: de uitvoeringsorganisatie

Onze organisatie is zodanig ingericht dat een adequate en effectieve uitvoering van de VTH-taken gewaarborgd is en de mogelijkheid blijft om aan te passen. Hiervoor zijn ten minste geborgd:

- Personeelsformatie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- Scheiding ten aanzien van vergunningverlening en toezicht & handhaving;
- Bereikbaarheid buiten kantooruren;
- Werkprocessen, procedures ten aanzien van de uitvoering van vergunningverlenings- en handhavingstaken ten toezien op het werken conform vastgestelde processen;
- Financiële middelen.

De uitvoeringsorganisatie wordt toegelicht in het hoofdstuk 7 (Organisatie en middelen).

Monitoring

We werken volgens de systematiek van monitoring van processen, resultaten en de effecten hiervan. Hiermee wordt bepaald of doelstellingen worden behaald en vindt bijstelling van doelen en prioriteitstelling plaats. Voor het monitoren van het effect van vergunningverlening en handhaving zijn waar mogelijk doelen en maatregelen (indicatoren) benoemd. Deze maatregelen sluiten aan bij de doelstellingen en geven een beeld over in hoeverre doelstellingen behaald worden.

Monitoring wordt toegelicht in het hoofdstuk 7 (Organisatie en middelen).

Rapportage en evaluatie

Een gedegen verantwoording maakt het mogelijk de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen en waar nodig bij te sturen. Verantwoording vindt plaats met het jaarverslag VTH, waarbij gerapporteerd wordt over de in het uitvoeringsprogramma VTH geplande en uitgevoerde activiteiten. Het jaarverslag wordt bestuurlijk vastgesteld. Geconcludeerd wordt of de bestuurlijk wenselijke situatie aanwezig is. Eventuele aanpassingen of bijstellingen worden opgenomen in het VTH-uitvoeringsprogramma voor het daaropvolgende jaar.

5.2 Beter doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus

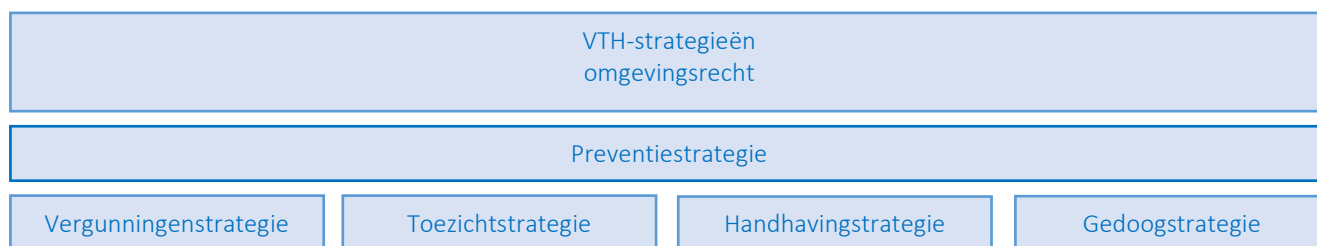
Uit zelfanalyse blijkt dat we zowel beleids- als uitvoeringscyclus volledig doorlopen. Gelijktijdig merken we daarbij op dat de cycli in de praktijk nog niet soepel op elkaar ingrijpen en harmonieus draaien. Onderdelen van de cyclus staan soms nog (te) los van elkaar. De komende periode zetten we in op het gericht doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus. We professionaliseren door te leren van onze ervaringen.

Met het uitvoeringsprogramma 2020 gaan we beleidsdoelen operationaliseren en verder door de onderdelen van de Big-8 leiden. Met het jaarverslag doen we verslag van onze ervaringen.

6. VTH-strategieën

Onze VTH-strategieën maken inzichtelijk hoe taken worden uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken. Essentie is dat we ons continu richten op die zaken die er daadwerkelijk toe doen en we onze mensen en middelen effectief en efficiënt inzetten.

We maken onderscheid in de volgende strategieën:



VTH-strategieën omgevingsrecht

Preventiestrategie

Handhaving van overtredingen kan effectief zijn, maar hoeft niet altijd de meest doelmatige aanpak te zijn. Handhavend optreden betekent het corrigeren van een ongewenste situatie. Dat is voor de overtreder, het bestuursorgaan en/of eventuele andere partijen weinig doelmatig in situaties waarbij overtredingen ontstaan uit gebrek aan kennis of informatie. De preventiestrategie beschrijft hoe overtredingen van wet- en regelgeving kunnen worden voorkomen. Communicatie en voorlichting spelen een grote rol. De preventiestrategie is vooral gericht op het vergroten van de bewustwording van burgers en bedrijven dat zij zélf verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving. Bekendheid met de regels vormt immers de basis voor het naleven van regels.

Vergunningenstrategie

In de vergunningenstrategie leggen wij vast welke vormen van vergunningverlening er zijn en welke toetsingskaders daarbij gelden. Met deze strategie zorgen wij ervoor dat we het kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden zo hoog mogelijk houden. In ieder geval voldoen we hiermee aan de wettelijke eisen.

Toezichtstrategie

De toezichtstrategie beschrijft op welke manier en in welke mate toezicht wordt gehouden. Toezicht houden draagt eraan bij dat mensen wettelijke voorschriften naleven en het beperkt de risico's op het overtreden van die voorschriften. De aard en de frequentie van het toezicht zijn afhankelijk van het risico dat een project vormt.

Sanctiestrategie

Als uit het toezicht blijkt dat er sprake is van een overtreding, dan treden we hiertegen handhavend op. Als uitgangspunt voor de handhavingsmiddelen die we inzetten, geldt de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Conform de LHS zetten we een passende sanctie in die ze effectief en efficiënt mogelijk leidt tot beëindiging van de overtreding. De sanctie wordt aangepast aan de beschikbare feiten, de aard en omstandigheden van de overtreding en het naleefgedrag van de burger of het bedrijf.

Gedoogstrategie

Er zijn omstandigheden waarbij we niet handhavend optreden tegen een overtreding. Dit zogenoemde 'gedogen' gebeurt op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. De landelijke regels voor gedogen vormen de basis voor dit VTH-beleid. Omdat het naleven van de regels ons uitgangspunt is, gaan we terughoudend om met gedogen. Het kan alleen onder strikte voorwaarden.

De strategieën zijn uitgewerkt in de bijlage (hoofdstuk 4). De operationele uitvoeringskaders voor vergunningverlening en toezicht en handhaving zijn in de bijlage opgenomen als hoofdstuk 5 en 6



7. Organisatie en middelen

7.1 Organisatie

Bestuurlijke organisatie

Het college van burgemeester en wethouders is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor VTH op het gebied van de Wabo. Het college stelt hiervoor beleid vast en maakt dit bekend aan de gemeenteraad. Het college beslist op vergunningaanvragen en treedt waar nodig bestuursrechtelijk handhavend op.⁹

De portefeuillehouder VTH bewerkstelligt dat, waar nodig, op bestuurlijk niveau afstemming plaatsvindt zodat er slagvaardig richting burger, bedrijf, instelling of overheid wordt opgetreden. Daarnaast draagt hij bestuurlijk verantwoordelijkheid dat het beleid wordt uitgevoerd binnen de visie en uitgangspunten van deze beleidsnota.

De gemeenteraad stelt bestemmingsplannen en verordeningen vast en heeft in het kader van vergunningverlening in bepaalde gevallen de bevoegdheid om een verklaring van geen bedenkingen af te geven. De gemeenteraad heeft formeel geen wettelijke bevoegdheid over de wijze van uitvoering van de VTH-taken.

Ambtelijke organisatie

De VTH-taken bouwen en ruimtelijke ordening en het gebiedstoezicht milieu worden uitgevoerd door medewerkers van het team Regelgeving en Handhaving en het team Leefomgeving, voor zover deze niet zijn ondergebracht bij de Omgevingsdienst Twente. Vanwege de gemeentelijke reorganisatie heeft het team Regelgeving en Handhaving een tijdelijke landingsplaats in de eenheid Klantcontactcentrum. Dit in afwachting van verdere organisatorische ontwikkelingen.

Daarnaast worden er ten behoeve van de uitvoering van Wabo-taken ondersteunende taken uitgevoerd bij andere organisatieonderdelen: financiële diensten (legesheffing, invordering verbeurde dwangsommen, facturering), juridische diensten (commissie voor de bezwaarschriften) en administratieve diensten (centrale registratie).

Afstemming bestuur en ambtelijke organisatie

Er is frequent overleg tussen portefeuillehouder en ambtelijke organisatie. In deze overleggen komen zo nodig individuele handavingszaken aan de orde en wordt gesproken over ontwikkelingen op het gebied van Wabo-taken. Bestuurlijk gevoelige handavingszaken worden vooraf met de portefeuillehouder afgestemd. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats over de uitvoering van VTH-taken bij de Omgevingsdienst Twente.

Samenwerkingspartijen

Bij de uitvoering van de VTH-taken zijn verschillende samenwerkingspartners betrokken. Zo is de advisering over brandveiligheid belegd bij Brandweer Twente, die een onderdeel vormt van de Veiligheidsregio Twente. Veel milieutaken zijn belegd bij de Omgevingsdienst Twente. Daarnaast worden waar nodig andere partners betrokken bij de uitvoering, zoals het waterschap Vechtstromen, de provincie Overijssel, de politie en het Openbaar Ministerie.

De gemeente heeft een regiefunctie bij uitvoering van VTH-taken en heeft een belangrijke rol bij een goede uitwisseling van informatie tussen de verschillende overheidsorganisaties. Voor de samenwerkingspartners aan wie uitvoering van VTH-taken is opgedragen, blijft de gemeente het bevoegd gezag en is verantwoordelijk voor het opstellen van het VTH-beleid. De samenwerkingspartners voeren de VTH-taken uit conform dit beleid en leggen hierover verantwoording af aan de gemeente.

7.2 Middelen

De kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van Wabo-taken bestaan voornamelijk uit personele kosten, de gemeentelijke bijdrage in de Omgevingsdienst Twente en Brandweer Twente en budgetten voor overige kosten zoals licenties en extern juridisch en technische onderzoek en –advisering. Daartegenover staan legesinkomsten, die over een langere periode niet

⁹ Bevoegdheden kunnen worden gemandateerd. Zie mandaatregister gemeente Almelo.

meer dan kostendekkend mogen zijn. Overigens komen niet alle Wabo-taken in aanmerking voor dekking vanuit leges. Zo zijn onder meer de uitvoering van milieutaken, bezwaar- en beroepsprocedures, meldingen (sloop, brandveiligheid) en toezicht en handhaving van de bestaande gebouwenvoorraad uitgesloten van legesheffing.

Er dienen voldoende middelen ter beschikking te staan om de risico's die met de uitvoering van Wabo-taken worden tegengegaan tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, vormen het huidige budget en de formatieomvang voor VTH voor het college het vertrekpunt. Als de taakuitvoering gedurende de looptijd van deze nota wijzigt, bijvoorbeeld door wetswijziging, dan worden de budgettaire effecten daarvan meegenomen in de reguliere begrotingscyclus.

De financiële kaders worden opgenomen in de begroting die aan de raad in de reguliere planning- en control cyclus wordt aangeboden. De daadwerkelijke uitvoering, vastgelegd in jaarprogramma's, beweegt zich binnen de in de begroting opgenomen kaders voor personeelskosten en directe budgetten.

8. Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

De samenleving verwacht dat de overheid professioneel uitvoering geeft aan VTH-taken. De kwaliteitscriteria VTH maken inzichtelijk welke kwaliteit er verwacht mag worden. In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen kwaliteit op strategisch en operationeel niveau.

8.1 Kwaliteit op strategisch niveau: verordening en beleidsplan

Onze kwaliteitsverordening¹⁰ geeft uitvoering aan de opdracht uit de wet VTH en de Wabo om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Daarmee vormt de verordening een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van VTH-taken op basis van de Wabo door de gemeente en de in opdracht van ons handelende omgevingsdienst. Met de verordening drukt de gemeenteraad zijn commitment uit voor wat betreft de VTH-kwaliteit. Daarnaast kan de verordening door de Raad worden gebruikt voor het uitoefenen van horizontaal toezicht op de uitvoering van Wabo-taken.

Toepassen kwaliteitscriteria

Op basis van deze verordening gelden de kwaliteitscriteria als maatstaf voor kwaliteit. De kwaliteitscriteria zijn opgesteld door een brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincie en het rijk. De kwaliteitscriteria stellen eisen aan de (werk)processen en geven aan waar de VTH-organisatie minimaal aan moet voldoen bij de taakuitvoering. Deze eisen gelden voor deskundigheid en beschikbaarheid van medewerkers bij vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Hierbij gaat het om het vereiste opleidings- en ervaringsniveau van medewerkers om de minimaal vereiste beschikbaarheid van deskundigen. Een opleidingsplan moet de kwaliteit van de medewerkers borgen. Daarnaast is essentieel dat gewaarborgd is dat medewerkers in voldoende mate inzetbaar zijn.

De kwaliteitscriteria gelden voor de zogenaamde basistaken, die wettelijk verplicht door de omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Voor de overige Wabo-taken, zoals bouwen en ruimtelijke ordening, gelden de kwaliteitscriteria als referentie. Hier bestaat enige ruimte om af te wijken. Een strikte uitvoering van de kwaliteitscriteria voor de niet-basistaken is voor onze gemeente ondoelmatig. Als de keuze zou worden gemaakt om de kwaliteitscriteria ook op deze taken van toepassing te verklaren, is de consequentie dat er bijvoorbeeld structurele formatie moet worden vrijgemaakt voor taken die slechts incidenteel om capaciteit vragen.

Het college beoordeelt jaarlijks of wordt voldaan aan de van toepassing zijnde kwaliteitscriteria. Over het gevoerde kwaliteitsbeleid legt het college jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad (horizontale verantwoording). Bij afwijking wordt gemotiveerd waarom criteria niet zijn toegepast, waarbij aangegeven wordt hoe kwaliteit voldoende wordt geborgd.

Uitwerken beleidsdoelendoelen in beleidsplan

De verordening bevat de volgende beleidsdoelen over kwaliteit:

- *Dienstverlening*: de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving, klagers, etc.) omgaat.
- *Uitvoeringskwaliteit van producten en diensten*: de mate waarin een product voldoet aan juridische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. Ook wel aangeduid als 'inhoudelijke kwaliteit'.
- *Financiën*: de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde producten/diensten.

De uitwerking van deze kwaliteitsdoelen is uitgewerkt in dit beleidsplan en is opgenomen in de bijlage (hoofdstuk 1).

¹⁰ Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Almelo 2017

8.2 Kwaliteit op operationeel niveau

Op operationeel niveau gelden de volgende afspraken:

Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving

Binnen de gemeentelijke organisatie is er een scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving op persoonsniveau voor de generieke deskundigheden en op objectniveau voor specialistische en juridische deskundigheden. De functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving draagt bij aan de objectiviteit van vergunningverlening en toezicht en handhaving. Op deze manier hoeft niet eenzelfde persoon, die een rol heeft gespeeld bij het verlenen van een bepaalde vergunning, nogmaals een oordeel te geven over de niet-naleving van (een deel van) de vergunning. Daarnaast zijn vergunningverlening en toezicht en handhaving aparte deskundigheidsgebieden, die elk specifieke eisen stellen aan de kwaliteiten van personen die zich hier mee bezig houden. Na vergunningverlening of het afdoen van een melding wordt door betreffende medewerker daarom het dossier afgesloten. Het dossier wordt daarna opgepakt door een medewerker van toezicht en handhaving. Voor de afstemming tussen beide vakgebieden vindt overleg plaats.

Bereikbaarheidsregeling

Voor het optreden bij calamiteiten en incidenten buiten de reguliere bedrijfstijden is een bereikbaarheidsregeling ingesteld, zodat we bij bouw-gerelateerde calamiteiten en incidenten alert en doeltreffend kunnen reageren. Deze regeling is afgestemd met de bereikbaarheidsregeling van de Omgevingsdienst Twente.

Roulatiesysteem

Conform de eisen uit het Besluit omgevingsrecht en de landelijke kwaliteitscriteria dient de gemeente te beschikken over een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd. De gemeente heeft met het uniforme VTH-beleid Twente afspraken gemaakt over het toepassen van een roulatiesysteem. Voor het gemeentelijk bouwtoezicht worden de rayons van de bouwinspecteurs begin 2020 gerouleerd.

Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

Er geldt een wettelijke verplichting de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouder of opsporingsambtenaar op schrift vast te leggen. 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.

Mandaat

De bevoegdheden tot het verlenen dan wel weigeren van vergunningsaanvragen en het handhavend optreden tegen overtredingen komen toe aan bestuursorganen. Deze bevoegdheden mogen worden gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. Onze gemeente beschikt over een mandaatregeling.

Handhaving overtredingen door overheden of eigen overheid

Handhaving van voorschriften van een andere overheid of een onderdeel van de eigen overheid is niet anders dan handhaving van voorschriften bij derden. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren en bedrijven, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid. Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. In de procedure wordt transparant en openbaar gehandeld. Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de overheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen.

Monitoring

Om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten, hebben wij het voornemen om meer informatiegestuurd onze VTH-prioriteiten te bepalen. De te monitoren indicatoren worden gebruikt voor zowel de interne sturing van de VTH-taken als voor de verantwoording naar de Raad en externe toezichthouders. Hiermee geven we ook invulling aan een aantal belangrijke eisen uit de kwaliteitscriteria.

We maken onderscheid in twee groepen indicatoren. Eén ten behoeve van bestuurlijke informatie en één ten behoeve van managementinformatie.

Bijlagen

VTH beleid 2020

Uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de
Wabo-taken bouwen, ruimtelijke ordening
en brandveiligheid

DCS 1965140
INT 1970107

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden	3
2. Toetsprotocol	6
3. Risicoanalyse en prioriteitenberekening toezicht bouwen en ruimtelijke ordening	9
4. VTH-strategieën.....	13
4.1 Preventiestrategie.....	13
4.2 Vergunningenstrategie.....	14
4.3 Toezichtstrategie	17
4.4 Landelijke handhavingsstrategie.....	20
4.5 Gedoogstrategie	32
5. Uitvoeringskader vergunningverlening	36
5.1 Basiswerkwijze	36
5.2 Toetsingskader bouwen en ruimtelijke ordening	36
5.3 Toetsingskader aanleggen van een werk.....	38
5.4 Toetsingskader slopen.....	38
5.5 Toetsingskader brandveiligheid	39
5.6 Toetsingskader Bibob	40
5.7 Leges	40
6 Uitvoeringskader toezicht en handhaving	41
6.1 Basiswerkwijze toezicht	41
6.2 Vormen van toezicht	41
6.3 Basis werkwijze handhaving	43

1. Beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden

Beleidsdoelen bepalen de richting van beleid en sturen de opmaak van operationele doelstellingen en de acties die hieraan worden verbonden. We maken onderscheid in algemene beleidsdoelen op basis van de kwaliteitsverordening en specifieke beleidsdoelen voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid.

Beleidsdoelen kwaliteitsverordening VTH

De verordening kwaliteit VTH benoemt de volgende algemene beleidsdoelen:

- Dienstverlening
- Uitvoeringskwaliteit
- Financiën

Deze beleidsdoelen zijn uitgewerkt in onderstaande tabel. De doelen zijn voorzien van een indicator¹ en een streefwaarde. Op basis hiervan beoordelen we of gestelde doelen zijn behaald. Per verslagjaar wordt hier verantwoording over afgelegd.

Algemeen doel	Beleidsdoel	Indicator	Streefwaarde
Uitvoeringskwaliteit	Beoordelen bouwaanvragen overeenkomstig het toetsprotocol.	% besluiten dat in overeenkomstig het toetsprotocol en met 'BRIS-toets' is beoordeeld en gearchiveerd.	95%
	In geval van instellen beroep is het bezwaar/beroep ongegrond.	% procedures van vergunning- besluiten waarbij bezwaar-/ beroepsschriften ongegrond zijn.	95%
		% procedures van handhavings- zaken / verzoeken om handhaving waarbij bezwaar- / beroepsschriften ongegrond zijn.	85%
	Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse).	- Aantal klachten. - Uitgevoerde klachtenanalyse.	Jaarlijkse klachtenanalyse.
	De Landelijke Handhavingsstrategie wordt gehanteerd.	- Aantal keren dat is afgeweken van de LHS. - Uitgevoerde analyse op deze afwijkingen.	Jaarlijkse analyse op afwijkingen van strategieën.
	Er is een hoog naleefgedrag (spontaan naleefgedrag).	In max. % van de 1 ^e controle 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 1 ^e controles is sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHS A1, A2, A3, B1, B2, C1).	40%
	Opvolging van 1 ^e controlebezoek is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding weer wordt geconstateerd.	< 40%
Dienstverlening (gedrag)	De organisatie is goed bereikbaar	Er is 24-uurs bereikbaarheid ingesteld: - Bouwcalamiteiten-telefoon - Klantvriendelijke informatie- verstrekking via website	100%
	Informeel verzoek om informatie	Aantal dagen na ontvangst verzenden van reactie (kan ook procesvoorstel zijn).	3 werkdagen
	Formeel verzoek op brief of mail	Aantal dagen na ontvangst verzenden reactie (kan ook procesvoorstel zijn)	20 werkdagen
	Klanten zijn tevreden	Klanttevredenheid op: Inhoud, proces, dienstverlening.	Eerste meting in 2021, daarna 3 jaarlijks
Dienstverlening (proces)	Besluiten op aanvragen worden tijdig afgehandeld	% buiten de termijn genomen beschikkingen.	2%
		Max. % gevallen waarin de beslistermijn wordt verlengd.	40%

¹ Indicatoren zijn getallen die de te meten prestaties aangeven, zoals het percentage ontvankelijke aanvragen. Indicatoren worden afgezet tegen de gestelde norm, in dit geval de streefwaarde. De streefwaarde is de waarde die we trachten te bereiken.

		Aantal keren verlenging beslistermijn. Uitgevoerde analyse op deze verlengingen	Jaarlijkse analyse
		% betaalde dwangsommen vanwege niet tijdig beslissen	0%
	Klachten worden behandeld.	% klachten in behandeling genomen.	100%
		Aantal dagen na indiening in contact treden over behandeling.	3 werkdagen
	Na aanzegging wordt een handhavingsbesluit genomen	% aanzeggingen waarop een handhavingsbesluit wordt genomen of schriftelijke reactie met beëindiging procedure.	100%
	Er is een optimale dienstverlening	Aantal klachten over dienstverlening	Vergelijkbaar met soortgelijke organisatie (benchmark)
Financiën	Heffen van kostendeckende leges indien mogelijk	Vastgestelde legesverordening	100%

Beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden

Beleidsdoelen bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid

Naast de algemene doelen worden specifieke beleidsdoelen onderscheiden voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Deze beleidsdoelen worden afgeleid uit de thema's voor regelgeving, onder meer op basis van de Wet ruimtelijke ordening, het Bouwbesluit en de welstandsnota:

Thema	Toelichting
1. Ruimtelijke inpassing	Bouw- en gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan
2. Esthetische inpassing	Redelijke eisen van welstand (welstandsnota)
3. Constructieve veiligheid	Algemene sterkte en stabiliteit van de constructie, sterkte bij brand, bijzondere belastingen (bijvoorbeeld explosie en aanrijding), kwaliteit van bouwputten, kwaliteit van kelders, vloeren, wanden, kolommen
4. Gebruiksveiligheid	Overbrugging van hoogteverschillen, trappen, elektriciteits- en noodstroomvoorziening, verlichting, gasvoorziening, draairichting van ramen en deuren, aansluiting elektriciteit en aardgas
5. Brandveiligheid	Ontstaan van brand, ontwikkeling en uitbreiding van brand, ontstaan en verspreiding van rook, vluchtroutes, ontruimingsalarm, brandmelding, bestrijding van brand, ontstaan en beperking van ongevallen
6. Sociale veiligheid	Toegang tot bouwwerk en inbraakpreventie
7. Geluid	Geluid van buiten, geluid van installaties, geluid tussen ruimten en galm
8. Vocht	Wering van vocht van buiten en binnen, gebrek aan hygiëne
9. Afvalwater, riolering	Afvoer van afvalwater, fecaliën en hemelwater, riolering en gebrek aan hygiëne.
10. Ventilatie	Luchtverversing, spuivoorziening, afvoer van rook en toevoer van verbrandingslucht
11. Beperken invloed schadelijke stoffen/dieren	Toepassing schadelijke materialen en binnendringen schadelijke stoffen uit de grond. Bescherming tegen muizen en ratten.
12. Watervoorziening	Drinkwater en warmwatervoorziening, aansluiting waterleiding, gebrek aan hygiëne.
13. Daglichttoetreding	Toetreding van daglicht
14. Toegankelijkheid	Toegankelijkheid en bereikbaarheid voor rolstoelgebruikers, vrije doorgang, verkeersroutes, bereikbaarheid bouwwerken, bereikbaarheid gebouwen voor gehandicapten
15. Ruimten	Aanwezigheid en omvang van (gemeenschappelijke) ruimten in een gebouw
16. Opstelplaatsen	Aanwezigheid en plaats van aanrecht en waar (gemeenschappelijke) apparaten zoals kooktoestel en warmwatertoestel worden opgesteld.
17. Energiezuinigheid	Isolatie, luchtdoorlatendheid en andere (installatie)voorzieningen die de energieprestatie positief beïnvloeden
18. Monumentale waarden	Aangewezen rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten en beschermde stadsgezichten
19. Gezondheid	Aantasting van de gezondheid van mensen op de middellange en langere termijn.
20. Omgevingsveiligheid	Veiligheidssituatie in een gebied dat direct of indirect geraakt kan worden door het realiseren, onderhouden en slopen van publieke werken en gebouwen.

Beleidsdoelen op basis van thema's van regelgeving

Beleidsdoelen die kunnen worden afgeleid uit regelgeving kunnen als volgt worden samengevat:

- Veilige en bruikbare bouwwerken/gebouwen;
- Bouwwerken die geen gevaar opleveren voor de volksgezondheid;
- Een deugdelijke inrichting van de beschikbare ruimte;
- Hoge ruimtelijke kwaliteit (welstandsnota);
- Veilige wijze van bouwen en slopen;
- Bescherming van monumentale waarden.

Onze belangrijkste beleidsdoelen voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid zijn:

- *Beleidsdoelen taakveld bouwen: waarborgen constructieve veiligheid en bouwkundige brandveiligheid*

Beleidsdoelen zijn het waarborgen van constructieve veiligheid en het waarborgen van bouwkundige brandveiligheid. De focus ligt bij bouwwerken met veel gebruikers, dan wel minder zelfredzame gebruikers. Hier is de fysieke veiligheid van groot belang om letsel en slachtoffers te voorkomen. Daarnaast is de gezondheid van een bouwwerk, waarbij ventilatie een grote rol speelt, van belang voor jonge gebruikers. Daarom hebben kinderopvang en basisscholen de hoogste prioriteit.

- *Beleidsdoel taakveld ruimtelijke ordening: behoud kwaliteit leefomgeving*

Het taakveld ruimtelijke ordening raakt zelden (fysieke) veiligheid. Beleidsdoelen zijn gelegen in de kwaliteit van de leefomgeving. Bouw- en gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan moeten worden nageleefd. Hierbij gaat het vooral om grote strijdigheden met het bestemmingsplan en de bewoning van niet-woningen. Kleine strijdigheden op woonpercelen zijn vanaf buitenaf moeilijk waar te nemen en hebben minder prioriteit. Veelal gaat het hier om vergunningsvrije bouwwerken. Het toezicht op planologische strijdigheden gebeurt in de praktijk vaak op basis van klachten en handavingsverzoeken van derden en is daarmee reactief.

- *Beleidsdoel taakveld monumenten / beschermde stadsgezichten: behoud kwaliteit leefomgeving*

Het monumentenbestand van Almelo vraagt om actieve bescherming en is daarom als specifiek beleidsdoel opgenomen. Het belangrijkste effect van niet-naleving is dat monumentale waarden kunnen worden vernietigd of blijvend worden aangetast. Hiermee vermindert de kwaliteit van de leefomgeving. Bij monumenten wordt toezicht gehouden op basis van verleende vergunningen, eigen waarnemingen en signalen van derden.

- *Beleidsdoelen taakveld slopen: waarborgen gezondheid en omgevingsveiligheid*

Risico's bij sloop doen zich voor bij verwijdering van asbesthoudende toepassingen (risico voor de gezondheid) en bij grootschalige sloop (veiligheid voor de omgeving). Beleidsdoel is om deze gezondheidsrisico's van asbest en risico's voor de omgeving te voorkomen en maatschappelijke onrust zoveel mogelijk voor te zijn.

- *Beleidsdoelen brandveiligheid*

Binnen het taakveld brandveiligheid is het beleidsdoel het bevorderen van een efficiënte en effectieve naleving op het gebied van brandveiligheid. Op deze manier wordt met de beschikbare middelen getracht de veiligheid binnen Almelo te vergroten. Op het gebied van brandveiligheid wordt toezicht gehouden tijdens de gebruiksfase, realisatiefase, bij evenementen en themagericht. Het naleefgedrag onder zorginstellingen is laag. Dit gegeven in combinatie met de zelfredzaamheid zorgt ervoor dat deze sector prioriteit krijgt onder het toezicht in de gebruiksfase.

2. Toetsprotocol

De technische voorschriften uit het Bouwbesluit zijn niet naar zwaarte gedifferentieerd. Dit betekent in principe dat alle aanvragen volledig aan het Bouwbesluit getoetst moeten worden, ongeacht het type- of de grootte van het bouwwerk. Echter, in de praktijk hoeft niet elk type bouwwerk dezelfde controle. Daarom wordt in de Almelose toetsmatrix 2020 per onderdeel van het Bouwbesluit en per gebruiksfuncties een toetsniveau bepaald. In de linker kolom van de matrix worden horizontaal de hoofdstukken uit het Bouwbesluit weergegeven onderverdeeld in de verschillende afdelingen. In de bovenste kolom worden verticaal de gebruiksfuncties van de bouwwerken onderscheiden. Door de relevante horizontale afdeling/bepalingen te combineren met het relevante verticale gebruiksfunctie wordt het toetsingsniveau kenbaar. Hieronder worden de verschillende niveaus genormeerd.

De niveaus:

- *Niveau 0: Geen toets.*
- *Niveau 1: Snelle toets.* Bij de snelle beoordeling wordt er niet zozeer gekeken naar de inhoudelijke berekeningen, maar er wordt meer gelet op de aanwezigheid ervan.
- *Niveau 2: Visuele toets.* Bij het visueel beoordelen wordt er wel aandacht besteed aan de uitgangspunten van de berekening zonder deze inhoudelijk te controleren.
- *Niveau 3: Representatieve toets.* Bij het representatief toetsen wordt niet alles gecontroleerd, maar worden er per te toetsen object enkele representatieve onderdelen beoordeeld. Opzet is dat niet alle onderdelen van het te toetsen object gecontroleerd worden, maar dat er enkele belangrijke onderdelen uitgehaald worden die dan geheel getoetst worden.
- *Niveau 4: Integrale toets.* Bij het geheel toetsen is het de bedoeling dat vrijwel alles van het desbetreffende onderdeel gecontroleerd en nagerekend wordt.

Afwijkingen ten opzichte van de Landelijke toetsmatrix zijn gearceerd aangegeven:

Conform de Landelijke toetsmatrix
+1 niveau
-1 niveau
-2 niveaus

Legenda afwijkingen landelijke toetsmatrix

De niveaus zijn bepaald aan de hand van de mogelijk te lopen risico's alsmede de prioriteiten in Almelo. Constructieve veiligheid en brandveiligheid staan hoog in het vaandel in Almelo, met een focus op bouwwerken met veel gebruikers en/of minder zelfredzame gebruikers. In de matrix kan worden opgemerkt dat op deze onderdelen aan wordt gesloten bij het landelijke adviesniveau. Daarnaast kiest Almelo conform de beleidsprioriteiten voor een hoger niveau met betrekking tot het voorkomen van onveilige situaties en hinder bij het uitvoeren van sloopwerkzaamheden.

Almelose toetsmatrix 2020

	Woonfunctie (woongebouw)	Woonfunctie (woonwag)	Woonfunctie (overig)	Bijeenkomstfunctie (kinderopvang)	Bijeenkomstfunctie (overig)	Celfunctie	met bedgebed	andere gezondheidszorgfunctie	Industriefunctie	Kantoorfunctie	Logiesfunctie	Onderwijsfunctie	Sportfunctie	Winkelfunctie	voor het personenvervoer	voor het stallen van motorvoertuigen	andere overige gebruiksfunctie	Bouwwerk geen gebouw zijnde (wegtunnel)	Bouwwerk geen gebouw zijnde (overig)
Hoofdstuk 2. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid																			
Afdeling 2.1. Algemene sterkte van de bouwconstructie	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 2.2. Sterkte bij brand	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 2.3. Afscheiding van vloer, trap en hellingbaan	3	1	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 2.4. Overbrugging van hoogteverschillen	3	1	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
Afdeling 2.5. Trap	3	1	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
Afdeling 2.6. Hellingbaan	3	1	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
Afdeling 2.7. Beweegbare constructieonderdelen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Afdeling 2.8. Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Afdeling 2.9. Beperking van het ontwikkelen van brand en rook	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Afdeling 2.10. Beperking van uitbreiding van brand	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-
Afdeling 2.11. Verdere beperking van uitbreiding van brand en beperking van verspreiding van rook	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-
Afdeling 2.12. Vluchtroutes	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2
Afdeling 2.13. Hulpverlening bij brand	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-	-	-	2	-
Afdeling 2.14. Hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 2.15. Inbraakwerendheid, nieuwbouw	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 2.16. Veiligheidszone en plasbrandaandachtsgebied, nieuwbouw	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 2.17. Aanvullende regels tunnelveiligheid	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Hoofdstuk 3. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van gezondheid																			
Afdeling 3.1. Bescherming tegen geluid van buiten, nieuwbouw	3	2	3	3	-	-	3	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 3.2. Bescherming tegen geluid van installaties, nieuwbouw	2	2	2	3	1	1	3	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 3.3. Beperking van galm, nieuwbouw	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 3.4. Geluidwering tussen ruimten, nieuwbouw	1	-	1	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-
Afdeling 3.5. Wering van vocht	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Afdeling 3.6. Luchtverversing	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Afdeling 3.7. Spuivoorziening	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 3.8. Toevoer van verbrandingslucht en afvoer van rookgas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-
Afdeling 3.9. Beperking van de aanwezigheid van schadelijke stoffen en ioniserende straling	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 3.10. Bescherming tegen ratten en muizen	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Afdeling 3.11. Daglicht	2	2	2	2	-	2	2	2	-	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-

Hoofdstuk 4. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid

Afdeling 4.1. Verblijfsgebied en verblijfsruimte	2	1	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 4.2. Toiletruimte	2	1	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 4.3. Badruimte, nieuwbouw	2	1	2	-	-	2	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 4.4. Bereikbaarheid en toegankelijkheid, nieuwbouw	2	1	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 4.5. Buitenberging, nieuwbouw	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 4.6. Buitenruimte, nieuwbouw	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 4.7. Opstelplaatsen	2	1	2	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-

Hoofdstuk 5. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid en milieu

Afdeling 5.1. Energiezuinigheid, nieuwbouw	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 5.2. Milieu, nieuwbouw	1	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 5.3. Labelverplichting, bestaande bouw	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Hoofdstuk 6. Voorschriften inzake installaties

Afdeling 6.1. Verlichting, nieuwbouw en bestaande bouw	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 6.2. Voorziening voor het afnemen en gebruiken van energie, nieuwbouw en bestaande bouw	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 6.3. Watervoorziening, nieuwbouw en bestaande bouw	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 6.4. Afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater, nieuwbouw en bestaande bouw	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 6.5. Tijdig vaststellen van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	3	2	2	3	2	3	3	2	-	2	3	2	2	2	2	2	2	-	-
Afdeling 6.6. Vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande bouw	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 6.7. Bestrijden van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	2	2	2	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 6.8. Bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten, nieuwbouw en bestaande bouw	3	2	2	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 6.9. Aanvullende regels tunnelveiligheid, nieuwbouw en bestaande bouw	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Afdeling 6.10. Bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten, nieuwbouw en bestaande bouw	2	-	2	2	2	2	2	2	-	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-
Afdeling 6.11. Tegengaan van veel voorkomende criminaliteit, nieuwbouw en bestaande bouw	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 6.12. Veilig onderhoud gebouwen, nieuwbouw	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-
Afdeling 6.13. Technische Bouwsystemen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
Afdeling 6.14. Elektronische communicatie, nieuwbouw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-

Hoofdstuk 7. Voorschriften inzake het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen

Afdeling 7.1. Voorkomen van brandgevaar en ontwikkeling van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Afdeling 7.2. Veilig vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande bouw	3	1	2	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2
Afdeling 7.3. Overige bepalingen veilig en gezond gebruik, nieuwbouw en bestaande bouw	2	1	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Hoofdstuk 8. Bouw- en sloopwerkzaamheden

Afdeling 8.1. Het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afdeling 8.2. Afvalscheiding	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Almelose toetsmatrix 2020

3. Risicoanalyse en prioriteitenberekening toezicht bouwen en ruimtelijke ordening

De basisgedachte van de risicoanalyse voor toezicht en handhaving is dat de beschikbare capaciteit het meest effectief wordt ingezet op de activiteiten/taken die in de risicoanalyse het hoogste scoren. Daarbij is de risicoanalyse geen wetenschappelijk bepaald instrument. Het is slechts een hulpmiddel om risico's te inventariseren om van daaruit de intensiteit van het toezicht te bepalen.

De risicoanalyse is uitgevoerd met behulp van een risicomatrix. De risicomatrix is een instrument dat de gemeente helpt om inzicht te krijgen in de risico's die spelen op de gebieden waar zij het bevoegd gezag is.

Risico. In deze opzet wordt onder risico verstaan:

Risico = negatief effect X de kans dat dit effect zich voordoet

Definitie van risico

Om de matrix te kunnen gebruiken, is het nodig dat allereerst de toezicht- en handhavingstaken worden bepaald. Hierbij is onderscheid gemaakt naar vergunningsgericht toezicht (toezicht bij realisatie, nadat hiervoor vergunning is verleend) en toezicht en handhaving vanwege overtredingen.

Negatieve effecten. Onder negatief effect worden de gevolgen verstaan die overtreding van de wettelijke voorschriften kan hebben. Oftewel, wat beogen de voorschriften te voorkomen. In de matrix worden de negatieve effecten onderverdeeld in zes categorieën:

Fysieke veiligheid	Levensbedreigende situaties; lichamelijk letsel, al dan niet dodelijk
Kwaliteit leefomgeving	Teruggang van de kwaliteit van de leefomgeving, deze worden onder ander beschermd door de voorschriften uit het ruimtelijke ordeningsbeleid, het welstandsbeleid en de gebruiksvoorschriften van het Bouwbesluit. Ook overlast en leefbaarheid in het algemeen valt hieronder.
Financieel-economische schade	Aantasting van de economische bedrijvigheid of extra uitgaven voor de gemeenschap, bijvoorbeeld vanwege een calamiteit. Hierbij kan gedacht worden aan inzet van hulpverlening, extra onderhoud aan bezittingen, onderzoekskosten, et cetera. De kosten kunnen zowel een collectief als individueel karakter hebben.
Natuur / duurzaamheid	Aantasting van de natuur of de belasting van het milieu. Hieronder valt onder meer aantasting van beschermde plant- en diersoorten, aantasting van bodem(ecologie), lucht- en waterverontreiniging, ontstaan van afvalstoffen en energieverstopping.
Schade aan volksgezondheid	Aantasting van de gezondheid van mensen op de middellange en langere termijn.
Bestuurlijk imago	Ondermijning rechtszekerheid; aantasting imago van de overheid als betrouwbare partner. Aantasting bestuurlijk-politiek imago, maatschappelijke onrust, geloofwaardigheid; negatieve publiciteit; stemmenverlies.

Definitie van negatieve effecten

Binnen een categorie kan een effect zich in vijf gradaties voordoen. De verdeling is als volgt:

Effect	1: Zeer klein	2: Klein	3: Duidelijk aanwezig	4: Groot	5: Zeer groot
Categorie					
Fysieke veiligheid	Pijn of letsel bij een individu	Pijn of letsel bij meerdere individuen	Zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	Dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	Meerdere doden
Kwaliteit leefomgeving	Nauwelijks afname	Enige afname	Gemiddelde afname	Grote afname	Zeer grote afname
Financieel-economische schade	€1 - €1K	€1K - €10K	€10K - €100K	€100K - €1mln	>€1mln
Natuur en duurzaamheid	Enige aantasting, herstelbaar	Omvangrijke aantasting, herstelbaar	Enige aantasting, niet herstelbaar	Omvangrijke aantasting, niet herstelbaar	Vernietiging leefomgeving
Schade aan (volks-) gezondheid	Gering gevaar (volks-) gezondheid	Gevaar (volks-) gezondheid	Groot gevaar (volks-) gezondheid e/o enkele ziektegevallen	Veel ziektegevallen e/o enkele sterfgevallen	Meerdere sterfgevallen
Bestuurlijk imago	Nauwelijks bestuurlijk belang	Klein bestuurlijk belang	Gemiddeld bestuurlijk belang	Groot bestuurlijk belang	Zeer groot bestuurlijk belang

Gradaties van effecten

Kans. Om het risico te kunnen bepalen is het nodig dat de score van negatieve effecten wordt vermenigvuldigd met de kans dat de effecten zullen optreden. De score bij 'kans' wordt ingevuld op grond van de verwachte overtredingskans van die regels bij de huidige handavingsinspanning. Wanneer we op deze wijze te werk gaan, wegen we onze opvatting over het belang dat de regel beschermt tegen de mate waarin wij verwachten dat mensen die regel overtreden.

Behalve door toezicht en handhaving kunnen mensen ook spontaan regels naleven. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met:

- *Kennis van de regels:* Hoe meer regels, hoe ingewikkelder en onduidelijker: hoe kleiner de kans op spontane naleving;
- *Kosten/baten:* Hoge kosten en weinig baten: kleine kans op spontane naleving. Lage kosten en veel baten: grotere kans op spontane naleving.
- *Mate van acceptatie bij de doelgroep:* Hoge acceptatie leidt tot een grotere kans op spontane naleving. Lage acceptatie leidt tot een kleinere kans op spontane naleving.
- *Gezagsgetrouwheid doelgroep:* Hoe meer vertrouwen in het gezag, hoe groter de kans op spontane naleving. Hoe minder vertrouwen, hoe kleiner de kans op spontane naleving.
- *Informele controle:* Hoe meer informele controle, hoe groter de kans op spontane naleving, mits er in het algemeen sprake is van acceptatie van de regels bij de doelgroep.

Ook de kans wordt uitgedrukt op een schaal van 1 tot 5:

Kans	1: Heel klein	2: Klein	3: Gemiddeld	4: Groot	5: Heel groot
------	---------------	----------	--------------	----------	---------------

Gradaties van de kans

Invullen van de matrix. De matrix is door bouwinspecteurs ingevuld, op basis van het principe 'best professional judgement'. Hiervoor is in de tabel op de volgende pagina wordt per activiteit het gemiddelde bepaald van de ernst van de gevolgen van overtreding. In het algemeen gaat het daarbij om het belang dat het voorschrift beschermt en in welke mate het die bescherming biedt. Bij het invullen van de matrix is steeds een concrete vraag voor ogen genomen, zoals:

- *Fysieke veiligheid:* In welke mate kan het overtreden van voorschriften leiden tot gewonden en/of dodelijke slachtoffers? Zo kunnen gewonden en dodelijke slachtoffers vallen in geval van instorting van een gebouw of bij brand.
- *Kwaliteit leefomgeving:* Welk gevolg kan overtreding van voorschriften hebben voor het aantasten van de kwaliteit van de leefomgeving?

- *Financieel-economisch*: Hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeenschap / voor de gemeente als voorschriften worden overtreden?
- *Natuur en duurzaamheid*: Welke gevolgen kan overtreding van de voorschriften hebben voor aantasting van de natuur; wat zijn de gevolgen voor het verminderen van duurzaamheid?
- *Volksgezondheid*: Welke gevolgen kan overtreding van de voorschriften hebben voor de aantasting van de volksgezondheid?
- *Imago*: Wordt de betrouwbaarheid, daadkracht, integriteit van de overheid wordt in twijfel getrokken; bijvoorbeeld wanneer incidenten of calamiteiten zich voordoen? Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd?

	Fysieke veiligheid	Kwaliteit leefomgeving	Financieel / economische schade	Natuur / duurzaamheid	Volksgezondheid	Bestuurlijk imago	Gemiddelde	Kans	Risico	Prioriteit score
Vergunningsgericht toezicht										
Omgevingsvergunning brandveilig gebruik (gerbuiksvergunning)	5	4	5	4	5	5	4,70	6	23,3	Hoog
Verbouwen en wijzigen van een monument	3	2	5	5	3	4	3,67	3	11,0	Hoog
Slopen met asbest	3	4	5	1	5	4	3,67	3	11,0	Hoog
Bouwen: Grote bouwwerken geen gebouwen zijnde, zoals bruggen, geluidsschermen en viaducten	5	2	5	1	5	4	3,67	3	11,0	Hoog
Bouwen: Hoofdgebouwen, geen woningen zijnde, zoals openbare gebouwen voor zorg, onderwijs, logies, sport, recreatiedoeleinden e.d., industrie-, bedrijfs- en kantoorgebouwen en horeca- en detailhandel gebouwen	4	4	3	3	3	4	3,50	3	10,5	Hoog
Planologisch strijdig gebruik uitgebreide procedure en bewoning in een niet-woning (zoals loodsen, bedrijfspanden, kantoren, en dergelijke).	2	4	4	4	3	3	3,33	3	10,0	Hoog
Bouwen: woningbouw	3	3	3	3	2	2	2,66	3	8,0	Gem
Slopen zonder asbest	3	3	3	1	3	3	2,67	3	8,0	Gem
Planologisch strijdig gebruik, reguliere procedure, overig	2	2	1	2	2	2	1,83	3	5,5	Laag
Melding brandveilig gebruik (Gebruiksmelding)	3	1	2	1	5	3	2,50	2	5,0	Laag
Overige bouwwerken (zoals bijbehorende bouwwerken, dakkapellen, gevelwijzigingen, dakopbouw, erfafscheiding, zeecontainers, e.d.) en overige bouwwerken geen gebouw zijnde	1	2	2	1	1	1	1,33	3	4,0	Laag
Toezicht en Handhaving bij overtredingen										
Kamergewijze verhuur	4	4	1	1	4	3	2,83	4	11,3	Hoog
Illegaal gebruik van panden	5	4	1	1	4	4	3,17	3	9,5	Hoog
Gebruik in strijd met het bestemmingsplan	5	4	1	1	4	4	3,17	3	9,5	Hoog
Niet naleven van voorwaardelijke verplichtingen o.a. landschappelijke inpassingen	1	3	1	3	3	2	2,17	4	8,7	Gem
Het uitvoeren van een werk zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning	2	3	1	4	3	1	2,33	3	7,0	Gem
Illegale sloop met asbest	2	4	2	4	5	4	3,5	2	7,0	Gem
Illegale sloop zonder asbest	2	4	2	4	5	4	3,5	2	7,0	Gem
Bouwen in afwijking van de vergunning	3	3	1	2	2	1	2,0	3	6,0	Laag
Illegale bouw (bouwen zonder vergunning)	4	4	2	3	2	3	3,0	2	6,0	Laag
Bouwen in strijd met het bestemmingsplan	4	4	2	3	2	3	3,0	2	6,0	Laag
Illegale permanente bewoning recreatiewoningen	4	4	2	1	3	2	2,7	2	5,4	Laag
Illegaal gebruik van gronden	2	3	1	4	3	2	2,5	2	5,0	Laag
Onomkeerbare beschadiging cultuurhistorische waarden	1	3	1	3	1	3	2,0	2	4,0	Laag
Bouwen zonder vereiste vergunning (kleine bouwwerken, dakkapellen, tuinhuisjes)	1	2	1	1	1	1	1,2	2	2,4	Laag
Aantasting uiterlijk aanzien	1	2	1	1	1	3	1,5	1	1,5	Laag

Risicoanalyse bouwtoezicht

4. VTH-strategieën

4.1 Preventiestrategie

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

Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zijn, belanghebbenden. Het vroegtijdig betrekken van en waar mogelijk samenwerken met partners en stakeholders is belangrijk. Het vraagt ook van onze organisatie om aanvragen, klachten, overtredingen en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en ook oog te hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht of overtreding betrekking op heeft.

We zetten 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. Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via de gemeentelijke website, klantcontacten en waar nodig in aansluiting daarop met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met belangrijke stakeholders, zoals het bedrijfsleven, agrariërs, horeca en tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. Partijen die als intermediair een bijdrage kunnen leveren rond deze voorlichting en zo het realiseren van een reëel verwachtingspatroon bij de gebruikers van de leefomgeving, worden daarin gefaciliteerd. Dit vraagt tegelijkertijd binnen onze gemeente om een goede afstemming tussen de verschillende 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 geldende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie op de website en vanuit het Klantcontactcentrum niet uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelende medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantvriendelijke dienstverlening. Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes op basis van de Omgevingswet: Snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent.

Tijdens een eventueel vooroverleg of contact wordt gestreefd om al direct tot een zo goed mogelijke inschatting over de haalbaarheid van een initiatief of aanvraag te komen. Ook na het constateren van een overtreding van de regels wordt geprobeerd waar dat mogelijk is eerst in overleg met partijen of via bemiddeling tussen partijen tot een werkbare oplossing te komen. Zo mogelijk kan dit ertoe leiden om zaken alsnog te legaliseren.

Bij preventie is ook de term naleefgedrag belangrijk. Dat gaat over het nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook in te zetten op voorlichting en het doel van regels uit te leggen. De meeste inwoners en bedrijven blijken dan bereid de voor hen geldende regels na te leven. Een belangrijk onderdeel van de preventiestrategie.

4.2 Vergunningenstrategie

Risicoanalyse. De uitvoering van vergunningverlening is voor een groot deel markt gestuurd: daar worden de Wabo-initiatieven immers geboren. Voor wat betreft bouwaanvragen is deze sterk conjunctuurgevoelig. Als er door economische omstandigheden minder wordt gebouwd, komen er minder bouwaanvragen binnen. Dit heeft dan gevolgen voor de legesinkomsten. Omgekeerd geldt dit ook.

De analyse voor vergunningverlening en meldingen bestaat uit het inschatten van de ontwikkelingen, die van invloed zijn op het aantal en typen te verwachten aanvragen. Daarnaast wordt geanalyseerd, voor zover het om vergunningen/meldingen in de gebruiksfase gaat, met welke frequentie een actualisering daarvan nodig is. Uit deze analyse vloeit voort of er voldoende capaciteit en deskundigheid in huis is om deze stroom van aanvragen en meldingen te kunnen afhandelen. Ook wordt beoordeeld of legestarieven voldoende zijn om de bijkomende kosten te dekken over een periode van meerdere jaren. Bij onvoldoende capaciteit of deskundigheid ontstaan risico's doordat een aanvraag niet of onvoldoende wordt getoetst en bijsturing ontbreekt in de aanvraagfase.

Om enig beeld te hebben volgt hieronder een globaal overzicht van de jaarlijkse vergunningsopgave bij het huidige economische klimaat. Deze is niet volledig en de genoemde aantallen zijn een 'om en nabij' getal.

Vergunningverlening bouwen en ruimtelijke ordening			
Categorie	Aanvragen (aantal)	Vakinhoudelijke toets (uren)	Casemanagement (uren)
Aanvraag bouwen cat. 3 [Wonen, Bedrijven, Publiek] <i>Bouwkosten > €1.000.000</i>	10	390	220
Aanvraag bouwen cat. 2 [Wonen, Bedrijven, Publiek] <i>Bouwkosten €100.000 t/m €1.000.000</i>	100	1100	800
Aanvraag bouwen cat. 1 [Wonen, Bedrijven, Publiek] <i>Bouwkosten < €100.000</i>	180	1800	1080
Aanvraag afwijken bestemmingsplan (met combinatie bouw)	85	638	255
Aanvraag afwijken bestemmingsplan	20	150	60
Aanvraag monumenten	10	100	140
Totaal	405	4178	2555

Jaarlijkse vergunning opgave

Met het VTH-uitvoeringsprogramma vindt er jaarlijks een confrontatie plaats tussen werkvoorraad en beschikbare capaciteit.

Prioriteiten en werkwijze. Aan de hand van de in hoofdstuk 4 beschreven risicoanalyse en andere beschikbare informatie wordt in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's prioriteiten voor vergunningverlening vastgesteld. Vergunningaanvragen en meldingen waarbij het niet naleven de voorschriften leidt (of kan leiden) tot grote schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur worden intensiever behandeld dan vergunningaanvragen waarbij dit minder aan de orde is.

De werkwijze van behandeling van aanvragen en meldingen staat beschreven in het uitvoeringskader vergunningverlening.

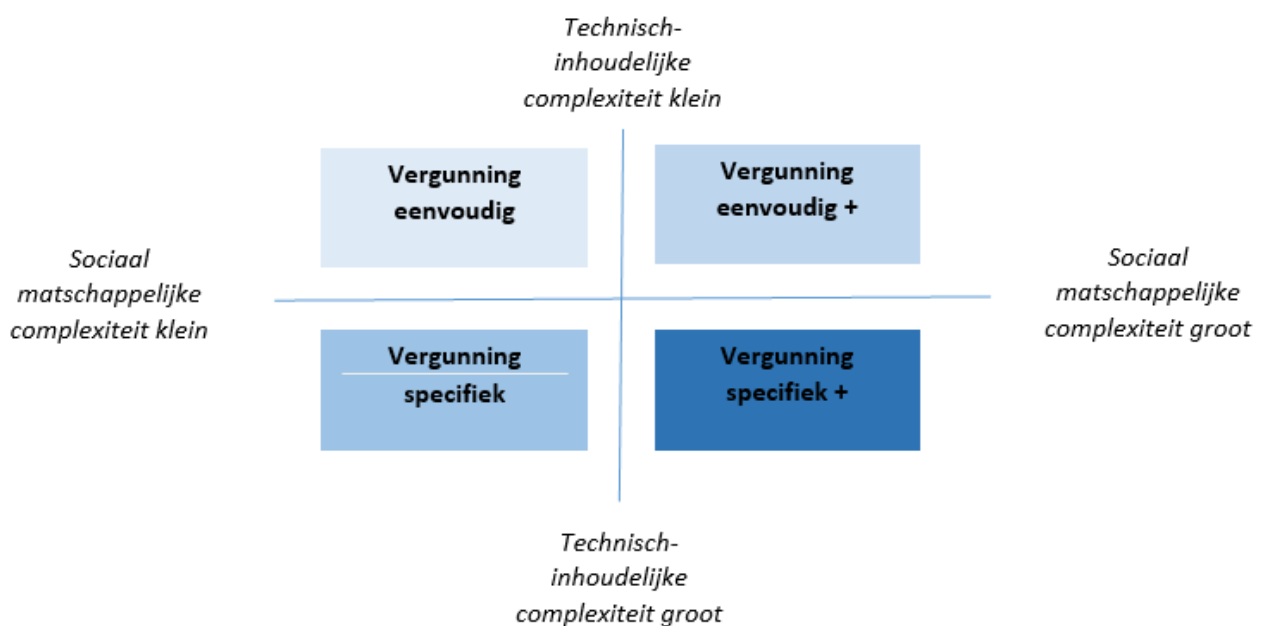
Uitvoeren vergunningenstrategie: technisch inhoudelijke complexiteit en sociaal-maatschappelijke complexiteit. Bij het uitvoeren van de vergunningenstrategie wordt onderscheid gemaakt tussen technisch-inhoudelijke complexiteit van de activiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de activiteit.

Technisch-inhoudelijke complexiteit. In geval de aanvraag een technisch-inhoudelijke complexe situatie betreft en/of de activiteit binnen een gebied ligt of komt te liggen dat een grote dynamiek kent en/of gevoelige functies herbergt, zullen bij de beoordeling van de vergunningaanvraag veel criteria worden beoordeeld: past de aanvraag binnen het bestemmingsplan, voldoet het initiatief aan landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid, veiligheidsklasse, kwaliteit van de aanvraag, betreft het

nieuwbouw of verbouw, zijn er mogelijk gevolgen voor flora & fauna, natuurbescherming, stikstof, redelijke eisen van welstand, publiek toegankelijk, veel personen, Bouwbesluit, brandveiligheid, innovatieve bouw, gelijkwaardigheid, et cetera.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit. Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerd. Bijvoorbeeld vanwege actiebereidheid, locatie van de aanvraag, bestuurlijke aandacht, gevoeligheid van de functie, media, handhavingszaak, voorgeschiedenis. In dat geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en bevoegd gezag is noodzakelijk (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer en belanghebbenden derden.

Het speelveld van de vergunningenstrategie kan worden gevisualiseerd door vier kwadranten en twee assen. Deze assen zijn de technisch-inhoudelijke complexiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie, die klein of groot kunnen zijn. De kwadranten vormen de vier typen vergunningen.



Vergunningenstrategie

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

Toelichting op de vier typen vergunningen

Vergunning eenvoudig. De vergunning is technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De vergunning kan zelfstandig door de specialist worden voorbereid.

Voorbeeld: Het realiseren van een woning die past binnen wet- en regelgeving.

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

Voorbeeld: het verbouwen van een ziekenhuis.

Vergunning eenvoudig +. De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex, maar de sociaal-maatschappelijke impact is groot. Vanwege de relatief kleine technische-inhoudelijke complexiteit kan er een vergunning worden voorbereid die hoofdzakelijk bestaat uit standaardvoorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit gebiedt dat dit gebeurt met extra

aandacht voor zorgvuldige afstemming overleg en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer en belanghebbende derden.

Voorbeeld: Het oprichten van een AZC.

Vergunning specifiek +. De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. De technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat er een vergunning moet worden voorbereid die vooral bestaat uit specifieke voorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit verlangt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg, en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

Voorbeeld: Het oprichten van een intensieve veehouderij (bouwen + milieu) met veel verzet uit de buurt.

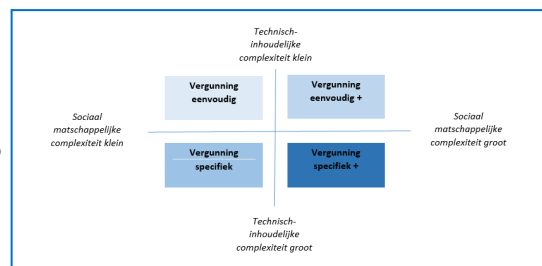
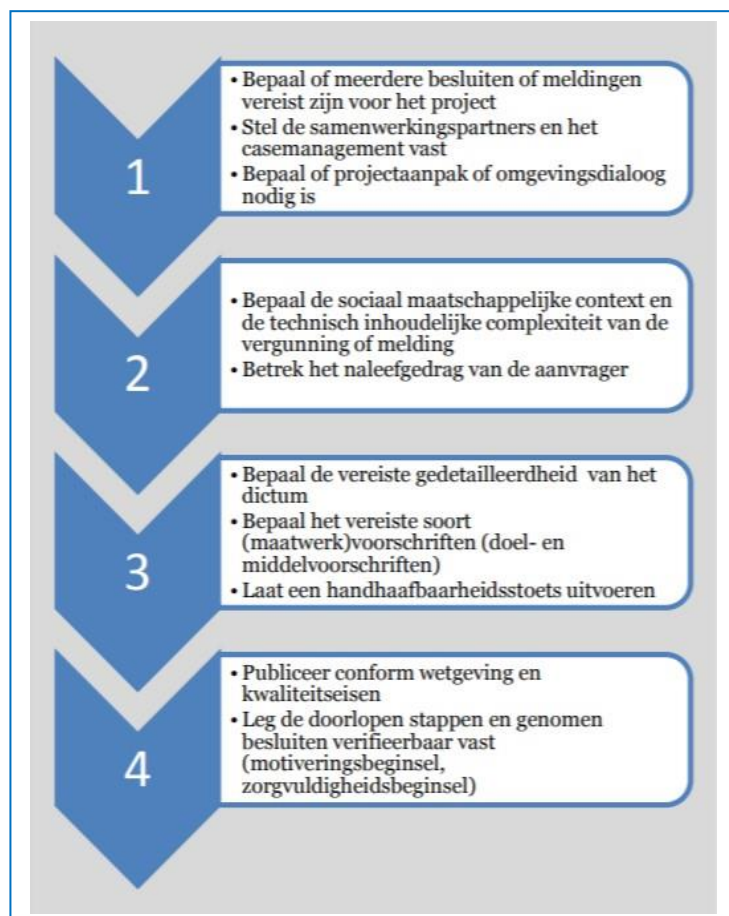
Gevolgen op basis van kwadranten

Als een aanvraag technisch-inhoudelijk en/of maatschappelijk-complex is, dan leidt dit tot:

- Meer aandachtspunten bij de behandeling van de aanvraag;
- Meer externe communicatie; gericht contact met de omgeving;
- Meer interne afstemming;
- Uitgebreide motivering;
- Bestuurlijke afstemming;
- Minimaal de toepassing van het vier-ogen principe.

Behandelen van vergunningaanvragen op basis van de vergunningenstrategie

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een vergunningaanvraag de volgende werkwijze gevolgd:



Zie afbeelding vorige pagina

Werkwijze vergunningenstrategie

Doorontwikkelen vergunningenstrategie. Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet. Een belangrijk fundament voor de prioritering op basis van de strategie is de risicoanalyse. Deze wordt de komende jaren ontwikkeld. Op basis hiervan kan de strategie verder worden doorontwikkeld.

4.3 Toezichtstrategie

Vormen en werkwijzen 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. Echter, niet alles is vooraf 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 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 of meldingen² worden nageleefd. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders. Een toezichthouder is een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Van dit toezicht houden gaat een belangrijk preventief effect uit.

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd (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 er tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een incident. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

De eventuele overtredingen van de regels en voorschriften worden tijdens het uitoefenen van toezicht gesignaleerd en daarop worden dan eventuele acties ondernomen. Er zijn twee hoofdvormen van toezicht te onderscheiden: 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 aanwijzing van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld een klacht, een incident of een hercontrole. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd.

Doel van toezicht en deze strategie

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze maatschappij 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 risico's trachten te beheersen, van cruciaal belang.

Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's. Voorwaarde daarbij is wel dat de 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

² 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 onder voorschriften uit te voeren (Wabo, art. 2.1).

de naleving van gestelde regels, is groot. Daarom worden er eisen gesteld aan de wijze waarop 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 worden ingezet.

De toezichtstrategie is een beslissingsondersteunend 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 toezichtprogramma tot en met het al dan niet constateren van een 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 wordt opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het vaak nodig om verschillende vormen van toezicht naast elkaar te hanteren.

We onderscheiden de volgende vormen van toezicht.

1. Toezicht bij oplevering
2. Periodiek toezicht
3. Thematisch toezicht
4. Gebiedsgericht toezicht
5. Administratief toezicht
6. Toezicht vanwege klachten en incidenten
7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingprocedures

1. Toezicht bij oplevering

Deze vorm van toezicht is verbonden 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 de bekendheid met de geldende regels. Deze oplevercontrole levert een goed beeld op hoe het is gesteld met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarmee in de toekomst toezicht wordt uitgeoefend.

2. Periodiek toezicht

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

3. Thematisch toezicht

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

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 die 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 zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen, zoals een controle of aan keurings- of certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien daartoe aanleiding bestaat zal er een controle ter plaatse worden uitgevoerd.

6. Toezicht vanwege klachten en incidenten

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

7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingsprocedures

Als vervolg op de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtvormen kan het zijn dat dat een handhavingsprocedure 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.

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. Daarin worden verschillende fasen onderscheiden.

De realisatiefase heeft voornamelijk te maken met de activiteiten slopen, inrichten, aanleggen en bouwen. Het toezicht kan plaatsvinden op onderdelen (op basis van prioriteitsstelling), maar kan ook een controle van alle geldende regelgeving en vergunde voorschriften betekenen.

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde objectcontroles. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Beide zijn visuele controles. Een deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerder 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.

4.4 Landelijke handhavingsstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

De landelijke handhavingsstrategie is integraal overgenomen in dit VTH-beleid. De LHS is in 2016 als beleidsregel vastgesteld.

LANDELIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE

VERSIE 1.7

24 april 2014

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
- 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
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)³ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving⁴;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

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

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁵. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven⁶.

Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁷. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *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, landsbreed door*

³ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

⁴ De Tijd is Rijp, juli 2008.

⁵ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

⁶ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

⁷ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

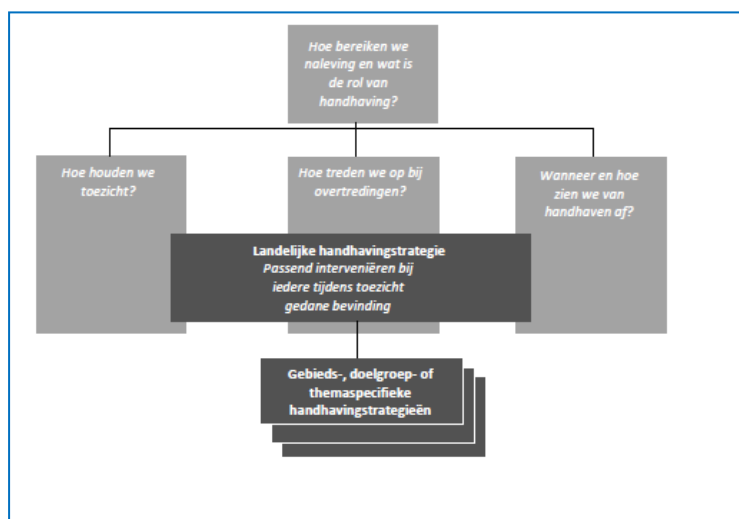
Positionering

Handhavingsinstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet⁸.

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhavingstrategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Positionering landelijke handhavingsstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁹ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden¹⁰. 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.

⁸ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

⁹ Vooral nog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

¹⁰ Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

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 handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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 handhavingstrategie. 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. Handhaving-instanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste¹¹, 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 handhavingsinstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie 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 zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie 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

Handhavingsinstanties hebben een beginselplicht tot handhaven¹². 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 handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie 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 bevinding, 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.

¹¹ Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

¹² Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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 handhavingstrategie. 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 handhavingstrategie 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 handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd 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 handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹³. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingsprogramma's onontbeerlijk.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – 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.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

De (mogelijke) gevolgen zijn:							
		Aanzienlijk, ontoelaatbaar	4	Last onder dwangsom (LOD)	Last onder dwangsom (LOD)	Overtreding meewegen bij volgende aanvraag + LOD	Overtreding meewegen bij volgende aanvraag + LOD
		Van belang	3	Waarschuwen	Last onder dwangsom (LOD)	Last onder dwangsom (LOD)	Overtreding meewegen bij volgende aanvraag + LOD
		Beperkt	2	Aanspreken/ informeren	Waarschuwen	Last onder dwangsom (LOD)	Last onder dwangsom (LOD)
		Vrijwel nihil	1	Aanspreken/ informeren	Aanspreken/ informeren	Waarschuwen	Waarschuwen
				A	B	C	D
				Goedwillend	Moet kunnen	Calculerend	Bewust en structureel
		Gedrag van de overtreder					

De interventiematrix

¹³ Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

	Lichte segmenten. Bestuurlijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én 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.

De interventiematrix - Legenda

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert¹⁴ door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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 handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'¹⁵ 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

¹⁴ Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

¹⁵ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997. Versie 1.7, 24 april 2014

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 ingecalculeerd.
4. *Combinatie met andere relevante delicten*. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. *Medewerking van deskundige derden*. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties 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 handhavingstrategie 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 interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

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 (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / Informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Figuur 1 De interventiematrix voor het bepalen van interventies - zie ook bijlage 2.

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 1 – Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselflicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselflicht' 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 I en M, 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.
Gedooagstrategie	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 redenen 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 redenen om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheids-gronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Begrippen

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

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

Waarschuwen – brief met hersteltermijn. Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen

(LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

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

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

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

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

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

Last onder bestuursdwang – LOB. Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de 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 handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden 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 handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

4.5 Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. 'Slechts onder 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 gediende belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.' In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen 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 handhandhavingsbevoegdheden van een bestuursorgaan.' De Awb bepaalt ook het volgende: 'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou kunnen hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'

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

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- Tijdelijk karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb).

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 (gekwaliceerd gedogen)*

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

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

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen, maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg van 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 gedoogbeslissing worden niet nageleefd, kan er alsnog handhavend worden opgetreden.

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

- Duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedooft;
- Hoelang zal worden gedooft;
- Wiens overtreding wordt gedooft;
- En onder welke condities wordt gedooft.

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar en onder de voorwaarde dat de situatie is beperkt 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 is gediend 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 zicht op legalisatie bestaat of sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggende belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Overmacht situatie Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit het 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.

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 activiteiten redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moeten 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 som 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 worden weggenomen 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 duidelijke 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 schriftelijke beslissing. Een gedoogbeslissing dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Alleen als gedoogbeslissingen 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. De beslissing zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beslissing een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beslissing 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 gedoogbeslissingen 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 gedragsvoorwaarden 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. Welk kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat voorafgaand aan de inzet van bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging wordt gemaakt. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheids¹⁶ kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijk medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en – in een uitzonderlijk geval – door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgedane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investering heeft verricht).

Afstemming met handhavingspartners

- *Interne afstemming:* Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeslissing 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 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 gedoogbeslissingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de Inspectie Leefomgeving en Transport voorafgaand aan de beslissing om te gedogen om een reactie op de concept gedoogbeslissing gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien gedoogbeslissingen alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers, de gedoogbeslissing laat de mogelijkheid voor strafrechtelijke handhaving onverlet. Het

¹⁶ Zie art. 3:4, lid 2 Awb

bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeslissing 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 gedoogvoorwaarden. Hiervan dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeslissing.

Een afschrift van de gedoogbeslissing wordt gezonden aan: het Openbaar Ministerie, de politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport en zonodig andere betrokken instanties.

Nieuwe jurisprudentie over gedogen

Uit de Algemene wet bestuursrecht en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt ondubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moeten berusten op een verzoek van inrichtinghouder.

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 worden gezocht bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zicht op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar'), onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee in te dienen belangen, andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Beslissing tot gedogen is geen beschikking

Een gedoogbeslissing is geen besluit in de zin van de Awb en wordt niet met een Awb-besluit gelijk gesteld. En daarom kunnen tegen een gedoogbeslissing geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen (meer) worden aangewend. Dit blijkt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 24 april 2019.

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 de beslissing 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 beslissing kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeslissing kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de beslissing tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de handhavingstrategie.

Beslistermijn en opschorten 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 worden beslist (art. 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 onvoldoende 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 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 om 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).

5. Uitvoeringskader vergunningverlening

5.1 Basiswerkwijze

Waar nodig moet voorafgaand aan bouwactiviteiten vergunning worden gevraagd voor het bouwen en/of het afwijken van het bestemmingsplan. Bij het realiseren van bouwwerken is het van belang dat deze constructief en brandveilig, bruikbaar en energiezuinig worden gebouwd en voldoen aan de bouwtechnische eisen en waar nodig aan de welstandseisen. Wat betreft realiseren en het gebruiken van bouwwerken, is het van belang dat dit past in het bestemmingsplan.

Als bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen zorgen wij ervoor dat de werkwijze (processen) van het behandelen van vergunningaanvragen volgens een geborgd proces verloopt. De formele juridische basis is vastgelegd in wetgeving. We onderscheiden de volgende vormen van vergunningverlening:

- Reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Uitgebreide procedure (26 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Gefaseerde aanvraag (eerste en tweede fase; verschillende termijncombinaties zijn mogelijk);
- Aanvraag van deelactiviteiten (langste termijn van ieder van de deelactiviteiten);
- Opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu) of nadere voorwaarden (brandveilig gebruik).

Als een aanvrager een vergund initiatief niet realiseert, versturen we een verzoek tot intrekking. Deze toets voeren we jaarlijks uit. Dit om te voorkomen dat we activiteiten realiseren op basis van verouderde regels. Voor het intrekken van omgevingsvergunningen hebben wij beleidsregels vastgesteld.

We hanteren een scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De scheiding ligt vast in functiebeschrijvingen. Er is geen scheiding aangebracht tussen vooroverleg en vergunningverlening. We vinden het juist belangrijk dat de klant een vast aanspreekpunt heeft gedurende het hele vergunningetraject (vooroverleg en aanvraagfase). Hiervoor zijn Wabo-regisseurs aangewezen. Zij regisseren de behandeling van de aanvraag van het eerste klantcontact tot de afgifte van de beschikking op de aanvraag. Waar nodig vragen zij andere vakdisciplines om advies over volledigheid en de beoordeling van de aanvraag en bewaken de voortgang van het gehele traject. Tijdens het vergunningenproces blijft één Wabo-regisseur verantwoordelijk voor het project. Dit geeft duidelijkheid naar de klant. Na het verlenen van de vergunning wordt de zaak overgedragen aan een bouwinspecteur (bouwen) en eventueel een toezichthouder (milieu) voor het toezicht tijdens de realisatie en ingebruikneming. In hoofdstuk 10 bevat een nadere toelichting van onze VTH-organisatie.

5.2 Toetsingskader bouwen en ruimtelijke ordening

Toets volledigheid Na ontvangst van een aanvraag wordt deze getoetst op volledigheid. Als de aanvrager onvolledig is, wordt een overzicht gegeven van ontbrekende gegevens. Aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld om binnen een redelijke termijn (doorgaans vier weken) zijn aanvraag aan te vullen. Er wordt eenmalig een verzoek om aanvulling verstuurd. Doorgaans neemt de bouwplantoetser eerst contact op met aanvrager om te horen waarom geen aanvullende gegevens zijn ingediend. Als ontbrekende gegevens niet (volledig) binnen de gestelde termijn zijn aangeleverd, kan de vergunningaanvraag buiten behandeling worden gelaten.

Als binnen de gestelde termijn de aanvullende gegevens zijn ontvangen, wordt de aanvraagprocedure vervolgd. De beslistermijn wordt opgeschort met de termijn die de aanvrager heeft gebruikt om de aanvulling in te dienen.

Toets ruimtelijke ordening Elke aanvraag om omgevingsvergunning (inclusief een schetsplan / conceptaanvraag) wordt voor de activiteiten '(ver)bouwen van een bouwwerk', 'handelen in strijd met regels Ruimtelijke Ordening' en 'het uitvoeren van werk of werkzaamheden (aanleg)' getoetst aan het geldende bestemmingsplan.

Overeenkomstig het bestemmingsplan

Aanvragen worden getoetst aan het bestemmingsplan. Indien de aanvraag past binnen de regels van het bestemmingsplan kan de volgende toets plaatsvinden. Als blijkt dat de aanvraag niet voldoet aan de geldende bestemmingsplan regels, wordt beoordeeld of een afwijkingsprocedure gevolgd kan worden. De mogelijkheden voor een afwijking staan omschreven in artikel 2.12 van de Wabo.

Niet overeenkomstig het bestemmingsplan

Als een aanvraag niet past binnen de in het bestemmingsplan opgenomen bouw- en/of gebruiksregels, dan wordt de aanvraag door de bouwplantoetser ingepland voor de 'Groep van Drie' waarvoor een vaste overlegstructuur en format beschikbaar is. Tijdens dit overleg, waarbij in ieder geval een bouwtechnisch adviseur, een juridisch adviseur vergunningverlening en een juridisch adviseur ruimtelijke ordening aanwezig zijn, worden de geconstateerde afwijkingen besproken en wordt beoordeeld of meewerken met een afwijking bestemmingsplan wenselijk is. De conclusie wordt vastgelegd en toegevoegd aan het dossier van de aanvraag. Het kan gaan om de volgende afwijkingen:

- Buitenplanse afwijkingen op grond van artikel 4 bijlage II Bor;
- Buitenplanse afwijkingen – uitgebreide procedure (projectafwijkingsbesluiten);
- Afwijkingen van voorbereidingsbesluiten.

Een uitzondering op bespreking in de 'Groep van Drie' vormen de binnenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan. Deze worden door de bouwplantoetser zelf beoordeeld en gemotiveerd.

Toets welstand In onze welstandsnota is bepaald hoe bebouwing eruit moet zien, om de ruimtelijke kwaliteit te borgen. Alle aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, die vallen in een welstandsplichtig gebied, worden voorgelegd aan de stadsbouwmeester. De vergadering en de adviezen van de stadsbouwmeester zijn openbaar. De stadsbouwmeester houdt één keer per twee weken spreekuur in Almelo. Dat gaat op afspraak. Aanvragers kunnen op dat moment met de stadsbouwmeester van gedachten wisselen over het bouwplan. Er wordt gelegenheid geboden om ontwerpen voor te bespreken, of om een toelichting te vragen omtrent een advies, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag. Daarbij wordt meegedacht en worden praktische tips gegeven. Ook wordt meegedacht over de oplossingsrichtingen. Daarnaast is de stadsbouwmeester elke week aanwezig om bouwplannen formeel te beoordelen. Ook de gemeente zelf dient haar plannen voor te leggen aan de stadsbouwmeester. Bij de beoordeling van aanvragen geeft de stadsbouwmeester een welstandsadvies aan het college van burgemeester en wethouders.

De stadsbouwmeester maakt één keer per jaar een verslag voor de gemeenteraad waarin wordt uitgelegd op welke manier de criteria uit de welstandsnota zijn toegepast. Een stadsbouwmeester is een onafhankelijk persoon en wordt door de gemeenteraad benoemd voor een periode van drie jaar, die eenmalig met drie jaar kan worden verlengd.

Toets rijksmonument Aanvragen die betrekking hebben op rijksmonumenten worden voor advies voorgelegd aan de monumentencommissie en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. De monumentencommissie is ondergebracht bij de stichting Het Oversticht. Het Oversticht faciliteert de afstemming met de Rijksdienst door middel van het steunpuntoverleg.

Voor rijksmonumenten die zijn gelegen buiten de bebouwde kom, wordt advies gevraagd aan de provinciale monumentencommissie. Ook deze commissie is ondergebracht bij Het Oversticht.

Toets gemeentelijk monument Aanvragen die betrekking hebben op gemeentelijke monumenten worden voor advies voorgelegd aan de monumentencommissie. In het merendeel van de gevallen wordt de aanvraag toegelicht door aanvrager in de vergadering van de monumentencommissie. Hierbij is over het algemeen een ambtenaar van onze gemeente aanwezig.

Toets Bouwbesluit 2012 Het Bouwbesluit 2012 geeft landelijk geldende regels voor de technische eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen. De gemeente controleert of een bouwplan voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit. De technische voorschriften uit het Bouwbesluit zijn niet naar zwaarte gedifferentieerd. Dit betekent in principe dat alle aanvragen volledig aan het Bouwbesluit getoetst dienen te worden, ongeacht

het type- of de grote van het bouwwerk. Echter, in de praktijk benodigd niet elk type bouwwerk dezelfde controle. In de *Landelijke Toetsmatrix Bouwbesluit 2012* wordt een adviesniveau opgenomen.

De ambtelijke organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit om alle aanvragen volledig en op hetzelfde niveau te toetsen. Vandaar dat er vanuit praktisch oogpunt keuzes zijn gemaakt over de mate van toetsing. Het niveau van toetsing wordt vastgelegd in een toetsmatrix. Voor 2020 heeft Almelo de Almelse toetsmatrix 2020, welke is toegevoegd als bijlage F.

De matrix moet gebaseerd zijn op een risicoanalyse. Het niveau van toetsing is daarmee risicogestuurd. Met het vaststellen van de toetsniveaus op de verschillende onderdelen maken wij de intensiteit van toetsing transparant. De bouwplantoetsers zullen allen op dezelfde wijze toetsen waardoor alle aanvragen op gelijke wijze behandeld worden. Bovendien worden prioriteiten en keuzes bestuurlijk vastgelegd. Door het (BRIS)rapport in de zaak op te slaan kan inzichtelijk worden gemaakt aan welke voorschriften uit het Bouwbesluit is getoetst, met welke intensiteit de toetsing is uitgevoerd en wat de bevindingen zijn geweest.

Toets bouwverordening Almelo Aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen worden aan de gemeentelijke bouwverordening getoetst. Dit gebeurt voornamelijk op het gebied van bodemgesteldheid en welstand.

Toets brandveiligheid en gebruik Alle aanvragen met en activiteit brandveilig gebruik (voormalige gebruiksvergunning) worden door de gemeente voor advies op brandveiligheidsaspecten doorgestuurd naar Brandweer Twente. De gemeente verwerkt dit advies in de beslissing op de aanvraag. Er zijn werkafspraken gemaakt over de taakverdeling bij de beoordeling van aanvragen. Belangrijke afspraken zijn:

- Bouwplannen voor relatief eenvoudige bouwwerken (waaronder woningen en kleine bedrijfshallen) worden door de gemeente beoordeeld. Grotere bouwwerken (zoals appartementen, instellingen en industrie) worden voor advies voorgelegd aan Brandweer Twente.
- Bij de plannen die voor advies worden voorgelegd aan de Brandweer, voert de gemeente de ontvankelijkheidstoets uit. Vervolgens geeft Brandweer Twente een inhoudelijke beoordeling.

Toets energie en duurzaamheid De Milieu Prestatie Gebouwen (MPG) is verplicht bij bouw aanvragen die betrekking hebben op nieuwbouwwoningen of kantoorgebouwen die groter zijn dan 100m². De MPG geeft aan wat de milieubelasting is van materialen die in een gebouw worden toegepast. Daarnaast beoordeelt de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) integraal de energiezuinigheid van een woning/woongebouw of een utiliteitsgebouw. Bij de toetsing van een aanvraag voor de activiteit bouwen moet rekening worden gehouden met de MPG en EPC. Bij de aanvraag moeten gegevens worden ingediend waaruit blijkt hoe aan de EPN wordt voldaan. Dit maakt onderdeel uit van de bouwtechnische beoordeling van de aanvraag.

5.3 Toetsingskader aanleggen van een werk

Een omgevingsvergunning voor de activiteit 'werk of werkzaamheden uitvoeren' (voorheen aanlegvergunning) is opgenomen in het bestemmingsplan en geeft toestemming om in gebieden met landschappelijke, archeologische of cultuurhistorische waarde onder andere wegen aan te leggen, sloten te graven of te dempen, bomen te planten of te rooien of sloten af te graven of te dempen. De bedoeling is het aangewezen gebied te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. In het bestemmingsplan staat wanneer een vergunning nodig is en wat daarvoor de toetsingscriteria zijn.

5.4 Toetsingskader slopen

Voor het slopen van bouwwerken wordt onderscheid gemaakt tussen de sloopmelding en de omgevingsvergunning voor het slopen. Een sloopmelding ziet toe op bescherming van de gezondheid en milieubescherming. Een omgevingsvergunning voor het slopen beschermt de leefbaarheid en de cultuurhistorie. Het is mogelijk dat bij sloopwerkzaamheden zowel een sloopmelding als een omgevingsvergunning voor het slopen noodzakelijk is.

▪ *Sloopmelding*

Een sloopmelding is overeenkomstig artikel 1.26 van het Bouwbesluit 2012 in twee gevallen nodig:

- als asbesthoudend materiaal verwijderd wordt en/of
- als het sloopafval 10m³ of meer bedraagt.

In lid 2 van dit artikel zijn de uitzonderingen voor een sloopmelding opgesomd.

Een sloopmelding wordt na ontvangst getoetst op volledigheid en inhoudelijk beoordeeld. Als een sloopmelding niet volledig is, wordt de melding niet geaccepteerd. De melder (c.q. de gemachtigde) wordt hiervan schriftelijk binnen de behandeltermijn op de hoogte gesteld. Een sloopmelding die niet volledig is ingediend, wordt per definitie beschouwd als zijnde niet ingediend. Van een niet geaccepteerde melding kan en mag geen gebruik worden gemaakt; immers deze bestaat niet. Initiatiefnemer moet een geheel nieuwe en volledige melding indienen, waarbij de behandeltermijn opnieuw start.

Het behandelen van een sloopmelding met asbest en het toezicht op asbestsanering wordt uitgevoerd door de omgevingsdienst. Dit tenzij de asbestsanering in een bouwwerk of een object wordt uitgevoerd bij en door een particulier en het te saneren oppervlak niet meer dan 35m² bedraagt. Een particuliere saneerder die zelfstandig saneert moet melding doen bij de gemeente. De gemeente is dan verantwoordelijk voor het toezicht, tenzij deze taak als 'plustaak' is ondergebracht bij de omgevingsdienst.

▪ *Omgevingsvergunning voor het slopen*

Een omgevingsvergunning voor het slopen is in drie gevallen noodzakelijk:

- Het bouwwerk is een monument.
- Het bouwwerk ligt in een beschermd stadsgezicht.
- In het bestemmingsplan staat dat een omgevingsvergunning voor het slopen noodzakelijk is.

De plicht voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de activiteit slopen in geval van een monument of een beschermd stadsgezicht is genoemd in artikel 2.1 en 2.2 van de Wabo. De basis voor een omgevingsvergunning op grond van het bestemmingsplan staat in artikel 3.3 WRO. Dit artikel stelt dat het zonder omgevingsvergunning verboden is om bouwwerken te slopen.

Bij een aanvraag voor slopen op basis van het bestemmingsplan vindt toetsing plaats aan de voorschriften van het geldende bestemmingsplan. Bij een aanvraag om slopen van een gemeentelijk monument wordt advies ingewonnen bij de monumentencommissie. Betreft het een rijksmonument, dan wordt ook advies gevraagd bij de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

5.5 Toetsingskader brandveiligheid

Voor de realisatie van een veilige fysieke leefomgeving moet er adequaat brandveiligheidsbeleid zijn. Het document *Toezicht op Brandveiligheid* is bijgevoegd. Het document is opgesteld door Brandweer Twente en bevat integraal beleid voor een effectieve en efficiënte naleving op brandveiligheid.

Het brandveiligheidsbeleid kent een aantal speerpunten:

Vernieuwend toezichtmodel. Door het vernieuwen van het toezichtmodel worden de (rest)risico's van alle typen gebouwen beter inzichtelijk gemaakt. Het model staat garant voor een evenwichtigere en doelmatigere capaciteitsverdeling in relatie tot het daadwerkelijke (brand) risico binnen de gemeente Almelo.

Aansluiten Landelijke Handhavingsstrategie. De toezichtstrategie sluit aan bij de Landelijke Handhavingsstrategie. Dit zorgt voor uniformiteit in de uitvoering en is onderdeel van de kwaliteitscriteria waar de wet VTH naar verwijst. Daarnaast bevordert het nieuwe model naleving binnen het brandveiligheidsdomein en biedt het opties om harder op te treden tegen structurele overtreders.

Business Intelligence. Informatie over de hoofddoelen van brandveiligheid (van het voorkomen tot veilig en effectief repressief optreden bij de branden) worden per bouwcategorie en individu verzameld. Deze

informatie stelt Brandweer Twente in staat het toekomstige toezicht op brandveiligheid telkens te optimaliseren en voor de juiste toezichtvorm/methode te kiezen.

Risicogerichte benadering. In lijn met de Omgevingswet vormt niet alleen de regelgeving, maar vooral de daarmee gepaard gaande doelen een belangrijk onderdeel van de benadering. In de risicogerichte benadering is er naast een oordelend karakter ruimte voor een overtuigend/adviserend karakter aan de gebruikers en eigenaren.

Uitbreiden toezichtsinstrumenten. Er wordt een breed scala aan toezichtsinstrumenten ingezet van overtuigen tot beoordelen. Hiermee wordt beoogd het naleefgedrag te vergroten.

Flexibele inzet. Het brandveiligheidsbeleid kent mogelijkheden tot flexibele inzet. In de VTH-uitvoeringsprogramma's kunnen jaarlijks brandveiligheidsthema's worden opgenomen. De inzet zal naar de behoefte van Almelo worden afgestemd.

5.6 Toetsingskader Bibob

De wet Bibob¹⁷ geeft de gemeente de mogelijkheid de achtergrond van een bedrijf of persoon te laten onderzoeken. Dit om te voorkomen dat de gemeente ongewenste (criminele) activiteiten faciliteert. Als er ernstig gevaar dreigt dat de vergunning, vastgoed of subsidie wordt misbruikt, kan de gemeente de aanvraag weigeren, de verkooptransactie vastgoed staken of de afgegeven vergunning of subsidie intrekken. De gemeente Almelo heeft een beleidslijn Bibob opgesteld. In 2020 wordt deze beleidsregel geëvalueerd en waar nodig herzien.

5.7 Leges

De gemeente brengt leges in rekening voor de behandeling van aanvragen en ontheffingen. De hoogte van de leges en de berekening ervan is opgenomen in de gemeentelijke legesverordening. Deze verordening wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. Tegen de hoogte en de wijze van totstandkoming van de opgelegde leges kan bezwaar gemaakt worden.

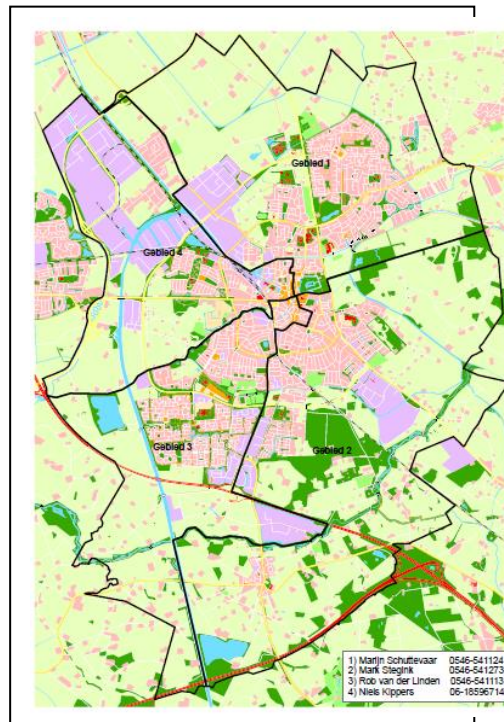
¹⁷ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

6 Uitvoeringskader toezicht en handhaving

6.1 Basiswerkwijze toezicht

Het bestuursorgaan is belast met het houden van toezicht op onder andere bouwactiviteiten, het gebruik conform bestemmingsplannen, sloopwerkzaamheden en brandveiligheid. Hier wordt controle gehouden of de activiteiten worden verricht conform de wet- en regelgeving en of de voorschriften van verordeningen, vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. 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.

Almelo is met betrekking tot toezicht opgedeeld in een viertal rayons. Ieder rayon heeft een bouwinspecteur die over het gehele spectrum toezicht uitvoert binnen het rayon. Per 1 januari 2020 zal er een roulatie van de bouwinspecteurs plaatsvinden. Op deze wijze zijn de bouwinspecteurs in staat met een frisse blik naar de omgeving te kijken.



Almelo streeft naar een efficiënte en effectieve inzet van de beschikbare capaciteit. Prioriteiten en inzet worden weloverwogen gemaakt aan de hand van een toezichtprotocol welke is gebaseerd op de risicoanalyse; het toezichtprotocol is toegevoegd als bijlage G. De keuzes en prioriteiten worden jaarlijks uitgewerkt en gemotiveerd in het uitvoeringsprogramma.

6.2 Vormen van toezicht

We onderscheiden de volgende vormen van toezicht:

Vergunningsgericht toezicht Bij vergunningsgericht toezicht wordt toezicht gehouden naar aanleiding van een verleende omgevingsvergunning. De verleende vergunning kan allerlei activiteiten bevatten zoals

uitvoerig besproken in het voorgaande hoofdstuk. Bij vergunningsgericht toezicht worden twee typen controles onderscheiden, namelijk de voortgangscontroles en de opleveringscontrole.

Voortgangscontroles worden uitgevoerd gedurende de uitvoering van de werkzaamheden. Er wordt gecontroleerd of er wordt gebouwd conform de vergunning, tekening en/of berekening, of de brandscheiding correct wordt uitgevoerd en of de wapening en overige constructieve aspecten in orde zijn.

Een opleveringscontrole wordt uitgevoerd als de werkzaamheden gereed zijn. Dit is de laatste controle voor de in gebruik name, hierin wordt vooral gekeken of de laatste openstaande punten van de voortgangscontroles zijn verholpen.

Thematisch toezicht Bij thematisch toezicht wordt voor een bepaalde periode toezicht gehouden op een bepaald thema uit de regelgeving of binnen een bepaald gebied. Dergelijke toezicht acties worden voornamelijk projectmatig uitgevoerd. Deze projecten kunnen landelijk getriggerd worden vanuit het ministerie, zoals het project breedplaatvloeren. Daarnaast kunnen projecten lokaal geïnitieerd worden vanuit signalen van mogelijke overtredingen, zoals detailhandel op bedrijventerreinen.

Gebiedsgericht toezicht Deze vorm van toezicht is gerelateerd aan geografische gebieden. Het betreft toezicht op algemene wet- en regelgeving en niet op objectgebonden beschikkingen in de realisatiefase. Overtredingen kunnen worden geconstateerd door actieve controle of vanwege signaleringen. Er gaat een belangrijke preventieve werking uit van gebiedsgericht toezicht. Overtredingen waarvan geen signalen worden ontvangen worden op deze manier kenbaar. Het actief signaleren en oppakken van overtredingen heeft een positief effect op het naleefgedrag.

Bouwinspecteurs geven vanwege capaciteitsredenen slechts beperkt uitvoering aan gebiedstoezicht. Concreet houdt dit in dat kleine overtredingen niet worden opgepakt. Voor overtredingen waaraan hogere risico's gebonden zijn met betrekking tot veiligheid en leefomgeving en overtredingen met een hoog afbreuk risico worden wel handhavingstrajecten opgestart.

Administratief toezicht Administratief toezicht houdt in dat er geen controle bezoek wordt verricht, maar dat de voortgang of realisatie slechts administratief wordt bijgehouden. Dit kan zich voordoen bij bijvoorbeeld particuliere sloopmeldingen met asbest. In deze gevallen wordt er een melding ingediend die door het bevoegd gezag wordt goedgekeurd. De daadwerkelijke uitvoering gebeurt echter veelal in de avonden en in het weekend, waardoor geen toezichthouder ter plaatste is. In een dergelijke situatie wordt de melding administratief verwerkt.

Toezicht naar aanleiding van klachten en ongewone voorvallen Deze vorm van toezicht wordt uitgevoerd naar aanleiding van een klacht of melding van inwoners. Klachten gaan veelal over mogelijke overtredingen op een ander perceel. Ongewone voorvallen doen zich voor bij bijvoorbeeld een ongeval; een auto die in een gevel rijdt of een vrachtwagen die olie lekt.

Toezicht binnen handhavingstrajecten Controles binnen handhavingstrajecten worden uitgevoerd naar aanleiding van een handhavingsverzoek of een geconstateerde overtreding. Tijdens het handhavingstraject zal aan de hand van termijnen gecontroleerd worden of de overtreding is beëindigd. Deze controles worden uitgevoerd na het verzenden van een handhavingswaarschuwing, vooraankondiging of na het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang.

Toezicht handhaving brandveiligheid in samenwerking met Brandweer Twente Brandweer Twente houdt toezicht op de brandveiligheid in Almelo. Zij geven bij het constateren van een overtreding een waarschuwing aan de overtreder inclusief een termijn waarbinnen de overtreding ongedaan gemaakt dient te zijn. Mocht Brandweer Twente bij een hercontrole, na het verlopen van de begunstigingstermijn, constateren dat de overtreding niet is beëindigd, dan verstuurd het bevoegd gezag een vooraankondiging last onder dwangsom of bestuursdwang. Alle controles na het verzenden van een vooraankondiging worden gezamenlijk uitgevoerd door het bevoegd gezag en Brandweer Twente.

GUSTOS GUSTOS is een vorm van integrale handhaving waar vanuit verschillende disciplines gezamenlijk toezicht wordt gehouden en handhavend wordt opgetreden. Dit is een samenwerken tussen de gemeente, brandweer, sociale recherche, politie en vreemdelingen politie. Vanuit iedere discipline kunnen adressen worden doorgegeven waar een controle uitgevoerd dient te worden. Het gaat hierbij om constructieve veiligheid, brandveiligheid en illegaal wonen.

6.3 Basis werkwijze handhaving

Met handhaving wil Almelo toezien op de naleving van wet- en regelgeving. Vast staat dat er een algemeen belang wordt gediend met handhaving en het bevoegd gezag een beginselplicht heeft tot het handhaven van wet- en regelgeving. Handhaving is echter maatwerk. Elk traject kent verschillende belangen die tegen elkaar afgewogen dienen te worden. In deze nota omvat handhaving zowel bouwen en ruimtelijke ordening als brandveiligheid. Hoewel handhaving een sterk repressief karakter heeft; optreden vindt immers plaats naar aanleiding van een overtreding, gaat er ook een belangrijke preventieve werking uit van handhaving. Een gemeente die sterk optreedt tegen overtredingen van wet- en regelgeving heeft een positief effect het naleefgedrag.

Een handhavingstraject kan verschillende aanleidingen hebben. Een traject kan geïnitieerd worden door een burger, wanneer er een klacht of handhavingsverzoek wordt ingediend. Daarnaast kan een traject ambtshalve worden opgestart naar aanleiding van een constatering van een toezichthouder.

Handhavingstraject

Bij het constateren van een overtreding van wet- en regelgeving wordt de overtreder in de meeste gevallen geïnformeerd over de geconstateerde overtreding en gewaarschuwd voor een mogelijk handhavingstraject. De overtreder wordt verzocht de overtreding te beëindigen. Hiervoor wordt een termijn gegeven.

Wanneer de overtreding na het verlopen van de gegeven termijn niet is beëindigd, zal er een vooraankondiging worden verstuurd. In de vooraankondiging wordt aangegeven dat het bevoegd gezag van plan is een herstelsanctie op te leggen. Dit kan zowel een last onder dwangsom als een last onder bestuursdwang zijn. Alvorens de definitieve last wordt opgelegd, wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. De zienswijze wordt meegenomen in de afweging over het toepassen van handhavingsinstrument.

Met het opleggen van een last onder dwangsom tracht het bevoegd gezag de overtreder te bewegen de overtreding te beëindigen. Hiervoor wordt een redelijke begunstigingstermijn gegeven waarin de overtreder de overtreding zal kunnen beëindigen. Wanneer de overtreding na het eindigen van de begunstigingstermijn voort duurt, verbeurt de overtreder van rechtswege de opgelegde dwangsommen. Via een invorderingsbeschikking wordt de dwangsom geïnd. In gevallen waar een overtreding klaarblijkelijk dreigt kan een preventieve last onder dwangsom worden opgelegd. In dit geval wordt de last niet voortijdig aangekondigd.

Sommige situaties lenen zich niet voor het opleggen van een last onder dwangsom. In deze gevallen kan er gekozen worden een last onder bestuursdwang op te leggen. Het opleggen van een last onder bestuursdwang kent hetzelfde voortraject als bij de last onder dwangsom. Het verschil met de last onder dwangsom is dat de gemeente bij een last onder bestuursdwang zelf fysiek ingrijpt en de herstelmaatregelen treft. De gemaakte kosten worden vervolgens via een kostenbeschikking op de overtreder verhaald. Een last onder bestuursdwang is het meest ingrijpende bestuursrechtelijke middel dat de gemeente ter beschikking staat. In spoedeisende gevallen kan acute bestuursdwang worden toegepast. Op deze manier kan het college onveilige situaties voorkomen of weer veilig maken door onmiddellijk herstelmaatregelen te treffen. Het proces wordt in dit geval na afloop doorlopen en op schrift gesteld; het formele besluit wordt achteraf genomen.

Handhaving is uitermate casuïstisch en ieder traject is maatwerk, daarmee zijn afwijkingen van de basiswerkwijze altijd mogelijk. De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is leidend in het bepalen hoe hoog de gemeente inzet. De LHS staat in paragraaf 4.4 van dit document.

Stilleggen activiteiten (bouw- of sloopstop)

Dit instrument wordt ingezet bij bouwen of slopen zonder de daartoe vereiste vergunning. Om te voorkomen dat verder wordt gegaan met bouwen of slopen, en daarmee de overtreding wordt vergroot, wordt bij constatering van de overtreding door de toezichthouder gevraagd om de werkzaamheden uit eigen beweging te staken. Doen ze dit niet volgt een formele bouwstop. Indien voor de activiteit vergunning kan worden verleend zal de overtreder worden geïnformeerd om alsnog een vergunning aan te vragen. Indien geen vergunning kan worden verleend zal de situatie, voor zover mogelijk, naar de oude situatie moeten worden hersteld. Daarbij kan de procedure van last onder dwangsom of bestuursdwang worden gevolgd.