



VTH beleid 2022 - 2024

gemeente Rheden



Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	5
2.1	Verschil taakindeling VTH en fysieke leefomgeving	5
2.2	Opbouw VTH beleid	5
3	Beleidskader	7
3.1	Aanleiding en doel	7
3.2	Doel VTH beleidsplan	7
3.3	Reikwijdte VTH beleid	7
3.4	Betrokken partijen	9
3.5	Samenwerken	9
3.6	Missie, Visie en ambitie	10
3.7	Prioritering	13
4	Uitvoeringskader VTH: de naleefstrategie voor de gemeente	17
4.1	De naleefstrategie en de onderdelen	17
4.2	Inzet van VTH-instrumenten	18
4.3	Samenhang in preventie, toezicht en sanctie	18
5	Preventie- of communicatiestrategie	20
5.1	Wat is preventie	20
5.2	Doel en uitgangspunten preventiestrategie	20
5.3	Belangrijke instrumenten voor spontane naleving zijn	20
5.4	Wanneer zetten wij communicatie in?	20
5.5	Maatschappelijke controle	21
5.6	Hoe communiceren we?	21
6	Vergunningenstrategie	22
6.1	Wat is vergunningverlening	22
6.2	Doel vergunningenstrategie	22
6.3	Uitgangspunten vergunningenstrategie	22
6.4	Toelichting op de vergunningenstrategie	23
6.5	Vier typen vergunningen	25
6.6	Meldingen	27
6.7	ODRA	28
7	Toezichtstrategie	31
7.1	Wat is toezicht?	31
7.2	Doel toezicht en handhaving	31
7.3	Uitgangspunten toezichtsstrategie	31
7.4	Soorten toezicht	32
7.5	Vormen van toezicht	33
7.6	Toezicht en gedoogsituaties	33
8	Handhavingsstrategie	34
8.1	Wat is handhaving	34

8.2	Uitgangspunten handhavingsstrategie	34
8.3	Klachten en ongewone voorvallen	36
8.4	Stappen handhaving	36
8.5	Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen	38
8.6	Inzet Boa's	40
8.7	Overtredingen van eigen organisatie of andere overheid	40
8.8	Handhaven bij gedoogsituaties	40
9	Gedoogstrategie	42
9.1	Wat is gedogen	42
9.2	Uitgangspunten gedogen	42
10	Bijlage 1: Ketenpartners	44
10.1	Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)	44
10.2	Politie en OM	44
10.3	Veiligheidsregio Gelderland	44
10.4	GGD Midden Gelderland	44
10.5	Provincie Gelderland	44
10.6	Waterschappen	45
11	Bijlage 2 Voorbeelden vergunningenstrategie	46

1 Samenvatting

In het VTH beleid benoemen we de uitgangspunten voor preventie, vergunningverlening, gedogen, toezicht en handhaving in de gemeente Rheden. De reikwijdte van deze strategie omvat alle taken van de gemeente op het gebied van de fysieke leefomgeving, zoals bedoeld in de Omgevingswet.

Het VTH beleid bestaat uit de algemene doelstellingen en uitgangspunten. Daarna volgen de VTH strategieën. Dit zijn de: preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie.

Het beleid is gebaseerd op de omgevings-, probleem- en risicoanalyse gemeente Rheden (januari 2022). Het beleid en de analyse worden als wettelijke eis minimaal vierjaarlijks geactualiseerd. Wettelijk is het ook verplicht om uniform beleid te hebben met alle deelnemers voor de taken die bij de ODRA belegd zijn. De risicoanalyse voor de milieutaken van de ODRA en de brandveiligheidstaken van de VGGM zijn door deze organisaties afzonderlijk opgesteld.

Vanuit onze visie en onze bijbehorende risico's hebben wij de gemeentelijke taken geprioriteerd. Waarbij gekozen is voor een naleving van 85%. Een samenvatting van de belangrijkste prioriteiten is opgenomen in paragraaf 3.7. Voor de uitgebreide risicoanalyse verwijzen wij u door naar de bijbehorende Risicoanalyse.

Jaarlijks beschrijven wij het VTH-uitvoeringsprogramma welke activiteiten worden uitgevoerd om de doelen en prioriteiten te realiseren en worden de benodigde inzet en resultaten beschreven. De beperkte capaciteit wordt daarbij zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet.

Gedurende het jaar vindt monitoring plaats van de uitvoering van het jaarlijkse programma en het bereiken van de doelen. Wij beseffen hierbij dat 100% naleving een utopie is, maar wij streven ernaar de risico's zo laag mogelijk te houden.

2 Inleiding

Met genoegen bieden wij u het nieuwe VTH beleid voor de gemeente Rheden aan. In het VTH beleid benoemen we de uitgangspunten voor preventie, vergunningverlening, gedogen, toezicht en handhaving in de gemeente Rheden. De reikwijdte van deze strategie omvat alle taken van de gemeente op het gebied van de fysieke leefomgeving, zoals bedoeld in de Omgevingswet.

De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval de natuurlijke omgeving, waaronder cultuurlandschappen, maar ook de onderdelen als lucht, water, bodem en natuur.

Het VTH beleid draagt daarmee bij aan een mooi, schoon, veilig, gezond en duurzaam Rheden. Het VTH beleid is samen met de uitvoeringsorganisaties opgesteld. Een belangrijk uitgangspunt in dit proces is dat het VTH beleid een gelijk speelveld voor inwoners en bedrijven moet opleveren, zonder dat dit ten koste gaat van de mogelijkheid om lokaal maatwerk te realiseren. Het werkgebied vergunningen, toezicht en handhaving voor het omgevingsrecht blijft de komende jaren sterk in ontwikkeling. Steeds meer komt de nadruk te liggen op integraal en programmagericht werken.

2.1 Verschil taakindeling VTH en fysieke leefomgeving

In dit plan stellen wij het algemene beleid voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) voor de fysieke leefomgeving vast voor de periode 1 juli 2022 – 31 december 2024, maar omvat ook overige taakvelden. Het beleid is gericht op de VTH-taken op het terrein van:

Taakveldindeling VTH	Indeling “fysieke leefomgeving” Omgevingswet ¹
▪ Ruimte; ▪ Bouw (aanleg, nieuwbouw, verbouw, sloop); ▪ Bewoning recreatieverblijven; ▪ Milieu; ▪ Brandveiligheid ▪ APV en bijzondere wetten, met specifiek aandacht voor der Alcoholwet en evenementen. ▪ Natuur en biodiversiteit ▪ Bodem ▪ Waterbeheer ▪ Erfgoed	▪ bouwwerken, ▪ infrastructuur, ▪ watersystemen, ▪ water, ▪ bodem, ▪ lucht, ▪ landschappen, ▪ natuur, ▪ cultureel erfgoed, ▪ werelderfgoed.

2.2 Opbouw VTH beleid

Het VTH beleid bestaat uit de algemene doelstellingen en uitgangspunten. Daarna volgen de VTH strategieën. Dit zijn de: preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie.

De Omgevingswet (verwacht 1 januari 2023) geeft ons meer ruimte en mogelijkheden om inhoudelijk integrale afwegingen te maken. Het doel van de wet is vooral om ontwikkelingen mogelijk te maken die zorgen voor een verbetering van de omgevingskwaliteit.

¹ Artikel 1.2 Omgevingswet

Voor afzonderlijke taakvelden zijn vaak specifieke beleidsnotities vastgesteld. Deze specifieke beleidsnotities blijven bestaan en worden ook periodiek getoetst op actualiteit en waar nodig aangepast.

3 Beleidskader

3.1 Aanleiding en doel

Aanleiding nieuw VTH beleid

De gemeente Rheden beschikte nog niet over een integraal beleidskader voor de uitvoering van haar VTH-taken. De aanleiding voor de actualisatie en verbreding van het beleid is:

- Ingrijpende wetwijzigingen, van Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) naar Omgevingswet en bijbehorende kwaliteitseisen voor de VTH werkzaamheden voor de volle breedte van deze wetgeving. Voorsorteren op de Omgevingswet is onderdeel van deze aanpak;
- Het vigerende handhavingsbeleid is aan actualisatie toe (ook al zou de Omgevingswet niet komen);
- Het rapport van de Rekenkamer², met daarin aanbevelingen om de VTH taken en de democratische rol van de Raad daarin te versterken, allereerst door een risicoanalyse en prioriteitenvoorstel met doelen uit te werken;
- De komst van de privatisering van het bouwtoezicht;
- De ontwikkeling van Handhavingsbeleid naar VTH beleid. Vergunningenbeleid heeft de gemeente nog niet. Het hebben van vergunningenbeleid is een wettelijke kwaliteitseis.

Fysieke leefomgeving

In de Omgevingswet neemt het begrip ‘fysieke leefomgeving’ een belangrijke plaats in. Het betreft de reikwijdte van de te toetsen onderdelen. De Omgevingswet is breder qua toetsingskader dan de Wabo. Begrippen als natuur, biodiversiteit en gezondheid horen bij de integrale afweging of vergunningen verleend kunnen worden. Naast de toepassing van bestaande regelgeving komen er nieuwe thema's bij. Dat vraagt tijdig implementeren van de nieuwe wet, zodat vanaf de eerste dag met de nieuwe regels gewerkt wordt.

3.2 Doel VTH beleidsplan

Met het nieuwe VTH beleid voldoet de gemeente Rheden voor eigen uitvoering en als opdrachtgever aan de Omgevingsdienst regio Arnhem (hierna ODRA) en de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (hierna VGGM) aan de procescriteria in de Omgevingswet³, het Omgevingsbesluit⁴ en daarmee wordt voor dit onderdeel mede voldaan aan de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer⁵ voor zover van toepassing op het VTH beleid.

De gemeente gebruikt het beleid ook als algemeen beleidsmatig kader voor de uitvoering, voor het overleg met de uitvoeringsorganisaties, initiatiefnemers en/of betrokkenen, de gemeentelijke voorlichting over het VTH-beleid en in de samenwerking met de partners.

3.3 Reikwijdte VTH beleid

In onderstaand overzicht is een vergelijking opgenomen van huidige regelgeving en nieuwe regelgeving welke van belang zijn in het kader van het VTH beleid.

² Rekenkamercommissie Rheden, Toezicht en handhaving in het fysieke domein In opmaak naar de Omgevingswet, d.d. 18 februari 2020.

³ Hoofdstuk 18 Omgevingswet

⁴ Hoofdstuk 13 Omgevingsbesluit

⁵ Februari 2020

Reikwijdte VTH beleid (voor Omgevingswet)	Reikwijdte na invoering van de Omgevingswet
Het VTH beleid heeft betrekking op de Wabo taken van de gemeente. De wetten en daaruit voortvloeiende nader opgestelde regels waarvoor in de wet als het bevoegd gezag is aangewezen één van de onderstaande: -de burgemeester - Vuurwerkevenementen (vvgb) - APV -het college van burgemeester en wethouders - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) - Wet ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen (Wro) - Woningwet - Wet erfgoed (Monumentenwet) - Huisvestingswet - Wet milieubeheer - Wet geluidhinder - Wet bodembescherming - Wet Natuurbescherming (Wnb); - Wet inzake de luchtverontreiniging - Wet op de Kansspelen - Alcoholwet - Algemene plaatselijke verordening (APV) - Wet veiligheidsregio's - Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) - Wet basisregistratie ondergrond (WED) En op deze wetten gebaseerde besluiten (AMvB's) en Ministeriele regelingen en verordeningen.	<i>(taakuitbreiding voor de gemeente op het terrein van bodemsaneringen en ontgrondingen)</i> De Omgevingswet wijst het college van burgemeester en wethouders aan met daarop uitzonderingen wanneer het college van gedeputeerde staten of de minister bevoegd zijn. - Omgevingswet, inclusief de Wet Kwaliteitsborging Bouw (Wkb). - Omgevingsbesluit - Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL) - Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) - Besluit kwaliteitseisen Leefomgeving (BKL) - 1 Ministeriele regeling - (tijdelijk) Omgevingsplan - APV (delen later naar het definitief Omgevingsplan) - Alcoholwet⁶ - Wet op de kansspelen - Wet Bibob - Awb - WED

De reikwijdte van het nieuwe VTH beleid bevat de werkzaamheden die door de gemeente zelf en daarnaast door de ODRA en VGGM ⁷ uitgevoerd worden in de fysieke leefomgeving van Rheden. Dat zijn:

- Het verlenen van Omgevingsvergunningen onder de Wabo en de Omgevingswet . Dit geldt voor alle onderliggende besluiten waarvoor vergunningen en/of meldingen en ontheffingen nodig zijn),
- Het verlenen van omgevingsvergunningen en ontheffingen op basis van gemeentelijke verordeningen en regels, zoals het (tijdelijke) omgevingsplan, omgevingsplan nieuwe stijl, de APV (voor zover niet opgenomen in het Omgevingsplan),
- Het uitvoeren van toezicht en waar nodig handhaven.

⁶ Vanaf 1 juli 2021 is de Alcoholwet in werking getreden, als vervanger van de Drank- en Horecawet.

⁷ Voor de ODRA is regionaal beleid opgesteld (inclusief risicoanalyse 2019)

In het VTH-Beleidsplan staan de beleidsmatige keuzes voor de VTH-taken die wij de komende drie jaren zelf uitvoeren, dan wel uit laten voeren door de VGGM en de ODRA.

De gemaakte keuzes, de strategie en gestelde prioriteiten met bijbehorende doelen werken wij jaarlijks uit in het Uitvoeringsprogramma VTH. Deze combinatie van een meerjarig beleidsplan met een jaarlijks uitvoeringsprogramma maakt het mogelijk flexibel in te spelen op actualiteiten. Vervolgens leggen wij in het jaarverslag verantwoording af van de uitvoering van de activiteiten en de behaalde resultaten. Daarnaast toetsen wij de actualiteit en de prioriteiten van het beleid via de jaarlijkse verslagen en het bereikte resultaat. Zo nodig stellen wij het beleid en de aanpak bij in het volgende Uitvoeringsprogramma VTH.

Het VTH-Beleidsplan wordt, net zoals het VTH-uitvoeringsprogramma en het VTH jaarverslag, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en bekend gemaakt aan de gemeenteraad (conform het Omgevingsbesluit Afdeling 13.2).

De provincie Gelderland toetst (in de rol van Interbestuurlijk Toezicht IBT) of de gemeente aan deze wettelijke eisen voldoet.

3.4 Betrokken partijen

Het VTH beleid raakt door de reikwijdte de werkzaamheden van een groot deel van de organisatie en de samenwerkingspartners. Dat zijn met name:

Intern:

- Het college van B&W en de Raad
- Directie, gemeentesecretaris
- Rekenkamer
- Communicatie, Beleid en Strategie
- Omgevingsrecht en Veiligheid

Extern: (deze partijen voeren taken uit voor de gemeente)

- ODRA
- Veiligheidsregio
- GGD

Extern: (met deze partijen werkt de gemeente samen vanuit de integrale aanpak die de Wabo en straks de Omgevingswet eisen)

- Waterschap Rijn en IJssel, Waterschap Vallei en Veluwe, buurgemeenten, Openbaar Ministerie en politie, provincie Gelderland (regisseur/IBT)

Deze partijen worden gefaseerd betrokken bij het proces⁸ en waar nodig uitgenodigd mee te denken in het proces.

3.5 Samenwerken

Bij het uitvoeren van onze kerntaak werken wij samen met de volgende ketenpartners.

- Omgevingsdienst Regio Arnhem(ODRA)
- Politie en OM
- Veiligheidsregio Gelderland
- GGD Midden Gelderland
- Provincie Gelderland

⁸ De afstemming is mede vereist vanuit de kwaliteitseisen in hoofdstuk 7 van het Bor en vanaf 1-1-2022 in hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit.

- Waterschappen
- Andere gemeenten

3.6 Missie, Visie en ambitie

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van ons. Wij willen hiermee voorkomen dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, burgers en de fysieke leefomgeving schaadt.



Wij bedoelen met de uitwerking van de missie, visie en ambitie dat wij:

1.1.1 Integraal werken

Wij werken als 1- loket en zorgen voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen met als doel:

- Verbeteren van de (integrale) dienstverlening
- Korte doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;
- Goede en tijdige participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming;
- Transparantie en inzicht in procedures en processen;
- Integrale en samenhangende besluiten.

NB: Het vereiste van integrale benadering van het VTH werk blijkt ook uit de doelstellingen van de Wabo en de Omgevingswet en is herkenbaar in allerlei wettelijke voorschriften zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging.

Het uitgangspunt van integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed “casemanagement”. Wij passen dit toe bij zowel vergunningverlening als ook bij toezicht en handhaving. Daarmee voorkomen wij dat we op 1 onderdeel correct handelen, maar vanwege strijdigheid of samenloop met andere regelgeving geen integraal besluit hebben genomen.

1.1.1 Risicogericht werken

Het is voor ons onmogelijk om alle initiatieven, activiteiten en aanvragen vooraf te toetsen of te controleren en zo alle risico's van niet-naleving in te perken. Bovendien sluit een vergunning en intensieve controle daarop niet uit dat er alsnog overlast optreedt, of dat zich een ongeluk of een ramp manifesteert.

Ook de last die toezicht en handhaving voor de gebruikers oplevert stelt grenzen aan de wijze waarop en de mate waarin de naleving van alle regels en kaders kan worden geborgd.

Wij moeten keuzes maken, waarbij de risico's van het niet naleven van regels worden afgewogen tegen de inspanning die daarvoor, bij zowel de gemeente als de initiatiefnemers en/of aanvragers, nodig is.

Welke mate van risico aanvaardbaar is en welke prioriteit wordt gesteld is per definitie een bestuurlijke keuze. Daarbij hanteren wij: hoe hoger het risico hoe hoger de inspanningen die wij leveren om op goede naleving te sturen.

Wij bepalen onze toetsings- (stellen van regels in vergunningen, nadere regels, maatwerkvoorschriften of ontheffingen), toezicht- en handhavingsprioriteiten daarom zoveel mogelijk op basis van een inschatting van de onderstaande factoren:

- Het naleefgedrag van de gebruikers van de leefomgeving;
- De mogelijke effecten voor de veiligheid (openbare ruimte, constructie van gebouwen, brandveiligheid en gebruik gebouwen met een publieksfunctie), gezondheid, ruimtegebruik en/of schade voor het milieu;
- De ontvangen klachten en meldingen;
- Een goede gemeentelijke informatievoorziening waarin ook de resultaten van het monitoren van zowel de risico's als de inspanningen van de gemeente worden verwerkt (ICT-systemen).

Bij het verlenen van nieuwe vergunningen vindt risicobepaling en prioriteitenstelling plaats aan de hand van de strategie voor vergunningverlening en het actualiseringsbeleid voor bestaande milieuvergunningen. Dit is verder uitgewerkt in de vergunningenstrategie.

Bij toezicht en handhaving gebeurt dit met behulp van een risicoanalyse per branche, evenement en/of per taakveld.

1.1.1 Betrouwbaar zijn: doen wat we moeten doen

Wij zijn betrouwbaar voor onze burgers, bedrijven, instellingen en overheden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het werk te standaardiseren, door toepassing van eenduidige vergunningsvoorschriften en een uniforme strategie. Dit bevordert rechtsgelijkheid, het zogenaamde 'gelijk speelveld'.

1.1.1 Transparant zijn

De uitvoering van VTH-taken valt onder het vereiste van transparantie, een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (motiveringsbeginsel), maar ook een vereiste in sommige wetten. Hierbij denken we aan het publiceren van bepaalde milieuvergunningen⁹ en meldingen.

Wij zijn terughoudend in het publiceren van namen van overtredende bedrijven. Dat doen wij alleen als het publiceren in het belang van de maatschappij is, bijvoorbeeld bij grote onrust in verband met de overtredingen bij de omgeving.

Wij maken de afhandeling van zaken reproduceerbaar, dat wil zeggen dat in het dossier het procesverloop en de beslissingen in het belang van de omgeving genomen, terug te vinden zijn. Dat is ook een vereiste uit de (landelijke) handhavingstrategie.

1.1.1 Professioneel zijn: kwaliteit, kennis en kunde

De uitvoering van taken voldoet minimaal aan de (landelijke en regionaal) gestelde proces- en kwaliteitscriteria.

⁹ EU verplichting: betreft de IPPC bedrijven

1.1.1 Verantwoordelijkheid leggen waar deze hoort

Wij nemen onze verantwoordelijkheden en werken binnen de kaders van de vigerende wet- en regelgeving. Voor toezicht en handhaving handelen wij vanuit de beginselplicht¹⁰ tot handhaving. Dit principe geldt ook voor de eigen werkzaamheden en die van medeoverheden.

Wij benaderen burgers, bedrijven, instellingen en overheden vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen verdient. Om die reden verwachten wij ook dat burgers, bedrijven en instellingen hun eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van regels oppakken, onder andere door:

- goede en volledige informatie ten behoeve van vergunningaanvragen en meldingen aan te leveren;
- zelf te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over risicovolle activiteiten, door melding te doen van ongewone voorvallen. Het gaat hierbij om de gevolgen voor interne en externe veiligheid en de leefomgeving.

1.1.1 Samenwerken

Wij zorgen voor een goede afstemming van de prioriteiten met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners, zodat wij binnen de gemeente Rheden sturen op samenwerking op de belangrijke zaken.

1.1.1 Programmatisch werken

In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is een aantal proces- en kwaliteitscriteria gesteld aan de uitvoering (vergunningverlening), toezicht en handhaving. Een heel belangrijk criterium hierin is het “programmatisch werken”. De beleidscyclus is een regelkring met een strategische meerjarige beleidsmatige cirkel en een operationele, uitvoerende cirkel.

De gezamenlijke partners hebben op basis van de wettelijke plicht daartoe, in Gelderland Midden de Verordening kwaliteit VTH-taken vastgesteld.

Dit nieuwe VTH beleid is mede bedoeld om aan de gemeentelijke invulling van de bepalingen uit die verordening te voldoen.



¹⁰ Dit houdt in dat bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend dient op te treden.

1.1.1 Ondernijning tegengaan (Bibob toets)

Wij faciliteren niet dat middelen (waaronder geld) verkregen uit misdrijven, kunnen worden gebruikt om vergunde activiteiten uit te voeren. Ook is het niet wenselijk dat door een vergunning van het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het plegen van misdrijven wordt gefaciliteerd. Wij toetsen daarom, conform het vastgestelde Bibob beleid, de integriteit van aanvragers.

Wij zetten de instrumenten van preventie, toezicht en handhaving actief in om ondernijnende activiteiten te signaleren en te beëindigen. Activiteiten die vallen onder de term 'ondernijning' worden niet gedoogd en komen ook niet in aanmerking voor een gedoogconstructie.

De rol van de Boa in de aanpak van ondernijning

De VNG-visie op de Boa laat zien dat de rol van de gemeentelijke handhaver zich snel aan het ontwikkelen is. In de praktijk wordt al steeds meer duidelijk dat de tijd dat de handhaver er slechts is voor de veel voorkomende overlast, achter ons ligt. De boa wordt een steeds belangrijkere basispartner in de lokale aanpak van een leefbare- en veilige omgeving en de boa werkt aan de door de gemeente gestelde prioriteiten.

De informatie die boa's tot hun beschikking hebben over de problematieken in de wijk is belangrijk in de aanpak van sociale- en veiligheidsproblematiek. Zij rijden met de surveillance door de gehele gemeente en zijn de ogen en oren op straat. Daarnaast hebben ze een goede (ver)binding met de wijk. Door handhavers effectief in te zetten en ze te leren kijken naar signalen van ondernijning, kunnen situaties eerder, sneller en effectiever aangepakt worden. Deze signalen zullen met signalen uit andere disciplines gebundeld en onderzocht moeten worden i.s.m. politie/RIEC.

Daarnaast kunnen handhavers optreden als bestuurlijk toezichthouder. Ze kunnen dan vanuit ruimere bevoegdheden dan bijvoorbeeld de politie, achter de voordeur komen en daardoor een effectieve ketenpartner zijn. Hiervoor is verdere professionalisering/opleiding noodzakelijk.

3.7 Prioritering

In het VTH-beleidsplan leggen wij het algemene beleidsdoel en de prioriteiten vast. Het beleid is gebaseerd op de omgevings-, probleem- en risicoanalyse gemeente Rheden (januari 2022). Het beleid en de analyse worden als wettelijke eis minimaal vierjaarlijks geactualiseerd. Wettelijk is het ook verplicht om uniform beleid te hebben met alle deelnemers voor de taken die bij de ODRA belegd zijn. De risicoanalyse voor de milieutaken van de ODRA en de brandveiligheidstaken van de VGGM zijn door deze organisaties afzonderlijk opgesteld.

Vanuit de visie (zie 3.6.) en risico's hebben wij voor de gemeentelijke taken de samenvattend volgende belangrijkste prioriteiten gekozen: (voor de uitgebreide risicoanalyse zie de complete analyse)

Taak	Wetgeving	Beleidsdoel: 85% naleving
Bouwen/Ro	Woningwet/Omgevingswet Besluit bouwwerken leefomgeving /Omgevingsplan	• Omgevingsvergunningen Bouw gevolgklasse 2 en 3 • Bouwkundige brandveiligheid bedrijven en wonen boven winkels • Illegale bouw, verbouw, sloop, sloophmelding met asbest • Bedrijvigheid en wonen waar ruimtelijk niet toegestaan • Illegaal kamergewijze verhuur

Erfgoed	Omgevingswet, Bal en Omgevingsplan, Erfgoedverordening	• illegaal wijzigen/aantasten van monumenten en beeldbepalende panden • Niet naleven van de vergunning • Onthouden noodzakelijk onderhoud monument • Aantasten groene en cultuurhistorische monumenten • Verduurzaming van monument zonder vergunning (met aantasting)
Milieu	Wet milieubeheer (blijft deels bestaan) Omgevingswet/Omgevingsbesluit Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteitseisen leefomgeving Tijdelijk Omgevingsplan (bruidsschat)	Zie risicoanalyse ODRA: • Energiebesparing • Duurzaamheid in brede zin • Actuele en handhaafbare vergunningen • Bodem goed beschermd • Grondwater en oppervlaktewater schoon • Schone lucht • Veilige, schone bedrijven
Publiek domein/Veiligheid	APV, gemeentelijke verordeningen, Omgevingsplan, Alcoholwet, evenementenverordening	• Illegaal verwijderen afval (stort/lozen) • Exploitatievergunning Alcoholwet en aandacht voor bedrijfswisselingen en aanwezigheid bedrijfsleider • Schenken alcohol < 18 jr • Overlast houtrook • Aanlijnen honden/hondenpoep • Evenementen B en C
Bodem	Wet bodembescherming (en Besluit bodemkwaliteit), Omgevingswet, Bal, Omgevingsplan Samenloop met ODRA analyse Inclusief overdracht van taken van provincie naar gemeente	• Toepassen en saneren van grond • Verondiepen Havikenwaard • Nazorg locaties • Activiteiten combi bodem en grondwater/drinkwater • Calamiteiten en afstromend bluswater • Circulair toepassen materialen/afvalstoffen • Dumping afval • Aantasten leemlagen, doorboren • Vergunningvrij bouwen op verontreinigde bodem
Water en riolering	Omgevingswet, Bal, Omgevingsplan, Besluit bouwwerken leefomgeving Samenloop met ODRA risicoanalyse milieubelastende activiteiten Bal en Omgevingsplan	• Verkeerde (huis)aansluitingen • Objecten boven riolering • Integrale afweging en voorkeursverwijdering (meest duurzame keuze)

		• Milieubedreigende stoffen in straatkolken of andere wijze in milieu •
Natuur en biodiversiteit	Omgevingswet, Bal en Omgevingsplan NB: Provincie is bevoegd voor veel natuurwetgeving	• Dumpen afval in natuur(stroken) • Uitvoering geven aan landschappelijke inpassingseisen • Biodiversiteit ruimtelijke ingrepen, natuurinclusief werken • Illegaal gebruik gemeenteground met aantasting biodiversiteit
Duurzaamheid en Gezondheid	Omgevingswet en Besluit bouwwerken leefomgeving, Bal en Omgevingsplan	• Verduurzamen bestaande bouw • Nieuwbouw en BENG • Toegankelijkheid elektrisch laden • Voorkeursverwijdering afvalwater toepassen
Kinderopvang, Huisvesting zorg, scholen, sociaal domein	Wet kinderopvang, Omgevingsplan, Besluit bouwwerken leefomgeving	• Luchtkwaliteit scholen/ventilatie • Illegale kinderopvang • Toegankelijkheid gebouwen (vergrijzing, mindervaliden) • Ongezonde horeca/coffeeshops bij scholen

Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn hierin, naast andere methoden, geschikte instrumenten om dit beleidsdoel voor de prioriteiten vorm te geven.

Hoe werken wij aan de prioriteiten en de doelen?

Ons staan verschillende “strategieën” ter beschikking om de gekozen prioriteiten en doelen te bereiken. Daarbij volgen we waar mogelijk de landelijke strategieën. Het toepassen van landelijke strategieën heeft de voorkeur omdat ieder bevoegd gezag daarbij dezelfde uitgangspunten vastlegt. Zo ontstaat uniformiteit in de besluitvorming en “het gelijk speelveld voor de doelgroepen. Het besluitvormingsproces wordt er transparanter door, zowel voor bedrijven, inwoners en andere instanties als ook voor derden. Tevens maken landelijke strategieën de afhandeling van zaken reproduceerbaar, dat wil zeggen dat in het dossier het procesverloop en de beslissingen in het belang van de omgeving genomen, terug te vinden zijn.

Borging

Jaarlijks beschrijven wij het VTH-uitvoeringsprogramma welke activiteiten worden uitgevoerd om de doelen en prioriteiten te realiseren en worden de benodigde inzet en resultaten beschreven. De beperkte capaciteit wordt daarbij zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet.

Monitoring

Gedurende het jaar vindt monitoring plaats van de uitvoering van het jaarlijkse programma en het bereiken van de doelen. Wij beseffen hierbij dat 100% naleving een utopie is, maar wij streven ernaar de risico's zo laag mogelijk te houden.

Verslaglegging

In het VTH-jaarverslag evalueren wij en rapporteren wij over de voortgang en kwaliteit van de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en over het bereiken van de doelen en prioriteiten. Er wordt o.a. gerapporteerd over risico's en naleefgedrag. Ook wordt gerapporteerd over de aantallen van de verschillende resultaten (bijvoorbeeld aantal verleende vergunningen, uitgevoerde controles,

aantal overtredingen en overtreding soorten, uitvoering van handhaving, klachten en meldingen en afhandeling daarvan).¹¹

De komende jaren willen wij steeds meer gaan evalueren en rapporteren op basis van doelbereiking, (dit is het maatschappelijk resultaat, doelbereiking) naast de output (de kwantitatieve prestatie in aantallen beschikkingen, controles etc.). De uitwerking naar meetbare doelen en prestatie-indicatoren, wat is het effect van wat we doen;, bijvoorbeeld veilige bouwprojecten en evenementen, sociale veiligheid in de horeca, duurzame bedrijven) wordt per programmaonderdeel aangepakt.

¹¹ Hiervoor gelden de eisen van Afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit.

4 Uitvoeringskader VTH: de naleefstrategie voor de gemeente (inclusief de Boa organisatie)

Wij hebben afwegingsruimte in de wijze van inzet van VTH-instrumenten om de gestelde prioriteiten en doelen te bereiken. Het gaat met name om:

- het vormgeven van het vergunningverleningsproces;
- het vormgeven van preventieve instrumenten, gericht op het voorkomen van naleeftekorten, bijvoorbeeld door gerichte communicatie met doelgroepen;
- de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd;
- het besluit om te gaan handhaven;
- gedogen in uitzonderlijke gevallen als dat maatschappelijk gewenst is, binnen de kaders die gelden voor gedogen.

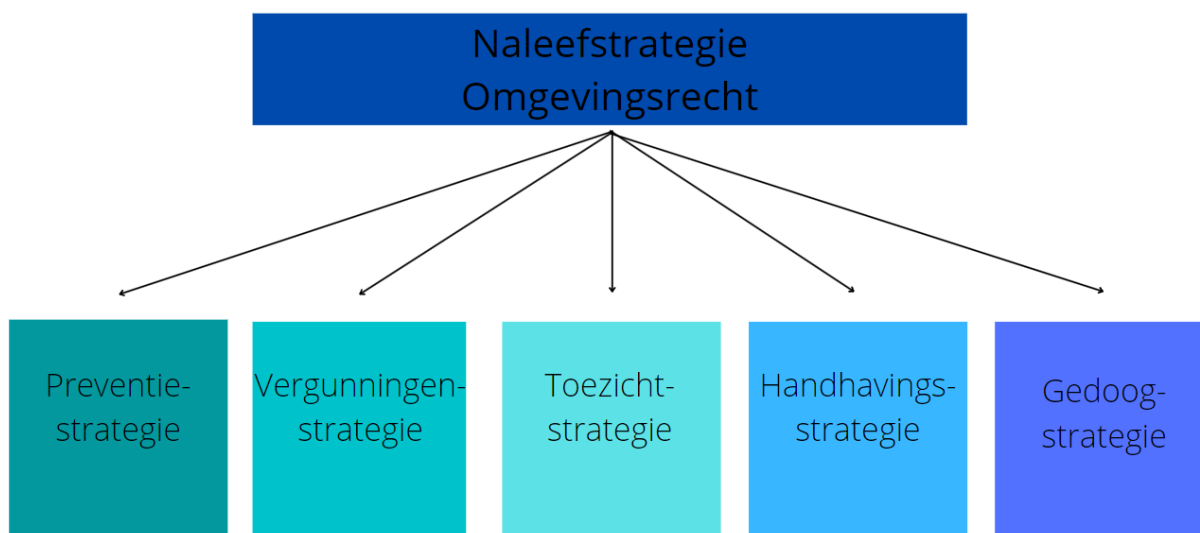
Wij zetten de VTH-bevoegdheden zo effectief (doelbereiking) en efficiënt (verantwoorde inzet van budget en personeel) mogelijk in bij het beheersen van omgevingsrisico's en het realiseren van de beleidsambities.

De Omgevingswet biedt ons meer ruimte en handvatten om inhoudelijk integrale afwegingen te maken. De inhoudelijke integrale afweging is vooral bedoeld om ontwikkelingen mogelijk te maken die tot een verbetering van de omgevingskwaliteit (fysieke leefomgeving) leiden of de leefomgeving niet onaanvaardbaar aantasten. Die wordt nu soms nog gehinderd door tegenstrijdige regels voor bijvoorbeeld bodem en grondwater, milieu en/of ruimte (zoals afstandsnormen).

Daarbij borgt de gemeente dat de inzet van VTH-instrumenten bij het benutten van deze inhoudelijke ruimte blijft voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen die gelden voor besluitvorming, organisatie en uitvoering.

4.1 De naleefstrategie en de onderdelen

De brede "naleefstrategie" ziet er als volgt uit:



4.2 Inzet van VTH-instrumenten

Wij richten de wijze van inzet van het VTH-instrumentarium op het te bereiken doelen en de monitoring daarvan. Bij de inzet gelden de volgende uitgangspunten:

- de uitvoering vindt plaats binnen wet- en regelgeving en de landelijke en regionale bestuurlijke afspraken (conform de vergunningenstrategie, de Landelijke handhavingsstrategie en de Landelijke Leidraad sancties);
- proportionele inzet: ruimte geven waar het kan, strikt handhaven waar het moet;
- preventie vóór interventie: meedenken met initiatiefnemers, stimuleren van voorlopen;
- bevorderen van bewustzijn over naleefgedrag en zelfregulering;
- in de uitvoering ruimte laten voor innovatie en experimenteren met de inzet van VTH-instrumenten, met name in de wijze van toezicht;
- transparantie i.v.m. de democratische controle.

Voor een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving is het belangrijk dat inwoners, bedrijven en instellingen regels naleven. Daarom willen we overtredingen voorkomen en naleving bevorderen. Het doel van preventie is de spontane naleving van regels vergroten. Door de inzet van communicatiemiddelen, zoals voorlichting en ondersteunend optreden binnen initiatieven en omgevingsvergunning door middel van vooroverleg beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier.

We vinden het belangrijk om duidelijk te maken wat de regels zijn, waarom ze er zijn en hoe we erop toe zien. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag aanzienlijk verbeteren. Pas als regels bekend zijn kunnen inwoners, bedrijven of instellingen deze bewust naleven. Meestal is onbekendheid van de voorschriften de hoofdoorzaak van niet-naleven. Natuurlijk blijft het wel de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels.

Vergunningverleners en toezichthouders zijn een belangrijke schakel tussen overheid en inwoners en bedrijven en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met inwoners en bedrijven en kunnen regels uitleggen en toelichten.

4.3 Samenhang in preventie, toezicht en sanctie

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Het is wel aannemelijk dat preventieve instrumenten meer zullen (kunnen) domineren bij welwillend gedrag en toezicht en sanctie meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Dat laat onverlet dat preventieve instrumenten ook bij calculerend gedrag kunnen bijdragen aan een beter naleefgedrag.

Handhaving is nodig als slecht naleefgedrag onaanvaardbare omgevingsrisico's met zich meebrengt en de inzet van andere instrumenten geen effect heeft gehad.

De samenhang tussen preventiestrategie en de toezicht- en sanctiestrategie komt tot uitdrukking in de uitvoeringsprogramma's. Hierin wordt per programmaonderdeel het volgende benoemd:

- het gewenste en geconstateerde naleefgedrag (bijvoorbeeld uit jaarverslagen) in meetbare doelen;
- de factoren die het geconstateerde naleefgedrag (en de tekortkomingen) bepalen;
- de selectie van instrumenten om het naleefgedrag indien nodig te verbeteren, rekening houdend met de factoren die overtredingen veroorzaken;
- de vertaling naar organisatorische condities en werkafspraken over rolverdeling, samenwerking, informatie-uitwisseling, communicatie en afstemming.

Daarnaast wordt op basis van de bevindingen uit de inspecties, per programmaonderdeel bekeken of de inzet van preventieve instrumenten effectief en efficiënt is.

Inwoners en bedrijven zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun naleefgedrag en eventuele schade die dit veroorzaakt voor de omgeving. Een deel van de overtredingen gebeurt echter door gebrek aan kennis of onvoldoende bewustzijn van gedragsrisico's. Daar komt bij dat het omgevingsrecht een domein is dat aan frequente wetswijzigingen onderhevig is. De gemeente investeert om deze redenen in het vergroten van bewustzijn en kennis en informatie (ook compliance assistance genoemd). Dat kan op het moment dat inwoners of ondernemers een vergunning of ontheffing aanvragen of 'in het veld' op locaties waar veel overtredingen plaatsvinden of bijvoorbeeld branchevoorlichting.

5 Preventie- of communicatiestrategie

5.1 Wat is preventie

In de preventiestrategie beschrijven wij de aanpak en werkwijze bij de inzet van andere instrumenten dan toezicht en handhaving, met als doel te voorkomen dat overtredingen ontstaan. Ze zijn gericht op het verbeteren van het spontane naleefgedrag.

Preventie is dus het voorkomen van overtredingen, door van te voren 'in te grijpen'.

5.2 Doel en uitgangspunten preventiestrategie

Het doel van de preventiestrategie is om overtredingen te voorkomen. Door in te zetten op onderstaande instrumenten hopen wij dit te bewerkstelligen.

5.3 Belangrijke instrumenten voor spontane naleving zijn

- Communicatie, kennis- en informatieoverdracht. Dit is zeker van belang bij nieuwe wetgeving (Ow)
- Ondersteunend optreden zoals vooroverleg bij aanvragen en initiatieven of hulp bij het invullen van formulieren;
- Samenwerking, bijvoorbeeld met bedrijven en branchevertegenwoordiging of pilots uitvoeren rond zelfregulering;
- Zichtbaarheid van het toezicht en handhavingsactiviteiten;
We laten zien dat we toezicht houden en handhaven als dat nodig is. We communiceren over toezicht en handhavingsprioriteiten en over grotere handhavingsprojecten. We zijn daarnaast regelmatig zichtbaar aanwezig in het gebied;
- Mediation, vooral ter oplossing óf voorkoming van conflicten en daarmee mogelijk juridische procedures. Het levert vooral een bijdrage aan een verbetering van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen.
- Participatie (nog uitwerken + aansluiten bij participatieverordening en participatieregels)

Wij communiceren met inwoners en burgers over de regels en de manier waarop toezicht gehouden wordt en richten ons daarbij op:

- Bewustwording van de (nieuwe) regel;
- Bewustwording van toezicht;
- Zichtbaar maken van de gevolgen van de overtreding en laten zien wat er met overtreders gebeurt;
- Stimuleren van naleefgedrag door goede naleving zichtbaar te maken.

5.4 Wanneer zetten wij communicatie in?

In de volgende situaties kan de inzet van preventieve communicatie effectief zijn:

- Initiatief vanuit de samenleving, zoals voornemen tot bedrijfsvestiging, projectontwikkeling of nieuw evenement;
- Verandering in de condities bij een bedrijf of activiteit, zoals een nieuwe eigenaar of manager of nieuwe beheerder/-eigenaar;
- Verandering in beleidsmatige ambities, zoals nieuw gemeentelijk beleid op het gebied van beheer en/of wettelijke eisen;
- Ontbreken van een juridische basis of realistische mogelijkheden om tot gedragsverbetering te komen via toezicht en handhaving;
- Structurele situaties (of terugkerende situaties) waar slecht naleefgedrag wordt veroorzaakt door onvoldoende kennis.

5.5 Maatschappelijke controle

We willen dat de omgeving op de hoogte is van nieuwe initiatieven, de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Vergunningen en besluiten zijn daarom zoveel mogelijk digitaal in te zien. We vragen omwonenden vooral (ook) om zelf richting de overlastgever aan te geven dat ze overlast hebben. Gastheren, wijkagenten en Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

5.6 Hoe communiceren we?

We gebruiken een communicatiemiddel dat past bij de doelgroep en dat aansluit bij het moment of het gedrag van iemand. We kijken ook naar de gedragsmotieven (dat kan bijvoorbeeld meewerkend zijn of expres tegenwerken) van degene aan wie we communiceren voor de keuze van het communicatiemiddel.

6 Vergunningenstrategie

Tot de wettelijke taken van de gemeente behoort ook het verlenen van vergunningen. Hoe de gemeente deze taak uitvoert wordt beschreven in de(ze) vergunningenstrategie.

6.1 Wat is vergunningverlening

- verlenen, weigeren of wijzigen van een vergunning waarbij we aan een bedrijf, inwoner of (bestuurlijke) organisatie toestemming verlenen om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd), tóch uit te voeren;
- verlenen van een ontheffing van met name gemeentelijke regels;
- afhandelen van een melding;
- opleggen van een maatwerkbesluit of nadere voorwaarde (na invoering Omgevingswet maatwerkbesluit of maatwerkregel);
- afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (na invoering van de Omgevingswet “bindend advies”);
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning.

6.2 Doel vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie stelt ons in staat om: binnen de gestelde wettelijke termijnen een besluit te nemen op een aangevraagde vergunningplichtige activiteit, heldere, transparante en handhaafbare vergunningen op te stellen en deze binnen de gestelde wettelijke termijn te verlenen en tevens om binnen de gestelde termijnen te komen tot een besluit op een aanvraag of acceptatie van een melding.

NB: Het maken van een gedoogbeschikking is onderdeel van de gedoogstrategie. Een gedoogbeschikking heeft een andere insteek dan een vergunning. Daarnaast is het proces van gedogen gekoppeld aan handhaving, omdat we eerst afwegen om te handhaven.

6.3 Uitgangspunten vergunningenstrategie

We stellen vergunningen op volgens de wettelijke eisen en volgens onze 4 uitgangspunten voor vergunningverlening:

Bij het behandelen van een vergunningaanvraag of een ingediende melding hanteren we op basis van onze visie de onderstaande 4 uitgangspunten om te zorgen voor een kwalitatief goede beoordeling. Deze 4 punten vormen de basis voor onze vergunningenstrategie:

1. Omgevingsgericht, integrale afstemming aan de voorkant
 - nieuwe activiteiten toetsen we op belasting van de omgeving;
 - we beoordelen integraal, toetsen aan de weigeringsgronden en beoordelen inhoudelijk;
 - we voorkomen onacceptabele omgevingsbelasting;
 - politiek-bestuurlijke speerpunten geven we prioriteit;
 - bij (potentiële) maatschappelijke verontrusting communiceren we goed naar de omgeving. Zie hiervoor het gemeentelijke participatiebeleid.
2. Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar:
 - we passen, naast ons eigen beleid, landelijke standaarden toe;
 - we maken heldere, transparante, begrijpelijke en handhaafbare vergunningen op maat, deze zijn openbaar en digitaal beschikbaar;

- we baseren voorschriften op de best beschikbare technieken (BBT) en stellen bij voorkeur doelvoorschriften; Bedrijven kunnen dan zelf bepalen hoe ze daar aan voldoen. Dit past bij onze uitgangspunten van de naleefstrategie.

3. Maatwerk bij beleidsrijke situaties en/of bij een slecht naleefgedrag¹²

- we behandelen besluiten voor activiteiten, die bij niet naleven schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur, intensiever. De besluiten bevatten meer maatwerk- en of middelvoorschriften.
- als landelijke voorschriften niet helder zijn, niet goed toepasbaar voor een specifieke situatie of als de initiatiefnemer een slecht naleefgedrag heeft, dan stellen we maatwerk- en/of middelvoorschriften op.

4. Gezamenlijk en professioneel

- elke initiatiefnemer wordt gestimuleerd om, ook daar waar dit wettelijk niet verplicht is, eerst een verkennende/ voorbereidende fase te doorlopen om zo de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en eventueel noodzakelijk maatwerk van het voorgestelde plan inzichtelijk te maken

6.4 Toelichting op de vergunningenstrategie

Integraal werken door casemanagement

De Omgevingswet vergt een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze wet en komt terug in wettelijke voorschriften over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale omgevingsgerichte belangenafweging.

Dit betekent dat we plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordelen voor een integrale en samenhangende besluitvorming. Het belangrijkste instrument voor het integraal werken bij vergunningverlening is “casemanagement”.

Casemanagement is vaak de eerste stap in het proces van integrale benadering van een project of aanvraag. Daarna komt vergunningverlening en toezicht. Casemanagement is belangrijk voor de omgeving en de klant. Ook is het belangrijk voor de uitvoering van taken door betrokken organisaties of afdelingen. Het draagt bij aan integrale behandeling en het verkorten en transparant maken van procedures. Dit verhoogt het kwaliteit- en dienstverleningsniveau.

Goed casemanagement zorgt voor een integrale beoordeling van samenhangende aanvragen en uiteindelijk besluitvorming op maat, passend in de omgeving.

Vanuit de Omgevingswet moeten we casemanagement minimaal toepassen op de wettelijke taken uit de Omgevingswet. Wij kiezen ervoor om de integrale afweging uit te breiden met de autonome taken Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Alcoholwet en de Wet op de Kansspelen (WodK).

De gemeente zet in op het informele voortraject om zo te komen tot een vergunbare aanvraag of melding. Daarmee wordt beoogd om zoveel mogelijk af te stemmen met aanvrager voordat de formele procedure wordt gestart. Waardoor een vlottere afhandeling en besluitvorming kan worden gewaarborgd.

Casemanagement wordt dus toegepast bij zowel het informele - als het formele traject.

¹² Naleefgedrag is de mate waarin bedrijven, burgers of instellingen regels en voorschriften volgen. We onderscheiden spontane naleving en naleving door het uitoefenen van toezicht en handhaving. Bijvoorbeeld de kans op een sanctie en de hoogte van de sanctie. Zie hiervoor het onderdeel sanctiestrategie.

Wij ontvangen initiatieven, aanvragen voor vergunningen, meldingen, (informele) verzoeken allemaal volgens een zelfde wijze. Elk ontvangen verzoek wordt na een korte intake toegewezen aan een casemanager

De casemanager is verantwoordelijk voor de integrale beoordeling van aanvragen en coördineert samenhangende besluiten. Afhankelijk van de casus wordt er door de casemanager afstemming gezocht met interne beleidsmedewerkers, andere betrokken bevoegde gezagen en/of adviesorganen.¹³

De gemeente wil vergunningaanvragen en meldingen altijd binnen de wettelijke termijn af handelen. Daar waar de gemeente in de uitvoering afhankelijk is van derden kan zij dit doel niet in alle gevallen borgen.

Bij de behandeling van vergunningen wordt binnen de geldende wettelijke kaders meegedacht met de aanvrager, maar wordt ook gekeken naar de belangen van derden/andere belanghebbenden. De beoordeling van een aanvraag gebeurt op voor de aanvraag relevante aspecten.

In IPO en VNG-verband is in verband met de verplichting tot een vergunningenstrategie in de “Wet VTH” een voorbeeld van een vergunningsstrategie opgesteld. Deze strategie is ter beschikking gesteld aan provincies, gemeenten en waterschappen als basis voor de ontwikkeling van onze eigen vergunningenstrategie. Wij conformeren ons aan de ingezette lijn. Deze lijn is tevens opgenomen in de gezamenlijke VTH strategie voor de ODRA.

Elke vergunning verdient een individuele aandacht

Per (vergunningplichtige) casus willen wij komen tot een goed bij de omgeving passend kader voor de aangevraagde activiteiten.

Vastgestelde indicatoren spelen in het proces van vergunningverlening een belangrijke rol bij het formuleren van een bij de omgeving passend kader. De indeling is breder toepasbaar dan alleen voor vergunningen. We gebruiken de werkwijze ook voor het behandelen van meldingen, het verlenen van ontheffingen, het opstellen van maatwerkvoorschriften of bij toepassing van een gelijkwaardigheidsbepaling. Dit met als resultaat een beoordeling of beschikking op maat, passend in de omgeving.

Om elke vergunning, elk plan ook voldoende individuele aandacht te kunnen geven zetten we in op het - voorafgaand aan een formele aanvraag,- informeel beoordelen van ruimtelijke plannen om zo te bepalen of een plan haalbaar is.

Daarmee wordt voorkomen dat er een vergunning wordt aangevraagd voor een plan dat niet haalbaar is of dat verkeerde activiteiten worden aangevraagd of activiteiten niet worden aangevraagd. Dat zou namelijk kunnen leiden tot een plan dat ondanks een verkregen toestemming (bijv. vergunning) toch niet uitvoerbaar blijkt.

Na een informele beoordeling is het voor de initiatiefnemer duidelijk of het plan haalbaar is en onder welke voorwaarden, maar ook welke informatie noodzakelijk is om een volledige aanvraag te doen gelet op de integraliteit van de Omgevingswet.

Het plan kan na een informele beoordeling sneller worden afgehandeld in de formele procedure (vergunning aanvraag).

Kostendekkend

Het informeel beoordelen van een plan vergt tijd en expertise van de gemeentelijke organisatie. In

¹³ Zie bijlage voor welke ketenpartners er allemaal zijn.

de afgelopen jaren is gebleken dat initiatiefnemers graag en veelvuldig gebruik maken van deze informele en gratis beoordeling (onder WABO genoemd de voortoets).

Echter lang niet alle plannen die informeel worden voorgelegd worden ook aangevraagd als vergunning. Veel informele plannen/ vragen zijn zgn. 'proefballonnetjes' of niet uitgewerkte vragen die veel tijd vergen van de behandelend ambtenaren zonder dat dit kan of zal leiden tot een haalbaar plan waarvoor een vergunning wordt aangevraagd en leges kunnen worden geheven.

Een informele beoordeling is nu nog gratis. Dat maakt het laagdrempelig. Daardoor zijn initiatiefnemers eerder geneigd om hun plan informeel te laten toetsen. Maar helaas heeft dat ook tot gevolg dat men heel gemakkelijk en zeer minimaal informatie aanlevert. Daarmee wordt een flinke belasting gedaan op het ambtelijk apparaat wat elk plan zo uitputtelijk mogelijk dient te beoordelen ook indien niet volledig.

Deze belasting wordt niet 'terugverdiend'. Om enerzijds het niveau van de informele vragen/ plannen te verhogen waardoor er ook een uitspraak op haalbaarheid kan worden gedaan en anderzijds te zorgen voor meer kostendekkendheid wordt voorgesteld om de voortoetsen te belasten met leges.

Door de leges op de informele beoordeling bij de leges voor een aangevraagde vergunning in mindering te brengen hoeft dit niet per definitief kostenverhogend te zijn voor een initiatiefnemer. Verwacht wordt dat door het heffen van leges op voortoetsen, de proefballonnetjes verdwijnen en door de kwalitatieve verbetering van de aangeleverde informatie bij een informele vraag (men moet bepaalde informatie aanleveren) er specifieker en sneller kan worden getoetst.

Waardoor de beoordeling sneller is afgerond en de initiatiefnemer nadien een goed beeld heeft wat hij moet doen om zijn plan te realiseren.

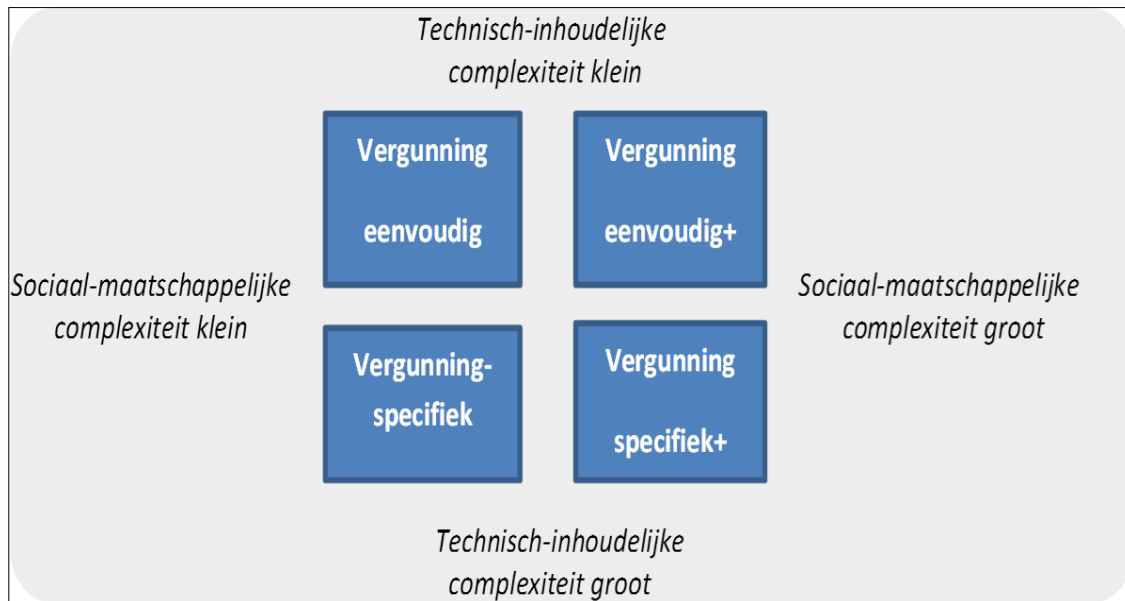
6.5 Vier typen vergunningen

Wij maken onderscheid in de volgende indicatoren:

- omvang en aard van aangevraagde activiteiten;
- de specifieke omgeving waar die activiteiten worden uitgevoerd
- en aanvullend op de inhoudelijke kant van de aanvraag ook;
- beoordeling van de aanvrager op naleefgedrag en integriteit

Op basis van deze indicatoren bepalen we of een casus technisch- of sociaal-maatschappelijk, eenvoudig of -complex is. Wat resulteert in de volgende 4 typen vergunningen:

De 4 typen vergunningen schematisch weergegeven.



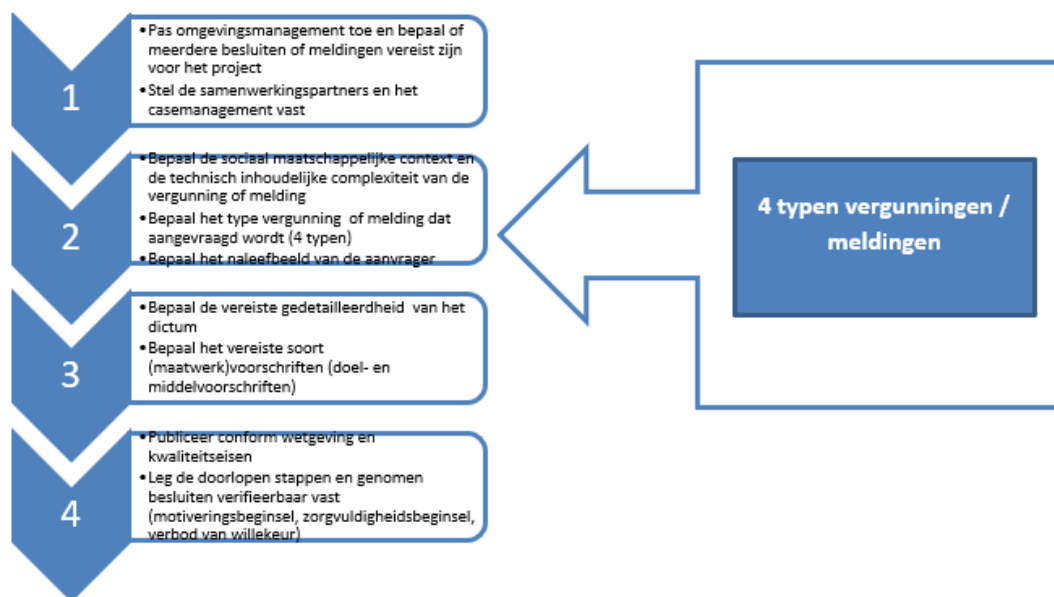
Figuur: Vier typen vergunningen, afhankelijk van de technisch-inhoudelijke en sociaal-maatschappelijke complexiteit van het project, de inrichting of activiteit en/of het gebied waarin de inrichting is gevestigd of de activiteit plaatsvindt.

1. Technisch-inhoudelijk & Sociaal-Maatschappelijk eenvoudig (Vergunning eenvoudig)
2. Technisch-inhoudelijk complex en Sociaal-maatschappelijk eenvoudig (Vergunning specifiek)
3. Technisch-Inhoudelijk eenvoudig en Sociaal-Maatschappelijk complex (Vergunning eenvoudig+)
4. Technisch-Inhoudelijk complex en Sociaal-Maatschappelijk complex (Vergunning specifiek+)

Voor voorbeelden en een toelichting op deze categorieën in de 'Rhedense praktijk' verwijzen wij u naar bijlage 3 bij dit document.

Op basis van deze 4 categorieën wordt een casus toegewezen aan een casemanager wordt deze afgehandeld volgens het Stappenplan vergunningenstrategie.

In het onderstaande schema staan samengevat en globaal de stappen van het proces van vergunningverlening. Aan het einde van dit hoofdstuk zijn deze stappen uitvergroot.



6.6 Meldingen

Deze indeling wordt ook toegepast bij het behandelen van meldingen, het opstellen van maatwerk- of nadere voorschriften en/of gelijkwaardigheid in het kader van Algemene Maatregelen van Bestuur.

In dit kader kennen wij net als bij de vergunningen vier categorieën die op dezelfde manier zijn gecategoriseerd.

1. Melding eenvoudig
2. Melding specifiek
3. Melding eenvoudig+
4. Melding specifiek+

6.6.1. Meldingsplicht vanuit de WKB

Bij inwerkingtreding van de OW is ook de inwerkingtreding van de Wkb voorzien. De Wkb, waarbij het toezicht op de bouw van bouwwerken voor het technische deel wordt geprivatiseerd, wordt gefaseerd uitgerold. Het BBL (Besluit Bouwwerken Leefomgeving) kent een 4 tal gevolgklassen 0, 1, 2 en 3. Voor bouwwerken vallend onder gevolgklasse 0 zijn geen meldingen van toepassing. De meldingsplicht voor bouwwerken vallend onder gevolgklasse 1 start op moment van inwerkingtreding van de Wkb. Voor de gevolgklassen 2 en 3 is dit pas later van toepassing. Tot dat moment kennen dergelijke bouwwerken een bouwtechnische vergunningplicht (vaak naast een planologische vergunningplicht). Er is dus geen meldingsplicht noch geprivatiseerd toezicht. Vergunningverlening, toezicht en handhaving voor deze gevolgklassen bouwwerken zal tot die tijd geschieden zoals verwoord in de betreffende strategieën in dit VTH beleid.

Bij het schrijven van dit VTH beleid is nog niet voldoende inzichtelijk hoe en onder welke voorwaarden de verdere privatisering van het bouwtoezicht vorm gaat krijgen voor deze gevolgklassen.

Bij bouwwerken waarvoor het toezicht op de bouw is belegd bij een private partij - bij inwerkingtreding van deze wetgeving is dit direct van toepassing voor de zgn. gevolgklasse 1 bouwwerken (zie bijlage met welke bouwwerken dit betreft), is de Wet Kwaliteitsborging (WKB) van toepassing. Voor deze bouwwerken geldt dan niet langer een vergunningplicht voor het bouwtechnische deel. Maar moeten er wel meldingen worden ingediend bij het bevoegd gezag. Deze meldingen worden door de gemeente beoordeeld op volledigheid. Beoordeling op volledigheid geschiedt conform de wettelijke vereisten voor het indienen van betreffende melding. Als gemeente Rheden kiezen we ervoor om bovenop de wettelijke taak tot het beoordelen van de meldingen ook extra maatwerk te leveren richting de klant door altijd te reageren op een ingediende melding (klantgerichte communicatie).

6.7 Actuele vergunningen

We verlenen jaarlijks verschillende soorten vergunningen. De meeste projecten en activiteiten realiseert de vergunninghouder gelijk nadat de vergunning is verleend. Maar het komt ook voor dat een initiatiefnemer geen, of pas na jaren gebruik maakt van een vergunning.

Actuele vergunningen dragen bij aan verlaging van de druk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag.

6.8 ODRA

Met de inwerkingtreding van de WABO zijn gemeentelijke milieutaken overdragen aan de ODRA. Dit betreft het afhandelen van meldingen Activiteiten besluit en Milieuvergunningen maar ook het toezicht hierop.

Tevens zijn overgedragen de asbest- en sloopmelding.

6.8.1 Milieuvergunningen en opdracht aan de ODRA

Een actuele omgevingsvergunning voor milieu met de laatste stand der techniek en kennis erin verwerkt is beter toetsbaar en handhaafbaar. De Omgevingswet verplicht actualisatie van omgevingsvergunningen milieu.¹⁴ Dit geldt niet voor andere typen vergunningen. De Europese Richtlijn Industriële Emissies (Rie) verplicht daarnaast extra actualisatie van vergunningen van IPPC-installaties.

Voor het actueel houden van omgevingsvergunningen milieu passen we het volgende beleid toe:

- Jaarlijks stelt de ODRA voor het VTH-programma de volgorde en prioritering op van welke vergunningen we moeten actualiseren en de capaciteit die we daar voor nodig hebben.

Het vergunningenbestand beoordelen we bij de actualisatie toets op:

- Is er sprake van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in die wet gestelde termijn aangepast moeten worden?
- Zijn de voorschriften (nog steeds) goed handhaafbaar?
- Milieuvergunningendossiers van tien jaar oud toetsen we op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid.

De uitkomsten van de actualisatietoets nemen we op in het jaarplan van de ODRA.

In de Omgevingswet is de regeling met betrekking tot de revisievergunning gewijzigd.¹⁵ De belangrijkste wijziging is dat het bevoegd gezag onder de Omgevingswet 'ambtshalve', dus op eigen initiatief (en dus zonder dat daarvoor een aanvraag behoeft te worden ingediend), een revisievergunning verleent. Onder de Wabo kon het bevoegd gezag alleen een revisievergunning

¹⁴ Zie 5.38 Ow en 8.99 Bkl

¹⁵ Zie 5.43 Omgevingswet

verlenen als er een aanvraag is gedaan voor wijziging van een inrichting. Deze vernieuwing uit de Omgevingswet moet leiden tot een lastenverlichting voor bedrijven. Een bedrijf hoeft niet meer een aanvraag te doen voor activiteiten die al zijn vergund. Waar mogelijk anticiperen wij (m.n. via de ODRA) op de Omgevingswet waarin opgenomen is dat vergunningen ook ambtshalve gewijzigd kunnen worden.

Met de ODRA is afgestemd hoe wij om gaan met milieuvergunningen en de verschillende meldingen. Hoe de ODRA deze taken afhandelt is beschreven in de Dienstverleningsovereenkomst.

6.8.2. Intrekken vergunningen

We vinden het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen, om meerdere redenen ongewenst:

- We moeten voorkomen dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd, (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten doorkruisen;
- We moeten voorkomen dat nieuwe bouwwerken c.q. activiteiten worden gebouwd/uitgevoerd naar verouderde (bouw)technische inzichten;
- Het is vanuit administratief oogpunt gewenst dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten;
- Het is voor omwonenden onplezierig als zij geconfronteerd worden met oude, ongebruikte rechten, waar ze geen rechtsmiddelen meer tegen kunnen aanwenden.

We beogen in de hiervoor genoemde situaties, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, de vergunning na verloop van een bepaalde periode in te trekken.

We kunnen vergunningen intrekken als*:

- de aanvrager erom verzoekt;
- de aanvrager is overleden (bijvoorbeeld in APV-vergunningen);
- er in strijd met de voorschriften van de beschikking wordt gehandeld;
- het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten;
- gedurende een half jaar of een in de vergunning, verordening of een AMvB bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning,

*Let op het intrekken van vergunningen is geen plicht.

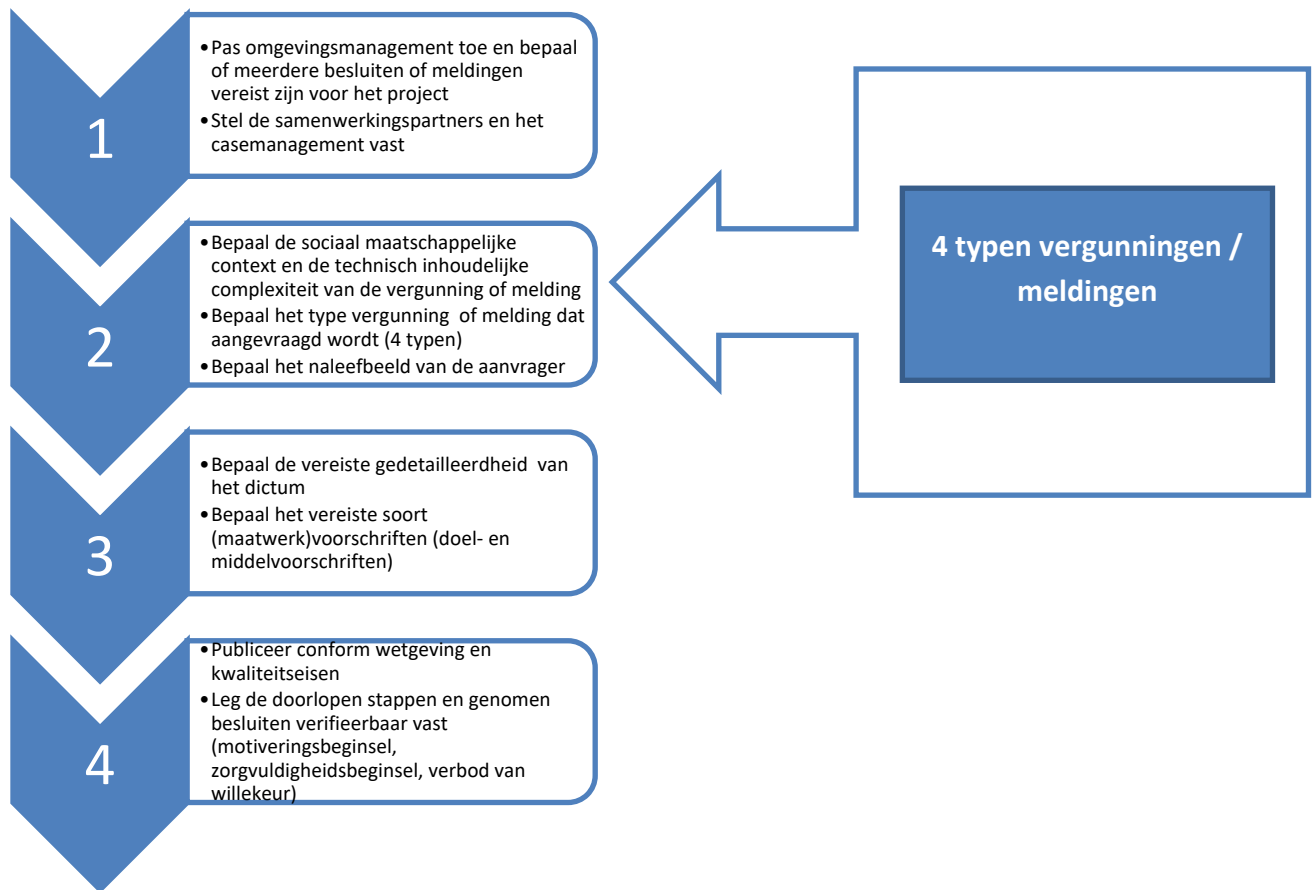
De wet bepaalt deels wanneer je een vergunning mag intrekken (bijvoorbeeld in de Ow of APV) en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen milieu).¹⁶

Een melding vallend onder de WKB komt automatisch te vervallen na een door de AMvB gestelde termijn. Na deze termijn moet een nieuwe melding gedaan worden.

Stappenplan vergunningenstrategie

In het schema staan samengevat en globaal de stappen van het proces van vergunningverlening.

¹⁶ Zie ook artikel 5.40 lid 2 Omgevingswet



7 Toezichtstrategie

7.1 Wat is toezicht?

De term ‘toezicht’ wordt vaak zowel in brede als in engere zin gebruikt.

In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met ‘handhaving’.

In engere zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht: het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. En het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren het toezicht uit.

Een toezichthouder is een persoon, namens het bevoegd gezag belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht voeren we een controle uit, ook zonder dat we een overtreding vermoeden of daarvan weten.

We kunnen een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

Samengevat: onder toezicht verstaan we het controleren of en in hoeverre inwoners, bedrijven of instellingen regels naleven.

7.2 Doel toezicht en handhaving

Doel van het toezicht en de handhaving is:

“een veiliger en gezond gebruik van gebouwen en bouwwerken, een schoner milieu, gezondheid en het voorkomen van ongebreidelde claims op schaarse ruimte, het voorkomen en tegengaan van strijdig gebruik van ruimte, gronden en activiteiten”

We richten het toezicht op de meest risicovolle situaties: waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur. Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol.

Voor de evaluatie van toezicht, registreren we het uitgevoerde toezicht en het naleefbeeld (waarop is toezicht gehouden en de overtredingsoorten). Zo kunnen we de output maar ook de outcome evalueren.¹⁷

Naast toezicht hebben we ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld communicatie en/of subsidiering. Hier staat meer over in de preventiestrategie.

7.3 Uitgangspunten toezichtsstrategie

1. Integraal toezicht

We willen voorkomen dat inwoners en bedrijven onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom stemmen we toezichtacties op elkaar af als meerdere toezichtacties nodig zijn. Dan gaat het om

¹⁷ Zie voor de vereisten i.v.m. het jaarverslag in Afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit

gezaamenlijk toezicht, signaaltoezicht of integraal toezicht. De integrale coördinatie en planning geven we vorm in het uitvoeringsprogramma.

2. Toezicht op basis van besluiten

Wij houden toezicht op basis van de verleende vergunningen, maatwerkbesluiten en maatwerkregels, maar ook n.a.v. meldingen en daarnaast de algemene regels. Bij overtredingen starten wij een handhavingstraject met als doel de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop zij handhavingsinstrumenten kan inzetten, is beschreven bij het onderdeel handhavingsstrategie.

3. Uitoefenen van toezicht

Voor het uitoefenen van toezicht bepalen wij de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode van toezicht. Factoren die daarbij getoetst worden zijn:

- Kennis van regelgeving
- Kosten en baten
- Mate van acceptatie
- Gezagsgetrouwheid doelgroep

Voor ons (of de uitvoeringsdiensten) betekent de toezichtstrategie:

- het verkrijgen van inzicht in het naleefgedrag en de motieven voor naleving;
- het bieden van inzicht door het samenbrengen van specifieke gegevens, bijvoorbeeld om de effectiviteit van het optreden te bepalen of om het zichtbaar maken van trends en ontwikkelingen die mogelijk vragen om een bijstelling van het toezicht.

Naar de doelgroep toe houdt de toezichtstrategie in:

- heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is.
- wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor hemzelf);
- het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- kennis hebben van algemene preventieve werking door de kans op inspectie en daardoor detectie van overtredingen (waarschijnlijke kans op detectie);
- wat de consequentie is van voortdurend overtreden .

Naar de omgeving toe:

- bijdragen aan het vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd is.

7.4 Soorten toezicht

Wij onderscheiden preventieve en repressieve controles.

Preventieve controles zijn controles die op basis van de risicomethodiek in de diverse planningen worden opgenomen. Het kenmerk van een preventieve controle is het planmatige en terugkerende karakter.

Reactief toezicht kenmerkt zich door een specifieke aanleiding zoals signalen, klachten, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles). Voor het behandelen van milieuklachten en meldingen is er bij de ODRA een 24/7 bereikbaarheids- en beschikbaarheidsdienst, zodat ook buiten kantoortijden gereageerd kan worden.

Bij zowel preventieve als repressieve controles kunnen diverse toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten worden ingezet.

7.5 Vormen van toezicht

- aangekondigd of onaangekondigd (dat laatste bijvoorbeeld bij controle van gedragsvoorschriften)
- steekproeven (bijvoorbeeld als sprake is van een goed naleefbeeld in een branche)
- fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid
- administratief toezicht
- aspectcontrole (controle op één aspect, bij voorbeeld op gevaarlijke stoffen)
- systeemtoezicht (bijvoorbeeld het veiligheidssysteem bij BRZO-bedrijven)
- concerntoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem (werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een groot concern of een concern met meerdere vestigingen)

7.6 Toezicht en gedoogsituaties

We houden frequent actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleren we of de overwegingen van de beslissing om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. We kijken of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft. Zo niet, dan handhaven we onmiddellijk.

7.7 Bouwtoezicht onder de Wkb

In basis houden we bij inwerkingtreding van de Wkb geen toezicht meer op de bouwtechnische kwaliteit van de te bouwen bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1.

Indien wij menen dat de risico's in of rondom een bouwwerk onvoldoende worden geborgd, dan kunnen wij tijdens de uitvoering van (een bepaald onderdeel van) de bouw over gaan tot risicogericht toezicht.

Er moet in dat geval sprake zijn van of gereede vermoeden zijn van ontoelaatbare risico's voor de omgevingsveiligheid en veiligheid van het bouwwerk en/of risico op schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid en natuur.

8 Handhavingsstrategie

8.1 Wat is handhaving

In de handhavingsstrategie is het vertrekpunt dat er een overtreding is geconstateerd.

Wij geven actief invulling aan onze beginselplicht tot handhaving. Als een partij een wettelijk voorschrift overtreedt, volgt een handhavend optreden.

Als handhaving uitblijft, dan gaat dat ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de gemeente. Bovendien kan het rechtsongelijkheid scheppen binnen en buiten de gemeentegrenzen.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder, kunnen wij overgaan tot bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Hierbij maken wij optimaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden, zoals vastgelegd in de handhavingsstrategie.

De uitvoering van de handhavingsstrategie kent de volgende uitgangspunten:

- Op iedere bevinding wordt op een passende wijze gereageerd (interventie);
- Er geldt een strikte toepassing:
 - Proces en besluitvorming zijn eenduidig en reproduceerbaar
 - Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling
 - Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen
 - Gebruik maken van standaardbrieven voor alle fases in het proces
- Wettelijke eisen worden in acht genomen;
- Op basis van gebleken naleefgedrag schrijft de handhavingsstrategie voor welk instrument het beste ingezet kan worden;
- Voor handhavingszaken wordt per geval bepaald of publicatie vereist is. Daarbij houden we rekening met het feit dat de overtreder nog niet veroordeeld is door een rechter.

8.2 Uitgangspunten handhavingsstrategie

Als toezicht niet zorgt voor het stoppen van een overtreding, treden we in beginsel op tegen de overtreding. Deze verantwoordelijkheid en beginselplicht tot handhaving staat in verschillende bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁸.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat slechts onder bijzondere omstandigheden van het bestuursorgaan mag worden gevergd, van handhaving af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

¹⁸ In de uitspraak van ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242

Voor het Openbaar Ministerie 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 strafrecht. Het uitgangspunt is dat het bestuur en het Openbaar Ministerie, beide vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van regels¹⁹.

Het kenmerk van professionele handhaving is een consequente uitvoering. Handhaving kan bestuursrechtelijk en strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden gaat, als het om andere werkvelden gaat dan de APV, milieu en de Wegenverkeerswet, vaak via externe partners zoals de politie.

Onder handhaving verstaan we: het afdwingen van het naleven van regels door het inzetten van juridische/bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen. Bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom, bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Handhaving is een bevoegdheid. Dit betekent dat we ook kunnen afzien van handhaving. Vanwege de beperkte personele capaciteit moeten we keuzes maken welke zaken we wel en niet oppakken gebaseerd op de prioritering.

(Landelijke) Handhavingsstrategie

Verschillende (landelijke) partijen²⁰ stelden in 2014 de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) vast. Met de LHS willen ze de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving verbeteren en zorgen voor een gelijk speelveld voor burgers, bedrijven en instellingen waar regels voor gelden. Een ander doel van de LHS is dat de omgeving ervan uit mag gaan dat we optreden als dat nodig is en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De handhavingsstrategie geeft daarom aan hoe we per situatie reageren bij welke soort overtreding. De gemeente Rheden heeft de LHS ook vastgesteld (2019), mede voor het opdrachtgeverschap aan de ODRA. De essentie van de LHS is in dit beleidsplan opgenomen. Voor het overige wordt verwezen naar de LHS.

Als wij een overtreding constateren dan gaan we eerst in gesprek en daarna gaan we handhaven volgens de LHS. Deze start bij de constatering door of tijdens het toezicht. De sanctiestrategie bepaalt hoe en welke sanctie we inzetten. De strategie zorgt voor meer afstemming en een passende inzet van bestuursrechtelijke- en/ of strafrechtelijke instrumenten. Dit komt omdat:

- We elke overtreding beantwoorden met een **passende reactie**. De keuze voor het instrument hangt af van het gedrag van de overtreder (waarom leeft de overtreder niet na?) en de soort en ernst van de overtreding;
- We rekening houden met **verzachtende of verzwarende omstandigheden**, zoals een rechtvaardigingsgrond (situatie waarin de overtreding was toegestaan) en voor hoeveel schade de overtreding (mogelijk) zorgt;
- De reacties strenger worden als **overtredingen voortduren of zich herhalen**. We handhaven in **maximaal drie stappen**, afhankelijk van de ernst en omstandigheden van de overtreding
- We kijken welke manier van handhaven of mix daarvan voor welke situatie het **meest effectief** is;
- De methodiek een goede basis is voor het maken **van (werk)afspraken over afbakening en werkwijze** tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren.

¹⁹ (Bron: Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) – Een passende interventie bij iedere bevinding (versie 1.7 april 2014))

²⁰ Deze strategie is opgesteld door IPO en het OM, in samenwerking met de VNG, de UvW, het ministerie van I&M, de Inspectie Leefomgeving en Transport, ISZW, politie en de vereniging van omgevingsdiensten.

8.3 Klachten en ongewone voorvallen

Klachten of meldingen zijn signalen uit de samenleving over mogelijke omgevingsrisico's. Klachten hebben voor ons hoge prioriteit. Wij doen altijd iets met een klacht, bijvoorbeeld een administratieve of fysieke controle om te beoordelen of de klacht gegrond is. Waar nodig wordt actie ondernomen en er volgt altijd een terugkoppeling naar de klager.

8.4 Stappen handhaving

8.4.1 "Stap 0": Casemanagement handhaving

Bij overtredingen gaan we na of er een belang is of raakvlakken zijn voor ketenpartners of andere overheidspartijen. Als dit het geval is informeren we elkaar.

We werken samen bij overtredingen waar meerdere instanties of afdelingen over gaan. We passen de LHS toe en wisselen informatie naar elkaar uit over de aanpak en afhandeling. Als dat efficiënt en/of effectief is, voeren we (her)controles samen uit.

We passen vervolgens de LHS in 5 stappen toe:

8.4.2 Stap 1 – Plaats de overtreding in de handhavingsmatrix

De handhaver gaat in gesprek met de overtreder en schaaft vervolgens de overtreding in op basis van constatering en het gesprek, zie figuur 1.

Prioriteiten en de LHS

We kunnen, zoals eerder gesteld, niet alles controleren. Dit betekent dat we keuzes maken in wat we direct of uitgebreid moeten controleren. We werken risico- en prioriteitsgericht. Overtredingen van de gecontroleerde prioriteiten uit de risicoanalyse scoren niveau 3 "van belang" in de sanctiematrix (zie volgende pagina).

Legalisatietoets

Als we een overtreding constateren dan kijken we eerst of deze alsnog gelegaliseerd kan worden.

Vaak betekent dit dat we nagaan of we voor de activiteit alsnog een omgevingsvergunning (toestemming) kunnen verlenen. Zo ja, dan geven we de overtreder eerst de gelegenheid om de toestemming aan te vragen. Er is pas concreet zicht op legalisatie als er een ontvankelijke aanvraag om vergunning voor de overtreding binnen de door "handhaving" gestelde termijn is ontvangen. In dat geval is er een mogelijkheid tot legalisatie en kan van (verdere) handhaving worden afgezien.

In de periode tussen de legalisatietoets en vergunningaanvraag kan de activiteit (tijdelijk) worden stilgelegd. Als de overtreder geen aanvraag wil doen, dan is er geen concreet zicht op legalisatie en volgen we de strategie om de overtreding te stoppen. Dit doen we ook als uit het legalisatieonderzoek komt dat de overtreding niet kan worden gelegaliseerd. We kunnen wel, als uitzondering, tegelijk met legalisatie handhaven.

Premediation

Nadat de uitkomst van de legalisatietoets bekend is, gaat de handhaver nogmaals het gesprek aan met de overtreder. Dit met als doel om zonder juridische procedures de overtreding beëindigt te krijgen en om toe te lichten waarom de overtreding niet gelegaliseerd kan worden. De overtreder is hierin beslissend. Als deze het er niet mee eens is, dan wordt alsnog een juridisch traject gestart zodat bezwaar en beroep mogelijk is.

Overtredingen die blijven doorgaan

Bij volharding van overtredingen schuift de score 1 stap naar rechts in de sanctiematrix, bijv. van B naar C, etc.

Figuur 1: De sanctiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN M.B.T. MILIEU, VEILIGHEID, GEZONDHEID EN/OF DE MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE ZIJN:	Aanzienlijk, 4 dreigend en/of onomkeerbaar				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			
		Goedwillend:	Moet kunnen:	Calculerend:	Crimineel:
		• Onbedoeld • Pro-actief	• Onverschillig	• Recidive • Bewust belemmerend	• Fraude • Oplichting • Witwassen

8.4.3 Stap 2 – Bepaal of sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten

In deze stap bepaalt de handhaver of er sprake is van verzwarende- of verzachtende aspecten die we moeten betrekken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen.

Verzwarende aspecten staan in de LHS. Bijvoorbeeld recidive, bedreiging van een toezichthouder of plegen van overtredingen in georganiseerd verband.

Verzachtende aspecten zijn: (bron: algemeen strafrecht)

- Vormen van algemene strafuitsluitingsgronden (zoals overmacht, minderjarigheid overtreder zie hiervoor het Wetboek van strafrecht) waarbij bestuursrecht voor herstel wel doorgezet moet worden maar straffen niet kan of geen zin heeft.
- Maatschappelijke omstandigheden zoals bij oudere, hulpbehoevende personen die lang in de eigen omgeving blijven. Deze brengen soms overlast mee voor de omgeving of onveilige situaties voor de personen zelf. Kenmerk hierbij is vaak dat de oudere persoon niet begrijpt wat het probleem is.

8.4.4 Stap 3 – Bepaal of overleg tussen bestuur, politie en OM nodig is

In deze stap besluiten we over de inzet van bestuurs- en/of strafrecht. De handhaver bepaalt of overleg nodig is over de toepassing van bestuurs- en/of strafrecht.

Gegevensuitwisseling

Voor een betere- en rechtmatige informatie-uitwisseling tussen bestuurs- en strafrecht sloten omgevingsdiensten zich aan bij het landelijke Convenant Gegevensuitwisseling. Dit convenant regelt informatie-uitwisseling per regio via een casusoverleg (operationeel overleg) en een Periodiek Overleg Gegevensuitwisseling (operationeel-tactisch overleg). Het Openbaar Ministerie, de politie en de ODRA nemen deel. Ze maken centraal afstemmingsafspraken over het toepassen van bestuurs- en strafrecht. Deze afspraken zijn belangrijk voor overtredingen die uitkomen in het middensegment. In de gemeente is verder het Lokaal Handhaving Overleg (LHO).

8.4.5 Stap 4 – Optreden met de handhavingmatrix

Bij optreden met de interventiematrix zetten we het minst zware instrument in, gericht op herstel van de overtreding. Zwaardere instrumenten (interventies) zetten we in als de overtreding voortduurt.

Maximaal aantal correctiestappen

Afhankelijk van het soort overtreding kunnen we spoedeisende maatregelen opleggen. Maar het aantal stappen voor correctie is maximaal 3. Dit betekent dat we na het aanschrijven van de overtreding maximaal 2 hercontroles uitvoeren, daarna gaat de sanctie in. Bij spoedeisende zaken handhaven we ineens via bijvoorbeeld spoedbestuursdwang.

8.4.6 Stap 5 – Vastlegging

Stappen die we doorlopen en beslissingen die we nemen registreren we. Zodat de stappen duidelijk en controleerbaar zijn.

8.5 Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen

Landelijke Sanctiestrategie

Voor het stoppen van veel voorkomende overtredingen gebruiken we standaard hersteltermijnen. Voor overtredingen die veel voorkomen bepalen we de zwaarte van de sancties vooraf, bijvoorbeeld in een project- of samenwerkingsplan. Wij gebruiken daarbij de landelijke “Leidraad handhavingssacties en begunstigingstermijnen”.

Keuze bestuursrechtelijke sanctiemiddelen

We kennen drie vormen van bestuursrechtelijke herstelsancties: een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of het schorsen/ intrekken van een vergunning (zie vergunningen). We hebben de vrijheid om een keuze te maken. Hieronder staan de bestuursrechtelijke herstelmaatregelen uitgelegd en geven we aan wat we bij de keuze hiertussen meewegen.

De keuze tussen last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

Als we besluiten om bestuursrechtelijk te handhaven, kiezen we tussen een last onder dwangsom en last onder bestuursdwang.

Last onder dwangsom

Een last onder dwangsom heeft de voorkeur. Het opleggen van een last onder dwangsom heeft namelijk een aantal voordelen. De financiële risico's zijn beperkt. De lasten en de verantwoordelijkheid leggen we direct bij de overtreder neer, wat past in het principe ‘de overtreder betaalt’. Bovendien hoeven we zelf niet fysiek in te grijpen wat de kans op een schadeclaim verkleint.

Dit kan alleen als het belang van de betrokken regelgeving zich niet tegen een wat langere duur van aanpak verzet.

Last onder bestuursdwang

Bij een (dreigende) onomkeerbare schade of aantasting van de openbare orde, gevaar voor de volksgezondheid, de (verkeers)veiligheid en/of leefomgeving willen we de overtreding zo snel mogelijk stoppen. Omdat bestuursdwang vaak directer verloopt en sneller effect heeft dan een last onder dwangsom, kiezen we dan voor bestuursdwang, ook omdat we dan spoedeisende bestuursdwang kunnen inzetten.

Ongedaan maken van de overtreding op kosten van de overtreder

Bij bestuursdwang maken we de overtreding op kosten van de overtreder ongedaan. Soms kunnen we dit niet of zijn er te veel praktische bezwaren. Bijvoorbeeld bij boekhoudkundige overtredingen of het ingrijpen in technisch complexe processen.

Bereidheid overtreder

Als we duidelijk weten dat een forse dwangsom de overtreder niet beweegt de overtreding te stoppen, dan kiezen we last onder bestuursdwang.

Samenloop sanctiemiddelen

Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogen we in beginsel niet tegelijkertijd toepassen. Tenzij ze een verschillend doel hebben en/of het om een verschillende overtreding gaat. We mogen een last onder dwangsom niet opleggen als het belang dat het betrokken voorschrift beschermt zich daartegen verzet. Dit is als bij voortduring van de overtreding gevaar bestaat of de gevolgen van de overtreding erger/groter worden.

De keuze van de sanctie moet evenredig zijn. Dit betekent dat we waar mogelijk kiezen voor een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang omdat de dwangsom vaak minder belastend is dan bestuursdwang. Als de overtreding is gestopt en geen risico op herhaling bestaat, mogen we niet meer bestuursrechtelijk handhaven. In die situatie stellen we strafrechtelijk optreden voor.

Begunstigingstermijn

Als we handhaven geven we vaak een begunstigingstermijn, tenzij er geen tijd nodig is om een einde te maken aan de overtreding of als we herhaling van een overtreding willen voorkomen. We hoeven geen begunstigingstermijn te geven wanneer spoed nodig is. De begunstigingstermijn moet op het moment dat deze wordt gegeven lang genoeg zijn om aan de overtreding een einde te kunnen maken. De begunstigingstermijn mag niet afhangen van de lengte van een eventueel voortraject. We houden rekening met de tijd die het kost om bijvoorbeeld onderdelen of materialen te bestellen om de overtreding ongedaan te kunnen maken. Een te lange begunstigingstermijn of een begunstigingstermijn voor onbepaalde tijd komt neer op gedogen.

Modaliteit dwangsom

We stellen een dwangsom vast op een bedrag ineens, per tijdseenheid (dag, week, maand) waarin de last niet is uitgevoerd of een bedrag per overtreding van de last. Een dwangsom per tijdseenheid kiezen we als er sprake is van een continue overtreding van voorschriften. Deze vorm kiezen we het overtredingen zijn die we niet afzonderlijk kunnen constateren, omdat de overtreder constant in overtreding is. We kiezen voor een bedrag ineens als we een eenmalige activiteit willen tegengaan. Als voorschriften van een vergunning of ontheffing regelmatig worden overtreden ligt het meer voor de hand om de dwangsom te bepalen per overtreding. Worden meerdere voorschriften van een vergunning overtreden, dan kunnen we per overtreden voorschrift een dwangsom opleggen. In alle

gevallen bepalen we een maximum waarboven geen dwangsommen meer kunnen verbeuren. De dwangsombeschikking is bij het bereiken van dat maximum 'volgelopen' en is daarmee uitgewerkt.

Keuze hoogte dwangsom

De hoogte van de dwangsom en het maximaal te verbeuren bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde effectieve werking. Het moet een prikkel zijn om de overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Het moet niet goedkoper zijn om stil te zitten en dwangsommen te verbeuren. Daarom wegen we het behalen voordeel bij niet naleven mee. Dat geldt niet zonder meer voor al behaald voordeel of de financiële omstandigheden van de overtreder. Als richtlijn wordt de landelijke "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen" (op basis van de LHS in 2018 ontwikkeld) gehanteerd. Deze leidraad is als bijlage bijgevoegd.

Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval kunnen we afwijken van de hoogte van de dwangsom. Bij overtredingen die niet in de tabellen zijn opgenomen kijken we aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval wat in een redelijke hoogte van de dwangsom moet zijn.

Effectueren handhavingsbesluit

In de toelichting op de wet staat dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties worden geëffectueerd en verbeurde dwangsommen derhalve in beginsel worden ingevorderd. Alleen onder bijzondere omstandigheden zien we geheel of gedeeltelijk van invordering af. Dit beleid volgen wij ook.

8.6 Inzet Boa's

Boa's kunnen gebruik maken van sanctiemiddelen uit het bestuursrecht (Awb) en het strafrecht (WED) om de norm af te dwingen. Hiervoor maken we werkafspraken met het Openbaar Ministerie (implementatiepunt). Het Openbaar Ministerie heeft de zelfstandige bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden naast of in plaats van bestuursrechtelijke handhaven. Bij het uitoefenen van hun taak vallen buitengewone opsporingsambtenaren onder het gezag van de Officier van Justitie. Hiërarchisch vallen ze onder de verantwoordelijkheid van de gemeente of de directeur van de ODRA.

8.7 Overtredingen van eigen organisatie of andere overheid

Wij melden de bevindingen van het toezicht op de eigen organisatie of het toezicht op activiteiten van een andere overheid altijd schriftelijk aan het beheer of de directie die gaat over de gecontroleerde activiteit. Als we een overtreding constateren passen we dezelfde sanctiestrategie toe als bij overtredingen van inwoners, bedrijven of instellingen. Het college van B&W van de gemeente of het dagelijks bestuur van een andere overheid stellen we in kennis van de bevindingen van het toezicht. Daarbij streven we naar een scheiding van rollen en functies (ambtelijk en bestuurlijk).

8.8 Handhaven bij gedoogsituaties

Het niet naleven van gedoogvoorwaarden zelf kunnen we niet zien als een overtreding van een regel. Het is dus niet mogelijk om tegen de niet-naleving van gedoogvoorwaarden op te treden met een herstelsanctie. We zijn alleen bevoegd om een bestuurlijke sanctie op te leggen als reactie op de overtreding van wettelijke voorschriften. In dat geval moeten we de gedoogbeschikking intrekken en handhavend optreden tegen de overtreding. We sluiten geen civielrechtelijke overeenkomst met de overtreder waarin staat dat deze een contractuele boete verbeurt wanneer hij de gedoogvoorwaarden niet naleeft. Dat past niet bij onze publiekrechtelijke taak tot handhaving.

8.9 Handhaving onder de Wkb

Ook als er sprake is van een bouwwerk waarvoor het toezicht op de bouw is belegd bij een private partij, zoals bedoeld in de Wkb, blijft de gemeente bevoegd gezag.

De gemeente zal handhavend optreden indien:

- Een kwaliteitsborger tijdens de bouw afwijkingen constateert, welke niet of niet voldoende door de aannemer worden aangepast.
- Het dossier bevoegd gezag niet of niet compleet is ingediend bij de gereedmelding van de werkzaamheden.
- Een kwaliteitsborger geen positieve verklaring kan afgeven. Wat inhoudt dat het bouwwerk niet geheel voldoet aan de eisen die gesteld zijn in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (bbl).

Bij strijdigheden mag het bouwwerk niet in gebruik genomen worden. Daartoe kunnen sanctiemiddelen worden ingezet om ingebruikname tegen te gaan te weten:

1. een last onder dwangsom of
2. een preventieve last onder dwangsom.

In extreme gevallen, waarbij zeer groot risico is voor de veiligheid of gezondheid van de betreffende personen of voor de omgeving, kunnen wij bestuursdwang toepassen. Kleine afwijkingen met een klein risico voor veiligheid en gezondheid, kunnen administratief afgedaan worden. Bij twijfel of een aanzienlijk risico wordt een controle ter plaatse gedaan. Hoe om te gaan met bepaalde afwijkingen en de prioritering hierin, wordt vastgelegd in een werkprotocol.

9 Gedoogstrategie

9.1 Wat is gedogen

Wij hebben een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat we op iedere overtreding die we zien moeten reageren met een passende interventie volgens de sanctiestrategie. De gemeente Rheden is zeer terughoudend in het gedogen van geconstateerde overtredingen. In enkele situaties gedogen wij actief. Bijvoorbeeld in enkele sterfhuisconstructies in relatie tot het bestemmingsplan. Dat staat los van eventueel strafrechtelijk optreden. In de gedoogstrategie staat in welke situaties en onder welke condities we tijdelijk) niet handhaven.

Gedogen: “Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.”

Integrale beoordeling om te gedogen

Wij kijken bij het toepassen van de gedoogstrategie altijd als eerste stap of er samenloop is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met andere wet- en regelgeving. We letten daarbij op eigen regels maar ook op die van andere overheden. Dit sluit aan bij integraal werken, zoals dit eerder in dit beleid beschreven is.

We volgen de vaste jurisprudentie over gedogen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

“Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien”.²¹

Overigens gelden ook de beginselen zoals beschreven in de regeringsnota's “Grenzen aan gedogen” nog steeds.²²

9.2 Uitgangspunten gedogen

Gedogen passen we alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toe. We gedogen alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties, we doen dit actief en er wordt door het bestuursorgaan een besluit over genomen (actief gedogen).

Onze uitgangspunten voor gedogen zijn:

- Wij handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn;
- Gedogen blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;
- We gedogen expliciet en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
- Het gedogen tast belangen van derden niet aanmerkelijk aan;

²¹ ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

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

- De activiteit is na de periode van gedogen vergund of gestopt.

Wij kunnen gedogen bij overgangs- en overmacht situaties.

Overgangssituaties zijn:

- overtredingen met concreet zicht op legalisatie;
- bedrijfsverplaatsingen;
- experimenten en andere tijdelijke overtredingen;
- situaties met overtredingen door omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen of een nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude vergunning geldt;
- gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt;
- als de overtreder voorschriften om technische redenen niet kan naleven en die voorschriften binnenkort worden aangepast;
- situaties waarbij de overtreding ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.

Overmacht situaties zijn:

- situaties waarin de overtreding was toegestaan, dan is volgens artikel 5:5 Awb ²³ handhaving niet toegestaan. Wij moeten dan gedogen;
- situaties waarin het belang waar de regel voor is gemaakt beter af is als we gedogen;
- gevallen waarin handhaven onevenredig zwaar is in verhouding tot het belang dat we met handhaving beschermen.

We gedogen niet:

- als het gedrag van de overtreder recidiverend of calculerend is;
- als de te gedogen activiteit in strijd is met een andere regel en het bevoegde gezag voor de handhaving van die regel laat weten dat het bestuursrechtelijk handhaaft of gaat handhaven.

Een afschrift van de gedoogbeschikking sturen we naar:

- het Openbaar Ministerie;
- de Politie;
- eventuele andere betrokken instanties.

We houden actief toezicht op gedoogsituaties. We kijken of het gedogen nog actueel is en of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft.

²³ Artikel 5:5 Awb Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

10 Bijlage 1: Ketenpartners

10.1 Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)

De gemeente participeert voor het zogenaamde basistakenpakket in de ODRA. Alle taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving Milieu die tot dit basistakenpakket behoren zijn met ingang van 1 januari 2013 ingebracht bij deze dienst. Concreet gaat het daarbij om de wettelijke milieutaken (medebewind) en de milieutaken rondom verwijdering van asbest.²⁴

Vanuit de omgevingsdienst wordt tevens invulling gegeven aan een piketregeling (milieuwachtdienst) die voldoet aan de wettelijke eisen, zoals een 24-uur bereikbaarheid. Daarnaast is het ketentoezicht gericht op onder meer grondstromen, afval, asbest en vuurwerk.

De keuze van het “takenpakket Milieu” voor de ODRA omvat alle VTH-taken milieu, de juridische expertise en de aanvullende specialistische (advies)taken bodem, geluid, externe veiligheid, lucht, geur en (afval)water. Dit betekent dat deze dienst zorg draagt voor de advisering aan de gemeente Rheden op genoemde specialistische expertisevelden inzake milieu, bouw, ruimte en infrastructuur. Ook de niet inrichting gebonden milieutaken inzake ketentoezicht, asbestsanering, bodembescherming, en dergelijke maken onderdeel uit van het takenpakket dat bij de ODRA is ondergebracht. De gemeente blijft voor al deze taken wel het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor VTH beleid.

10.2 Politie en OM

Wij werken op het terrein van de openbare ruimte, openbare orde en veiligheid nauw samen met de politie. De activiteiten van de bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente (boa's) worden in nauwe samenwerking met de politie uitgevoerd en door de politie gecoördineerd. Bij zwaardere overtredingen of milieucriminaliteit vindt overleg en informatie-uitwisseling met het Openbaar Ministerie (OM) plaats.

10.3 Veiligheidsregio Gelderland

Door de gemeente is, op basis van een structurele financiële inbreng, menskracht ingebracht bij de Veiligheidsregio voor toezicht en advisering bij onder meer vergunningen op het gebied van brandveiligheid en brandveilig gebruik. De veiligheidsregio adviseert de gemeente bij de taken vergunningverlening en toezicht waarop dit VTH-Beleidsplan betrekking heeft. Daarnaast vervult de Veiligheidsregio taken zoals het aanwijzen en toezicht op bedrijfsbrandweer, adviseert zij bij vuurwerk en externe veiligheid. Het toezicht wordt bij complexere zaken integraal uitgevoerd door toezichthouders van beide instanties.

10.4 Provincie Gelderland

De provincie Gelderland is zowel een partner in de vergunningverlening als een handavingspartner en daarnaast een partner in de ODRA. De provincie heeft ook de gemeente nodig om tot een integrale omgevingsvergunning te kunnen komen voor de inrichtingen en activiteiten waarvoor de provincie het bevoegd gezag is (o.a. betreft dit aspecten rond bouw, reclame, inritten, sloop en kap). In het kader van de nieuwe natuurwetgeving (Omgevingswet en Omgevingsverordening provincie) is samenwerking en afstemming tussen gemeente en provincie nodig. Na de invoering van der Omgevingswet neemt de gemeente een aantal taken op het gebied van bodemsaneringen en ontgroningen over. Deze taken vormen dan geen zelfstandige wetgeving meer maar zijn onderdeel van de brede Omgevingswet(fysieke leefomgeving). Overigens worden deze nieuwe taken uitgevoerd door de ODRA.

²⁴ Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de basistaken opgenomen in Bijlage 6 van het Omgevingsbesluit

De provincie draagt ook zorg voor het interbestuurlijk toezicht, onder andere het toezicht op de correcte uitvoering van de VTH-taken op de gemeente.

10.5 Waterschappen

Bij de uitvoering van het VTH-beleid werken wij waar nodig samen met de waterschappen die binnen de gemeente bevoegdheden hebben. Het waterschap is ook wettelijk adviseur bij watertaken van de gemeente.

11 Bijlage 2 Voorbeelden vergunningenstrategie

11.1 Inleiding

In tegenstelling tot de Wabo kent de Omgevingswet niet langer het begrip onlosmakelijkheid. Dat betekent dat een aanvrager zelf kan kiezen om verschillende vergunningplichtige activiteiten los van elkaar aan te vragen.

Tevens zal door de knip in de wetgeving, waarbij een omgevingsvergunning onder de OW bestaat uit een planologische omgevingsplan activiteit en/ of een bouwtechnische omgevingsplan activiteit, een verschuiving optreden van de (grondslag van de) vergunningplicht.²⁵

Toelichting op de 4 categorieën vergunningen en meldingen

Gekozen is om in deze vergunningenstrategie om een onderverdeling te maken in een 4 tal categorieën vergunningen (en meldingen). Onderstaand worden die aan de hand van een voorbeeld verder uitgewerkt.

De technisch inhoudelijk complexiteit zal zeker bij inwerkingtreding van de OW veelal ook leiden tot een vergunningplicht op grond van een bouwtechnische omgevingsplan activiteit, later kan dit worden ingehaald door de verdere uitfasering van het Omgevingsplan en de Wkb.

Waarbij wordt opgemerkt dat een technisch-inhoudelijk eenvoudige vergunning niet per definitie geen vergunningplicht kent voor de bouwtechnische omgevingsplan activiteit.

Omdat is gekozen voor een zo veel mogelijk beleidsneutrale overgang van Wabo naar OW zal er in de jaren na inwerkingtreding een eventuele verandering in de vergunningplichtige activiteiten kunnen optreden.

Bij inwerkingtreding zal de vergunningplicht zijn grondslag vinden in de OW, het BBL en de decentrale regelingen het tijdelijk omgevingsplan (OP), de verordening van de Provincie en het waterschap.

11.1.1 *Technisch-inhoudelijk & Sociaal-Maatschappelijk eenvoudig (Vergunning eenvoudig)*

Een vergunning voor een situatie met geringe technische en sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat vooral uit standaardvoorschriften.

Onder een eenvoudige vergunning verstaan wij een vergunning voor een activiteit die op grond van beleid noodzakelijk is. Voor de aangevraagde activiteit wordt geen technische inhoudelijk of sociaal maatschappelijke complexiteit verwacht. Bij een eenvoudige aanvraag hoeft de aanvrager slechts een beperkte hoeveelheid aan informatie aan te leveren. Er worden in principe geen specifieke (maatwerk) voorschriften of voorwaarden in de vergunning opgenomen.

Een dergelijke vergunning kan eenvoudig worden afgedaan door de behandelende casemanager.

Casus

Een jong stel meldt zich bij de gemeente. Ze hebben enig tijd geleden een pand aangekocht in de gemeente Rheden.

²⁵ Gelijk met de inwerkingtreding van de Omgevingswet treedt ook de Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb) in werking. Deze wetgeving beoogt het geleidelijk privatiseren van het bouwtoezicht. Waarbij de toezichtstaak van de gemeente naar een private partij (kwaliteitsborger)vershuift. Dat houdt in dat voor bepaalde gevallen er geen vergunning voor een bouwtechnische activiteit nodig is, maar dat een melding volstaat.

Deze melding moet voldoen aan de daartoe opgestelde wettelijke criteria en wordt ter beoordeling aan de gemeente voorgelegd.

Het is de voormalige bakkerij en bakkerswinkel van Dieren gelegen in het Rijksbeschermd dorpsgezicht Dieren- zuid. Deze locatie is een begrip onder oudere buurtbewoners. De bakkerij ligt op een ruim perceel met veel groen en hoge bomen. Enthousiast vertelt het stel ze dat ze zelfs vleermuizen zien in hun tuin en hoeveel privacy ze hebben om dat het perceel achter de woning geheel omsloten door historische deels monumentale bebouwing.

Hoewel het hele perceel van het stel is, gebruiken zij alleen het hoofdgebouw (de voormalige winkel) als woning. De woning zelf is geen monument, maar heeft wel een karakteristieke bouw. Wie goed kijkt ziet nog originele elementen. Het pand is zoals veel panden in deze omgeving beschadigd geraakt in de WOII doordat er veel is gevochten. Het is dan ook deels heropgebouwd na de oorlog. Destijds was asbest een veel gebruikt materiaal. Het pand bestaat uit 1 bouwlaag en een vliering.

Op het perceel bevindt zich ook de oude bakkerij, deze ligt meer achterop het perceel en is in verval staat. Het opknappen ervan heeft voor het stel geen prioriteit. Voor wat extra inkomsten wordt de oude bakkerij door het stel verhuurd als opslag/werkplaats aan een vriend, die recent een handeltje is gestart in het opknappen, onderhouden en verkopen van elektrische fietsen en – stepjes.

Hoewel het perceel ruim is, is de voormalig bakkerswinkel klein. Het stel verwacht gezinsuitbreiding en wil daarom van de vliering een echte zolder maken, met een kinderkamer. Ze hebben begrepen dat het plaatsen van een dakkapel niet zonder toestemming van de gemeente mag.

Zij vragen een omgevingsvergunning aan voor het plaatsen van een dakkapel.

Binnen bovenstaande casus zijn de volgende toetsings-/ aandachtgebieden van belang:

- Omgevingsplan
- Constructieve wijziging < bepaal Wkb gevolklasse
- Flora en Fauna
- Brandveiligheid
- Asbest
- Commissie cultuurhistorie & welstand

De door het stel aan te leveren informatie is standaard en eenvoudig te beoordelen door behandelend ambtenaar en diens adviseurs.

Het betreft hier een plan dat zijn vergunningplicht kent op grond van een planologische omgevingsplan activiteit.

De casemanager heeft tot taak het (laten) beoordelen van het plan. Hij beoordeelt op vergunningplichtige activiteiten, gevolklasse Wkb etc.

11.1.2 Technisch-inhoudelijk complex en Sociaal-maatschappelijk eenvoudig (Vergunning specifiek)

Bij een technisch-inhoudelijk complexe situatie met een geringe sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat de vergunning vooral uit specifieke voorschriften.

Onder een specifieke vergunning verstaan wij een vergunning voor een activiteit die op grond van de technische complexiteit noodzakelijk is.

Voor de aangevraagde activiteit wordt geen sociaal maatschappelijke complexiteit verwacht.

Bij een specifieke aanvraag wordt de aanvraag op technisch inhoudelijke aspecten extra getoetst.

Bij de aanvraag dient uitgebreide documentatie te worden overlegd op grond waarvan de vergunningverlener het plan inhoudelijk kan beoordelen.

Casus

Het stel uit het eerdere voorbeeld zijn trotse ouders van een dochtertje en hebben na enkele jaren veel plannen en ruimtegebrek. Na de komst van hun dochtertje is een van hen gestopt met werken om voor de kleine te zorgen. Beiden werkten eerder in de horeca. Ze zijn enthousiaste amateur-sommeliers en vinden het leuk om hierover te vertellen en organiseren voor vrienden proefavonden.

Ze worden steeds meer gevraagd om hun kennis te delen door workshops. Hun collectie bijzondere wijnen kunnen zij niet langer opslaan in de schuur achter in de tuin. De oude bakkerij willen zij hiervoor niet gebruiken. Hun vriend heeft de schuur nog in gebruik als opslag ten behoeve van zijn handel.

Daarom hebben ze het plan opgevat om de woning helemaal te onderkelderen en in die kelder de wijnvoorraad op te slaan en de ruimte tevens te gebruiken voor het geven van cursussen en workshops.

Om zich volledig te richten op het geven van cursussen en het uitbreiden van hun (prive) collectie hebben zij beiden hun baan opgezegd.

Om hun cursisten te ontvangen gaan ze ook de tuin herinrichten en willen ze een aanzienlijk deel van hun tuin bestraten zodat ze ook buitenrecreatie kunnen aanbieden. De oude schuur moet dan wijken.

Daarnaast willen zij flink gaan verduurzamen. Zo komt er een warmtepomp, zonnepanelen en een energiezuinige schil om de woning. Het gebied is tevens aangewezen als grondwaterbeschermingsgebied en het is bekend dat een deel van dit gebied onderkelderd is met een historisch gangenstelsel.

Zij vragen een omgevingsvergunning aan voor de onderkeldering en de duurzaamheidsmaatregelen, de technische bouwactiviteit onderkelderen en voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit.

Binnen bovenstaande casus zijn de volgende toetsings-/ aandachtgebieden van belang

- Omgevingsplanactiviteiten
- Constructieve wijziging(en)
- Ondergronds bouwen
- Flora en Fauna, bio diversiteit onderkelderen en herinrichten en bestraten perceel
- Kappen en groenbeheer
- Duurzaamheid
- Kabels en leidingen, aansluiten maatregelen en palen
- Waterberging
- Grondwaterbeschermingsgebied, boringvrije zone
- Ontploffbare oorlogsresten

- Brandveiligheid
- Asbest verwijdering
- Wet Bibob en ondermijning
- WKB
- Slopen in beschermd dorpsgezicht
- Commissie cultuurhistorie & welstand

Daarnaast zou binnen de casus afstemming moeten worden gezocht met de verschillende ketenpartners zoals de ODRA, VGGM, Waterschap, Provincie.

Deze aanvraag is met name bouwtechnisch van aard. Door het ondergronds bouwen en de aanpassingen ivm duurzaamheid is deze bouwactiviteit complexer. De aanvrager moet meer documentatie indienen welke inhoudelijk worden beoordeeld.

De casemanager heeft tot taak het (laten) beoordelen van het plan. Voor dit plan zal hij opmerken dat dit zowel planologisch als bouwtechnisch vergunningplichtig is.

11.1.3 Technisch-Inhoudelijk eenvoudig en Sociaal-Maatschappelijk complex (Vergunning eenvoudig+)

Is de situatie technisch-inhoudelijk niet complex maar sociaal-maatschappelijk wel, dan bestaat een vergunning vooral uit standaardvoorschriften en geven we extra aandacht aan afstemming, overleg en samenwerking tussen betrokken partijen.

Casus

Met het inmiddels bij ons bekende stel gaat het goed. Ze zijn naar hun gevoel helemaal ingeburgerd en willen niet meer weg uit 'hun' Dieren Zuid. Ze melden zich weer bij de gemeente want ze hebben het plan opgevat om een bestaand monumentaal gebouw en de omliggende percelen te her-ontwikkelen.

In het monumentale pand moeten (huur)woningen komen. Zelf gaan zij er niet wonen. De bestaande bestemming hier op dit perceel is Maatschappelijk en staat bewoning van het pand niet toe.

Het pand is gelegen nabij Natura 2000 en het vermoeden bestaat dat er door de jarenlange leegstand zich soorten hebben gevestigd in het pand en op de percelen.

Het pand moet grondig worden gerenoveerd en is gelegen nabij een drukke verkeersweg die het perceel aan 1 zijde begrensd.

Omdat het pand zo groot is en vroeger ook dienst deed als school hebben zij samen met de buurvrouw het plan opgevat om een deel van het gebouw in te richten als kinderdagverblijf. Heel kleinschalig, de buurvrouw is al wat op leeftijd, maar ze vindt het werken met de kinderen te leuk. Mevrouw heeft veel eigen middelen en wil die inzetten voor het realiseren van het kinderdagverblijf. Mevrouw verdeelt de opvangtaken samen met enkele collega's. Een kinderopvang past wel binnen de bestemming maatschappelijk.

Naast de interne verbouwing van het pand zal ook het buitenterrein worden aangepast en heringericht onder meer ten behoeve van parkeren. Het buitenterrein bestaat uit 2 kadastrale percelen, het perceel waarop het pand ligt is langgerekt en aan een zijde dicht bij een drukke provinciale weg gelegen. Het andere deel grenst aan de IJssel.

Op dat perceel staat een oud pand dat vroeger dienst deed als restaurant en veel werd bezocht door dagjes mensen die op de fiets de prachtige omgeving bezoeken.

Het stel wil dit pand renoveren en verhuren ten behoeve van horeca en als B&B. Zelf zullen zij die activiteiten niet beheren. Ze hebben via een website contact gekregen met een investeerder die meebetaalt aan de renovatie en ook een potentiële huurder heeft voorgesteld.

Het perceel is van buiten af bereikbaar en heeft eigen parkeergelegenheid.

Om ook een fijne buitenplek te hebben bij de B&B willen zij tevens een overkapping plaatsen met daarbij een grote hottub. Door de plaats op het terrein- in de uiterwaarden- biedt dit plekje een magnifiek uitzicht op de IJssel zodat gasten in de houtgestookte hottub kunnen genieten van de rust en optimale privacy.

Zij vragen een omgevingsvergunning aan voor de technische bouwactiviteit en voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit.

Aangevraagd wordt het verbouwen van het gemeentelijke monument tbv van, het realiseren van woningen en gebruik als woonruimte. Brandveilig gebruik van het kinderdagverblijf, het renoveren van het horecapand en het voeren van een horeca bedrijf, het bouwen van een overkapping.

Binnen bovenstaande casus zijn de volgende toetsings-/ aandachtgebieden van belang

- Omgevingsplan activiteiten
- Wijzigen Monument
- Brandveiligheid,
- Bouwen beschermd gezicht
- Bouwen in uiterwaarden, > Rijkswaterstaat
- Constructieve wijziging(en)
- Milieu
- Flora en Fauna, bio diversiteit
- Kappen en groenbeheer
- Duurzaamheid
- Waterberging
- Grondwaterbeschermingsgebied, boringvrije zone
- Ontpofbare oorlogsresten
- Asbest verwijdering
- Alcohol wet
- Veiligheid
- Wet op de kinderopvang
- Wet Bibob en ondermijning
- WKB
- Slopen in beschermd dorpsgezicht
- Commissie cultuurhistorie & welstand
- Reclame

Daarnaast moet voor deze casus door de casemanager meer afstemming worden gezocht met de samenwerkende partners, als Odra, het waterschap en de VGGM. Zo moet er instemming zijn van het waterschap.

Het betreft hier een omgevingsvergunning voor een omgevingsplan activiteit²⁶ en voor een technische bouw activiteit.

Door de realisatie van verschillende gevoelige functies (wonen, horeca, recreatie en kinderopvang) is deze aanvraag sociaal complexer dan de voorgaande casussen. Door het meewerken aan het plan worden meerdere nieuwe functies gerealiseerd die gevolgen hebben voor de directe omgeving van het pand en de percelen. Een goede afstemming met alle betrokkenen en een integrale toetsing en beoordeling op alle relevante aspecten is hierin een must.

De casemanager moet in een dergelijke casus meer inspanning verrichten en ook meer kennis hebben dan bij de eerder beschreven vergunningsaanvragen om de een integrale beoordeling van het plan te kunnen waarborgen en een besluit maat te kunnen voorbereiden.

11.1.4 Technisch-Inhoudelijk complex en Sociaal-Maatschappelijk complex (Vergunning specifiek+)

De situatie is technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk gezien complex. Dit vraagt om specifieke voorschriften in een vergunning en een zorgvuldige afstemming, samenwerking en overleg tussen betrokken partijen.

Een Specifiek + vergunning, is vergunning welke veel minder vaak voorkomt binnen onze gemeente. Het betreft vergunningen waarvoor veelal eerst een jarenlang voortraject heeft plaatsgevonden, met afstemming en instemming (participatie, omgevingstafel, grond verwerving etc).

En welke zowel technisch inhoudelijk als sociaal maatschappelijk veel aspecten kennen.

Als voorbeeld noemen we de bouw van het 'Biljoenbad' in Velp en voor de toekomst het herontwikkelen van een ziekenhuisterrein, waarbij woningbouw wordt voorzien.

Voor een dergelijk plan is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal maatschappelijk complex, de ligging ervan biedt de nodige uitdagingen, zo ook de bestemming en de grondgesteldheid. Daarnaast hebben dergelijke plannen een grote sociaal maatschappelijke context het raakt de (directe) omgeving.

Casus

Gieten we een dergelijke vergunning in de fictieve casus van het Dierense stel:

De plannen voor het monumentale pand zijn deels gerealiseerd. De horeca-onderneming is een groot succes. De investeerder van toen is inmiddels een goede vriend geworden. Hij is erg enthousiast over de mooie omgeving en het rendement dat hij kan behalen uit recreatie. Veel toeristen kunnen de Posbank en omgeving goed vinden. Zijn plannen zijn dan ook gericht op de wat minder toegankelijke gebieden rondom de ijssel. Hij wil die gaan herinrichten ook een specifiek bestaand monumentaal gebouw zal daarin een grote rol gaan spelen,

Omdat zijn bedrijf groot geworden is in zandwinning is hij recent grootaandeelhouder geworden in het huidige bedrijf dat hier in dit gebied al zand wint. De bestaande concessies en dergelijke worden daarmee behouden en hij kan zich richten op het verduurzamen van de zandwinning en het ontwikkelen van het gebied. De zandwinning gebeurt voor een bepaalde periode (zoals opgenomen in de concessie) waarna het gebied wordt teruggegeven aan de natuur. De huidige concessie loopt nog circa 20 jaar.

²⁶ Indien het gemeentelijke kruimelbeleid van voor inwerkingtreding van de omgevingswet is over gegaan in het (tijdelijke) OP is er sprake van een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Indien het kruimelbeleid niet is opgenomen in een tijdelijk OP dan is bovenstaande geen binnenplanse omgevingsplan activiteit

Hoewel de zandwinning al langere tijd plaatsvindt en alle installaties daarvoor met vergunning en toestemmingen zijn geplaatst, kan dit duurzamer zo vindt hij. Zo verbruikt het hele proces van opzuigen schoonmaken en vervoeren veel grijze energie.

Hij wil graag zonne-energie opwekken en in het proces gebruiken. Van de omliggende landbouwgrond wil hij eigenlijk geen gebruik maken. Daarom wil hij drijvende velden met zonnepanelen plaatsen op het wateroppervlak. Deze velden liggen op het water in de omgeving van de installaties en nemen dan ook geen landbouwgrond in.

Op dit moment wordt het gewonnen zand nog per vrachtwagen vervoerd vanaf de locatie naar elders. Ook daarvoor wil hij een meer duurzame oplossing over water met elektrische binnenvaartschepen. Deze schepen moeten aanmeren op een nog aan te leggen dok in het gebied. Omdat dit niet nabij de installaties op het land kan, is hij nog zoekende naar de beste plek, Mogelijk moet daarvoor een nieuwe tijdelijke haven worden gecreëerd.

Vanaf de installaties wil hij met een soort mono-rail een continue aanvoer van zand naar de schepen tot stand brengen. Uiteraard alles zoveel mogelijk aangedreven door duurzaam opgewerkte energie. Omdat de zandwinning na deze termijn ten einde is in dit gebied is dit alles in principe tijdelijk.

Door het winnen van zand wordt steeds een ander deel van het gebied afgegraven. Omdat is afgesproken dat niet al het zand dat wordt gewonnen wordt afgevoerd, wordt een deel van het zand gebruikt om land te maken. Hierdoor is het mogelijk om het gebied te herinrichten. Er liggen in het gebied verschillende oude boerderijen die deels ook nog als zodanig in functie zijn. Naast de agrarische bedrijvigheid zijn er ook wat nevenactiviteiten in het gebied, vooral gericht op toerisme. Alles kleinschalig, men is huiverig voor een toename aan activiteiten en drukte in dit rustige gebied.

In het gebied is ook een oude remise, een statig vervallen gebouw dat nu omsloten door water moeilijk te bereiken is en aan het zicht is onttrokken door groen. Het is een gebouw met veel mogelijkheden, Het plan is om hier een hotel te realiseren met een restaurant.

In de oude remise komt het restaurant, het hotel komt in een nieuw te bouwen gebouw. Vanwege de afgelegen ligging en het grote gebied zal er in beperkte mate bewoning worden toegestaan.

Omdat het gebied rondom de zandwinning al heel lang wordt bewoond, wordt er in het kader van de zandwinning al veel onderzoek gedaan op gebied van archeologie, er zijn ook vondsten gedaan. Het plan is om deze vondsten ten toon te stellen.

Er wordt een omgevingsvergunning aangevraagd voor een buitenplanse omgevingsplan activiteit.

Binnen bovenstaande casus zijn de volgende toetsings-/ aandachtgebieden van belang : –

- Omgevingsplan
- Wijzigen Monument > technische bouwactiviteit vergunning plicht
- Bouwen recreatief nachtverblijf (Hotel)
- Bouwen woningen (melding WKB)
- Brandveiligheid,
- Bereikbaarheid brandweer en blus-installaties
- Bouwen in uiterwaarden,
- Externe veiligheid,

- luchtkwaliteit
- Flora en Fauna, bio diversiteit
- Water
- Archeologie
- Kappen en groenbeheer
- Duurzaamheid
- Energie opwekken/ circulair
- Tijdelijke inrichting,
- kabels en leidingen
- Openbare werken/ Civiel
- Waterberging
- Ontploffbare oorlogsresten
- DHW
- Veiligheid
- Wet Bibob en ondermijning
- WKB
- Slopen
- Commissie cultuurhistorie/ Rijksdienst
- Toerisme/ recreatie
- Scholing
- Reclame

Daarnaast moet voor deze casus door de casemanager meer afstemming worden gezocht met de samenwerkende partners zoals de ODRA, VGGM, Waterschap, Provincie, de Rijksdienst Monumentenzorg etc.

Deels zal er gezamenlijk moeten worden opgetrokken en de diverse activiteiten (vergunningen) moeten worden gecoördineerd.

Het betreft hier een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan activiteit en voor een technische bouw activiteit. De raad zal gebruik maken van haar adviesrecht in deze.

Door de omvang van dit plan, uitbreiding en modernisatie zandwinning, herinrichting gebied, toevoegen verschillende functies etc etc is deze aanvraag zowel sociaal als technisch (veel) complexer dan de voorgaande casussen.

De rol van de casemanager. Een dergelijk plan komt tot stand na jarenlange voorbereiding. Het plan is op moment van daadwerkelijk aanvragen van de vergunning geen onbekende. Casemanagement wordt hierop al reeds toegepast. Er geldt een participatieverplichting.

Het plan past niet in het (tijdelijk) OP. Voor het plan zal de raad worden gevraagd om een bindend advies²⁷ uit te brengen.

Ook bouwtechnisch is dit plan een zeer complexe aanvraag, wat ook op dit vlak veel aandacht en expertise behoeft.

Deze expertise heeft de gemeente Rheden in huis, er wordt daarbij gebruik gemaakt van externe adviseurs en de samenwerkende partners. De casemanager heeft een meer regisserende en coördinerende rol dan een toetsende hierin.

²⁷ De Raad van de gemeente Rheden heeft zich op moment van schrijven van dit stuk nog niet uitgesproken over het adviesrecht van de raad onder de OW.

Los van een aantal zaken waarin de Raad op grond van de OW moet worden geconsulteerd, heeft de raad van de gemeente de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen in welke zij ook gebruik wil maken van haar adviesrecht.