

Beleidsuitgangspunten

Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Opdrachtgever : Martin Lubberink, team DOA
Auteur : Inge van der Hart (ABGL)
Datum : November 2017

Inleiding

Elke gemeente heeft de wettelijke plicht om op basis van de nieuwe wet VTH¹ een uitvoerings- en handhavingsbeleid te hebben voor vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht (VTH). Ook de gemeente Berkelland geeft invulling aan deze wettelijk plicht.

Reikwijdte

Wat is de reikwijdte van een beleidsplan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht?

De gemeente moet erop toezien dat alle gebruikers van de leefomgeving zich houden aan een groot aantal regels. De belangrijkste hiervan zijn:

- Het omgevingsrecht, waaronder vallen: Wabo, Woningwet, Bouwbesluit, Wet Milieubeheer, Wro, Activiteitenbesluit, Monumentenwet en Natuurbeschermingswet;
- De APV;
- De Drank- en Horecawet.

Wij hebben een door de raad vastgesteld handhaafbeleid; “Handhaafbeleid gemeente Berkelland 2009”. Dit is de basis voor en geeft inzicht in de wijze waarop wij toezicht en handhaving hebben ingericht en uitvoeren. In 2011 is dit beleid aangepast om te voldoen aan gewijzigde wet- en regelgeving; de kwaliteitseisen uit de Wabo, het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling (Mor).

Ons beleid is niet alleen de basis voor de manier waarop wij in Berkelland toezicht en handhaving uitvoeren, maar ook hoe wij omgaan met vergunningverlening (“toetsing”) en geeft houvast voor de manier van werken van onze BOA’s. Dit laatste is uitgewerkt en vastgelegd in het “Handhavingsplan Openbare Ruimte 2016 gemeente Berkelland” en het “Integraal veiligheidsplan Achterhoek Oost 2014-2018”.

In Berkelland hebben wij de vergunningverlening (toetsing) en het toezicht op elkaar afgestemd. Dit betekent dat de prioriteiten uit ons handhaafbeleid bepalen op welke manier wij toetsen.

We kunnen concluderen dat we met het in 2009 vastgestelde en in 2011 geactualiseerde “Handhaafbeleid gemeente Berkelland 2009” in Berkelland nu al handhaafbeleid hebben conform het Besluit omgevingsrecht (Bor) artikel 7.2. In dit beleid hebben we de Berkellandse manier van werken vastgelegd. Dit beleid willen we vanwege alle ontwikkelingen op het gebied van VTH actualiseren en hierin ook de vergunningverlening meenemen. Deze actualisatie heeft als resultaat een overall VTH-Beleid. Hiermee voldoen we aan de eerdergenoemde wettelijke plicht.

¹ Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) – artikel 7.2.

Ontwikkelingen VTH-taken

Al ruim een decennium zijn de VTH-taken van gemeenten in ontwikkeling. De invoering van de Wabo en het Activiteitenbesluit en het verruimen van het vergunningsvrij bouwen hebben als doel om de regelgeving voor aanvragers en vergunninghouders te vereenvoudigen. De bedoeling van de invoering van de Regionale Uitvoeringsdiensten is om de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu te verbeteren.

Regionale samenwerking

Wij werken als gemeente, mede door wetgeving, stijgende kwaliteitseisen en strakkere financiële kaders, steeds meer regionaal samen bij de uitvoering van onze vergunning- en toezichttaken.

Op 1 april 2013 is de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA²) van start gegaan. De uitvoering van al onze VTH-taken op het gebied van Milieu zijn aan de ODA overgedragen. Er is een producten- en dienstencatalogus (PDC) opgesteld, waarin de kwaliteitsniveaus van de af te nemen diensten zijn vastgelegd. De ODA is een zogenaamde verbonden partij, waarin Berkelland een van de participanten is. De gemeente heeft als opdrachtgever invloed op uitvoeringskwaliteit van de toets- en toezichttaken die onder de vlag van de ODA worden uitgevoerd. De gemeente heeft zich voor de VTH-taken op milieu gebied geconformeerd aan de Kwaliteitscriteria 2.1 in de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Gemeente Berkelland.

Ook de brandweer is opgegaan in een samenwerkingsverband, de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland (VNOG)³. Dit betekent dat voor een deel van de vergunningaanvragen en toezichtcontroles een beroep wordt gedaan op dit samenwerkingsverband. Afstemming over de uit voeren werkzaamheden vindt nog plaats.

Nieuwe ontwikkelingen

Ook de komende jaren brengen ingrijpende ontwikkelingen waar gemeenten op moeten inspelen. Zo treedt naar verwachting in 2019 de Omgevingswet in werking. Doel is de plannen en regels voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving sterk te vereenvoudigen, onderzoekslasten te verminderen, meer verantwoordelijkheid te leggen bij burgers en bedrijven en de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten. Voor de gemeente betekent dit een heel andere werkwijze in zowel de planvorming als in vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De geplande Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen is voorlopig uitgesteld. Kern van deze wet is dat de aanvrager moet kunnen aantonen dat is voldaan aan (bouw)wet- en regelgeving. De technische toets en toezicht worden dan uitgevoerd door een erkende private partij. Deze ontwikkeling past in de trend om meer verantwoordelijkheid bij de markt

² De Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) is een samenwerkingsverband (publiekrechtelijke rechtspersoon) van tien gemeenten (Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Lochem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk, Zutphen) en de provincie Gelderland.

³ De Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) bestaat uit 22 gemeenten, waar onder Berkelland. Het bestuur van de VNOG, het Algemeen Bestuur, bestaat uit de 22 burgemeesters van de gemeenten.

te leggen en de positie van de (bouw-)consument te versterken. Door het uitstel is onduidelijk wanneer de wet nu ingevoerd zal worden.

Hoe willen we ons beleid actualiseren?

Deze huidige ontwikkelingen hebben veel invloed op het “wat en hoe” van de VTH-taken en vergen veel inspanning van de ambtelijke organisatie om zich hierop voor te bereiden.

Op dit moment zijn de consequenties van deze ontwikkelingen nog onvoldoende duidelijk. Ook is nog niet bekend wanneer alle wijzigingen daadwerkelijk ingevoerd moeten zijn. Daarom stellen we voor om op dit moment geen nieuw VTH-Beleid op te stellen, maar de uitgangspunten voor de uitvoering van de VTH-taken – de beleidsuitgangspunten VTH – vast te (laten) stellen en deze te hanteren.

We verwachten dat we bij de verdere implementatie van de Omgevingswet het nieuwe VTH-Beleid definitief kunnen vormgeven. Wanneer duidelijk is wat de consequenties van de genoemde ontwikkelingen zijn, komen we met een concreet voorstel om het beleid te actualiseren.

Visie op VTH-Beleid

VTH-Beleid begint met een goed besef van welke kwaliteit van onze leefomgeving we met ons beleid nastreven en welke waarden hierbij belangrijk zijn. We willen in een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving wonen, werken en leven. Soms kan het gedrag van individuele burgers of bedrijven dit streven bedreigen en een risico opleveren voor de leefomgeving. Het is dan aan de gemeente om te zorgen dat de risico's beheersbaar blijven. Er is echter altijd een grens aan de middelen die de gemeente daarvoor kan en wil inzetten. Deze grens bepaalt daarmee ook welk risico we acceptabel vinden.

Doelstelling beleidsuitgangspunten

Beleidsuitgangspunten gaan niet over aan welke regels de gebruikers van de fysieke leefomgeving zich moeten houden, maar over de prioriteiten die de gemeente stelt bij het uitvoeren van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving en hoe deze prioriteiten tot stand komen. De beleidsuitgangspunten zijn daarmee alleen kader stellend voor de gemeente zelf en zijn opdrachtnemer de ODA.

Met het vaststellen van de beleidsuitgangspunten legt de gemeente Berkelland de basis voor nieuw VTH-Beleid.

Beleidsuitgangspunten

Omdat onze middelen (geld en capaciteit) beperkt zijn, moeten we keuzes maken. Keuzes om te bepalen waar, waarvoor en hoe wij onze middelen inzetten om de gemeentelijke VTH-taken op onze Berkellandse manier uit voeren. Onze beleidsuitgangspunten zijn de basis waarop we deze keuzes baseren.

Beleidsuitgangspunten VTH:

- 1) We willen in een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving wonen, werken en leven.
- 2) We geven, namens de samenleving, toestemming om (“gunnen”) bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren. Dit zien we als een afspraak tussen de vergunninghouder en de gemeente.
- 3) We bepalen onze prioriteiten op basis van risico’s.
- 4) We stimuleren naleefgedrag.
- 5) We kunnen onze manier van werken uitleggen. Dit geldt voor onze uitgangspunten, werkwijze en besluiten.
- 6) We willen dat onze procedures vlot doorlopen kunnen worden.
- 7) We spreken elkaar aan.
- 8) We voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.1.

We willen in een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving wonen, werken en leven

Dit beleidsuitgangspunt is de basis van waaruit we werken en wat we blijvend nastreven. Ontwikkelingen, plannen, constatering in het veld en meldingen worden beoordeeld op hun impact op dit uitgangspunt.

We “gunnen” het recht om bepaalde activiteiten binnen de fysieke leefomgeving uit te voeren

Een vergunning “gunt” de vergunninghouder het recht om bepaalde activiteiten te realiseren. Om tot die vergunning te komen hebben wij de belangen van de samenleving afgewogen.

Vergunningen verschaffen zekerheid en duidelijkheid voor alle betrokken partijen, zodat helder is aan welke eisen het uitvoeren van vergunde activiteiten moeten voldoen.

Een vergunning beschouwen wij als een wederzijdse afspraak tussen de vergunninghouder en de gemeente. Een wederzijdse afspraak vraagt ook van de vergunninghouder dat hij zich aan deze afspraak houdt.

We bepalen onze prioriteiten op basis van risico’s

Zoals eerder gezegd begint VTH-Beleid met een goed besef van welke kwaliteit van onze leefomgeving we met ons beleid nastreven en welke waarden hierbij belangrijk zijn. Welke risico’s bedreigen de veiligheid, leefbaarheid, aantrekkelijkheid en duurzaamheid van de Berkellandse leefomgeving? Deze risico’s vormen de basis waarop uiteindelijk de uitvoering van de VTH-taken is gebaseerd; wij handelen risicogericht.

Bij de keuzes die we maken en de prioriteiten die we stellen staat de inschatting van het risico voor de leefomgeving centraal. $\text{Risico} = \text{Kans} \times \text{Schade}$; de kans dat niet-naleving tot ongewenste effecten leidt en de schade die dit voor de leefomgeving oplevert. Hoe groter de kans op niet-naleving en hoe groter de schade voor de leefomgeving hoe groter het ingeschatte risico. Hoe groter het risico hoe meer de gemeente zal sturen op naleving.

De gemeente bepaalt haar toets-, toezicht- en handhavingsprioriteiten daarom zoveel mogelijk op basis van een inschatting van de volgende twee belangrijke factoren:

1. het naleefgedrag van de gebruikers van de leefomgeving
2. de schade⁴ die kan ontstaan in geval van niet-naleving

In Berkelland is een dergelijke risicoanalyse in 2009 uitgevoerd. Deze risicoanalyse vormt nog steeds de basis voor de manier waarop we de vergunning- en toezichttaken uitvoeren. Voorlopig blijven we deze risicoanalyse gebruiken. We verwachten dat wanneer we de risico's opnieuw tegen het licht houden er geen grote veranderingen te zien zullen zijn. Toch vinden we het wenselijk om periodiek de risicoanalyse te herzien, zodat nieuwe ontwikkelingen en opgedane ervaringen hierin meegenomen worden.

De invoering van de Wet Private kwaliteitsborging vormt een mooi moment om de analyse uit te voeren. Vanaf dat moment verandert immers het takenpakket van het gemeentelijk toezicht ingrijpend.

We stimuleren naleefgedrag

Risico's bepalen onze prioriteiten. Een bepalende factor daarbij is het naleefgedrag. Daarom is het sturen op en stimuleren van naleefgedrag een belangrijk beleidsuitgangspunt. Met het stimuleren van naleefgedrag bedoelen we dat ons handelen er op gericht is dat burgers en bedrijven de wet- en regelgeving naleven. Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar om tot naleving te komen. In de literatuur worden drie soorten van activiteiten onderscheiden die handhavingsorganisaties kunnen toepassen om de naleving te verbeteren:

1. Bevorderen van de spontane naleving, bijvoorbeeld door goede voorlichting, dienstverlening en heldere communicatie over bereikte resultaten (instrumenten). Onze nieuwe manier van werken in Berkelland is hierop gericht.
2. Bevorderen van de naleving door het houden van toezicht en het zichtbaar aanwezig zijn van toezichthouders en BOA's. Dit is uitgewerkt in het "Handhavingsplan Openbare Ruimte Berkelland 2016".
3. Bevorderen van de naleving door sancties. Dit is uitgewerkt in onze sanctiestrategie in "Handhaafbeleid Fysieke leefomgeving Gemeente Berkelland 2010-2011".

We kiezen ervoor om in het kader van de stimulering van het naleefgedrag de nadruk op de vergunningverleningsfase te leggen. We veronderstellen dat daardoor minder toezichtinspanningen nodig zijn bij het toezicht op de uitvoering en het gebruik van de vergunningen. Daarbij vinden we dat "voorkomen beter is dan genezen".

Om het naleefgedrag te stimuleren hebben we ook inzicht nodig in het naleefgedrag.

⁴ Schade wordt hierbij niet alleen uitgedrukt in kosten voor de samenleving, maar ook in termen van bijvoorbeeld leefgenot/overlast, herstelbaarheid, gezondheid en imago van de overheid.

We kunnen onze manier van werken uitleggen

De gemeente heeft haar VTH-taken ingericht op het principe dat goed naleefgedrag grotendeels voortkomt uit het goed communiceren van verwachtingen. Als gebruikers weten waaraan ze moeten voldoen en ook weten wat de gemeente van hen verwacht, dan kunnen veel misverstanden bij voorbaat worden vermeden.

Wij proberen zoveel mogelijk om zaken makkelijk te maken; voorbeelden hiervan zijn de meldingen voor evenementen, paasvuren en reclame. Deze meldingen verminderen de regeldruk en maken duidelijk welke afspraken er gelden.

We willen dat onze procedures vlot doorlopen kunnen worden

Uitgangspunt is dat de procedures vlot doorlopen kunnen worden (dit is niet hetzelfde als snel). Vlot betekent dat er zo vroeg mogelijk zaken geconstateerd worden. Dit vraagt een proactieve houding van alle betrokkenen (ook van de aanvrager). Ook bestuurlijke vragen moeten zo vroeg mogelijk geïdentificeerd en opgepakt worden.

We spreken elkaar aan

Persoonlijk contact en communicatie is ons uitgangspunt. Dit betekent dat we altijd eerst in gesprek gaan voordat we een formele brief sturen. Ook bij handhavingskwesties geven wij de voorkeur aan een goed gesprek en vertrouwen we erop dat gemaakte afspraken worden nagekomen.

We vinden dat we dit als gemeente op deze manier met onze burgers moeten communiceren. Daarnaast verwachten wij dat burgers ook onderling met elkaar communiceren; bij een vergunningaanvraag, een evenement maar ook bij onderlinge meningsverschillen.

We voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.1.

In de raadsvergadering van 21 maart 2017 heeft de raad de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Gemeente Berkelland' vastgesteld. Deze verordening (volgens Gelders model) is tot stand gekomen en afgestemd met de 54 gemeenten in Gelderland. Het model geeft ruimte om in een later stadium invulling te geven aan de kwaliteitsplicht voor de Wabo-taken die niet overgedragen zijn aan de ODA. Uitgangspunt voor de kwaliteitsplicht zijn de Kwaliteitscriteria 2.1. Van deze criteria kan gemotiveerd afgeweken worden. De huidige situatie is hierbij ons uitgangspunt.

Consequenties van onze beleidsuitgangspunten

De kern van onze beleidsuitgangspunten is dat we risico gestuurd handelen. Risico gestuurd betekent dat inwoners en bedrijven die de regels goed naleven minder worden gecontroleerd. De risico's ten aanzien van veiligheid, gezondheid en het behoud van de landschapswaarde en een fijne woonomgeving krijgen van ons hierbij de meeste aandacht.

Dit betekent dat de inschatting van de risico's voor de leefomgeving doorslaggevend is voor de prioriteiten die wij stellen bij het stimuleren en/of afdwingen van het naleefgedrag. Omdat we de beperkte capaciteit die we hebben niet op alles kunnen inzetten geven we prioriteit aan de thema's en gevallen waarin de risico's van niet-naleving (Kans x Schade) het grootst zijn. We kiezen nadrukkelijk voor deze pragmatische aanpak en niet voor een meer principiële aanpak waarbij 'regel is regel' het uitgangspunt is.

De pragmatische benadering van onze VTH-taken heeft echter ook een andere kant:

1. Niet alles wordt getoetst en/of gecontroleerd. Incidenten zullen zich gaan voordoen op de terreinen en onderdelen die minder prioriteit hebben gekregen. Dat betekent dat we mogelijke risico's op de koop toe nemen.
2. Partijen die zich uit zichzelf goed aan de regels houden zullen minder aandacht/last van de gemeente krijgen dan partijen die regelmatig de regels niet (volledig) naleven. Hierdoor kan het gebeuren dat er verschillen ontstaan in de manier waarop burgers en ondernemers behandeld worden.
3. Als we een overtreding constateren, dwingen we niet in alle gevallen naleving af, ook al heeft de gemeente in beginsel een handhavingsplicht. In sommige gevallen zal het bij een verzoek blijven om vrijwillig de overtreding ongedaan te maken.

Vervolg

Deze beleidsuitgangspunten geven invulling aan de wettelijke plicht van een gemeente om een uitvoerings- en een handhavingsbeleid te hebben. Waarbij we al hebben geconstateerd dat Berkelland al enige jaren een vastgesteld handhavingsbeleid heeft.

In de komende periode willen we – rekening houdend – met alle ontwikkelingen een vernieuwd VTH-Beleid gaan opstellen. Het moment waarop we dit doen koppelen we aan de invoering van de nieuwe Omgevingswet, omdat er dan meer duidelijkheid is over de consequenties die de nieuwe wet- en regelgeving zullen hebben. Een van de zaken die we daarbij oppakken is de herziening van de risicoanalyse.

De beleidsuitgangspunten VTH geven ook de visie en ambitie van het college op de VTH-taken van de gemeente weer. Ze geven een eerste aanzet hoe dit kan worden doorvertaald naar doelen, maatregelen en uitvoering.

Het beleid vertalen we jaarlijks in een uitvoeringsprogramma⁵. Op basis van onze doelen voor een kwalitatief goede taakuitvoering en dienstverlening aan inwoners en bedrijven stellen we een uitvoeringsprogramma met concrete acties op voor de jaren 2017 en 2018. Zolang we nog geen nieuw VTH-Beleid hebben, baseren we ons op de vastgestelde beleidsdocumenten en de beleidsuitgangspunten. Dit uitvoeringsprogramma bieden we aan de raad aan.

Naderhand leggen we de resultaten in het jaarverslag⁶ vast. In het jaarverslag beschrijven we welke acties daadwerkelijk zijn uitgevoerd en rapporteren we welke vorderingen zijn gemaakt met de doelen en de realisatie van de daarbij behorende maatregelen. Daar leren we dan weer van en baseren we onze (nieuwe) acties op. Dit jaarverslag bieden we ook aan de raad aan. Hiermee geven we invulling aan de eisen die de wet ons stelt en vullen we de PDCA-cyclus concreet in.

⁵ Het college van B&W moet op basis van BOR artikel 7.3.3. en WRO artikel 10.1 lid 1 jaarlijks een handhavingsprogramma opstellen en aan bieden aan de Gemeenteraad.

⁶ Het college van B&W moet op basis van WM artikel 21.1, WABO/BOR artikel 7.7.3 en WRO artikel 10.1 lid 2 jaarlijks een jaarverslag opstellen en aanbieden aan de Gemeenteraad.