

Omgevingsbewust risico's beheersen

VTH Wabo-beleid thuishaken

Gemeente Steenwijkerland

Inhoud

Veelgebruikte afkortingen.....	3
1. Inleiding	4
1.1 Keuzes maken.....	4
1.2 Functie van dit VTH-beleid thuishaken	4
1.3 Reikwijdte	6
1.4 Leeswijzer: beleid als onderdeel van de cyclus	6
2. Omgevingsanalyse.....	8
2.1 Nieuwe ontwikkelingen.....	8
2.2 Lessen uit het verleden	9
2.3 Bestuurlijke ambities	10
2.4 Probleem- en risicoanalyse	11
3. Strategisch beleidskader	15
3.1 Focus op de grootste risico's	15
3.2 Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor eigen initiatief	16
3.3 Van handhaving naar preventie	16
3.4 Zorgen voor zicht op zaken	17
3.5 Financiën	17
4. Kwaliteitsborging.....	19
4.1 Wanneer is sprake van een goede kwaliteitsborging?.....	19
4.2 Borging van kwaliteit van onze VTH-taken.....	19
 Bijlagen	 23
A. VTH-meerjarendoelstellingen en indicatoren	24
B. Evaluatie VTH-beleid 2014-2020	26
C. Kaders voor voorlichting en vooroverleg	29
D. Kaders voor vergunningverlening	30
E. Kaders voor de uitvoering van het toezicht	36
F. Handhaving.....	39

Veelgebruikte afkortingen

- **AMvB:** Algemene Maatregel van Bestuur.
- **APV:** Algemeen plaatselijke verordening Steenwijkerland.
- **Bbl:** Besluit bouwwerken leefomgeving, een AMvB onder de Omgevingswet met onder meer de bouwtechnische eisen aan bouwwerken.
- **Bor:** Besluit Omgevingsrecht, een AMvB die gekoppeld is aan de Wabo waarin veel inhoudelijke regels staan over het VTH-proces.
- **BTP:** BasisTakenPakket. Pakket van taken dat bij wet verplicht door de OD uitgevoerd dient te worden.
- **ITP:** Integraal Toezicht Protocol. Een landelijk ontwikkelde methode om de intensiteit van het toezicht op de bouw en andere activiteiten in de fysieke leefomgeving te normeren en beheersbaar te maken.
- **KCC:** Klantcontactcentrum.
- **Mor:** (Ministeriële) Regeling omgevingsrecht die net als de Bor zijn grondslag in de Wabo vindt. Geeft landelijke voorschriften voor o.a. indieningsvereisten bij omgevingsvergunningaanvragen.
- **OD IJsselland:** samenwerkingsverband waarin de gemeente Steenwijkerland participeert voor het uitvoeren van een aantal VTH-taken bij het uitvoeren van de Wabo/Omgevingswet.
- **VTH:** Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.
- **Wabo:** Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- **Wet Bibob:** Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
- **Wkb:** Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.
- **Wro:** Wet ruimtelijke ordening.

1. Inleiding

Deze nota beschrijft hoe we, als college van B&W van Steenwijkerland, onze VTH-taken inzetten om de naleving van wettelijke regels in de fysieke leefomgeving te verbeteren. Met het verbeteren van de naleving richten we ons primair op de activiteiten die leiden tot de grootste risico's en de activiteiten die bijdragen aan onze beleidsinhoudelijke doelen.

Deze nota beschrijft niet waaraan gebruikers van de leefomgeving zich moeten houden; dit is uitgewerkt in wet- en regelgeving, lokale verordeningen en bestemmingsplannen, later omgevingsplan. Deze nota beschrijft hoe de gemeente stuurt op de naleving van deze regels. Het geeft de kaders waarbinnen ambtenaren van de gemeente voorlichting geven over de na te leven normen, vergunningen verlenen, toezicht houden en corrigerend optreden bij geconstateerde overtredingen van deze voor de leefomgeving geldende regels en normen.

De gemeente heeft de taak om de fysieke leefomgeving veilig, gezond, aantrekkelijk en duurzaam te houden. Daarnaast hebben we beleidskaders vastgesteld die richting geven aan het gebruik van de leefomgeving. Het betreft onder meer de Omgevingsvisie, het ontheffingenbeleid, het welstandsbeleid, het milieubeleid, het integrale veiligheidsbeleid en de woonvisie. Een deel van dit beleid gaat na de inwerkingtreding van de Omgevingswet over in het gemeentelijk omgevingsplan.

1.1 Keuzes maken

De regels die in deze wetten en beleidsdocumenten zijn vastgelegd richten zich op de gebruikers van de leefomgeving. Zij worden geacht al deze regels na te leven. Dit gaat niet altijd vanzelf. Regels zijn onbekend, te complex om direct te begrijpen of vragen investeringen van betrokkenen om na te leven. Van de gemeente wordt daarom verwacht dat zij, als (mede)uitvoerder van de wetten en maker van het beleid, een inspanning levert om de naleving van de regels te stimuleren. De gemeente kan echter nooit alles vooraf toetsen of controleren en zo alle risico's van niet-naleving neutraliseren. We zullen dus keuzes moeten maken over hoe de beperkt beschikbare mensen en middelen het beste kunnen worden ingezet.

Keuzes maken houdt in dat risico's van niet-naleving tegen elkaar worden afgewogen en vervolgens wordt bepaald welke risico's meer en minder aanvaardbaar zijn. Op basis hiervan stellen we prioriteiten die bij de VTH-taken door de gemeentelijke organisatie worden gehanteerd.

1.2 Functie van dit VTH-beleid thuishaken

VTH is voor ons een belangrijk instrument om de gezondheid, veiligheid en het welbevinden in de samenleving te borgen. Bijvoorbeeld bij het bouwen van publieke bouwwerken, brandveiligheid van hotels en pensions, gezondheid in scholen, verbouwingen aan monumenten en binnen beschermde stads- en dorpsgezichten en reclame-uitingen in onze kernen. Dit VTH-beleid beschrijft de keuzes die we, als college van B&W, maken over de uitvoering van de VTH-taken in de fysieke (leef)omgeving.

We maken onderscheid in twee typen VTH-taken:

- basistaken plus (milieu, bodem en asbest)¹, waarvan de uitvoering plaatsvindt door OD IJsselland;
- Wabo thuistaken², waarvan de uitvoering plaatsvindt door de gemeente zelf.

Wabo-taken	
OD IJsselland: basistaken plus (o.a. geluid, water, asbest, lucht, natuur)	Gemeente: thuistaken (o.a. bouw, ruimtelijke ordening, monumenten)

Voorliggend beleidsplan heeft alleen betrekking op de Wabo thuistaken. Het beleid voor de basistaken plus is en wordt door OD IJsselland regionaal uitgewerkt en door ons vastgesteld. Dit 'Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 – 2021' beschrijft samen met voorliggend VTH-beleidsplan Wabo thuistaken de keuzes die we als college van B&W maken over de uitvoering van de VTH-taken.

Het is van belang dat de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken goed is geregeld. Om dit te bereiken zijn landelijk kwaliteitscriteria in het leven geroepen. Deze zijn bedoeld om de uitvoering van de VTH-taken te professionaliseren en de gewenste kwaliteit (en continuïteit) in de organisatie te borgen. Onze gemeenteraad heeft op 30 mei 2017 de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Steenwijkerland' vastgesteld, waarmee ze kaders hebben meegegeven voor de kwaliteitsborging van de VTH-taken.

Met voorliggend beleidsplan geeft ons college invulling aan de kaders uit deze verordening:

- Bij de uitvoering van de VTH-taken voldoen we aan de vigerende kwaliteitscriteria. Dit betekent dat de medewerkers die de VTH-taken uitvoeren, voldoen aan de deskundigheids- (opleiding, kennis, ervaring) en continuïteitseisen (vliegreuen) uit deze criteria. Zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit VTH-beleid.
- Als college van B&W dienen we in ieder geval doelen te formuleren voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving ten aanzien van:
 - De *dienstverlening*. Dit doen we door de uitvoering te richten op de grootste risico's (zie 3.1), voldoende ruimte te bieden voor eigen initiatief (zie 3.2), een verschuiving te realiseren van handhaving naar preventie (zie 3.3) en te zorgen voor voldoende zicht op zaken (zie 3.4).
 - De *uitvoeringskwaliteit* van diensten en producten. In ons jaarlijks uitvoeringsprogramma benoemen we de activiteiten (producten en diensten) die we in het uitvoeringsjaar gaan realiseren en de kaders waarbinnen deze plaatsvinden.
 - De *financiën*. Doelen hiervoor zijn opgenomen in paragraaf 3.5.
- We doen jaarlijks verslag aan de gemeenteraad over de naleving van deze kwaliteitscriteria in het VTH-jaarverslag.

¹ Het basistakenpakket (BTP) is in de wet vastgelegd en bevat de vergunningverlening (uitvoering), het toezicht en de handhaving van omgevingvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit milieubeheer en beschikkingen in het kader van de Wet bodembescherming. In IJsselland is het basistakenpakket bij convenant uitgebreid tot het *basistakenpakket plus IJssellandse variant*, met daarin alle VTH-taken voor milieu, bodem en asbest.

² Onder Wabo thuistaken wordt de vergunningverlening (uitvoering), het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht verstaan, met uitzondering van het *basistakenpakket plus IJssellandse variant* (zie voetnoot 1) die door de OD IJsselland worden uitgevoerd.

1.3 Reikwijdte

Voorliggend beleidsplan heeft betrekking op de taken die in het toekomstig omgevingsplan van onze gemeente worden opgenomen. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet betreft dit de reikwijdte van de Wabo, inclusief de bepalingen uit de APV die in de Wabo integreren. Het gaat dus om de VTH-taken voor bestemmingsplannen/beheersverordeningen (ruimtelijke ordening), milieuregels, bouw-, sloop- en brandveiligheidsregels en regels ten aanzien van monumenten, reclame, rooien van bomen, natuurbescherming, in- en uitritten en het bebouwde gedeelte van evenementen (tenten, podia).

Naast de Wabo betreft dit VTH-taken uit de Woningwet, de Erfgoedwet, de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet milieubeheer, de Drank- en Horecawet en de op deze wetten gebaseerde Algemene Maatregelen van Bestuur zoals het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit. Een deel van deze wetten wordt samengevoegd in de Omgevingswet.

Voorliggend beleidsplan heeft geen vooraf bepaalde looptijd. Het beleid treedt in werking bij vaststelling en loopt tot het moment van actualiseren. We actualiseren het beleid op het moment dat risico's, bestuurlijke ambities of nieuwe ontwikkelingen ons tot wijziging bewegen.

1.4 Leeswijzer: beleid als onderdeel van de cyclus

De gemeente voert de VTH-taken programmatisch en cyclisch uit volgens de 'Big-8' (zie figuur hieronder). De stappen uit dit model lichten wij hieronder kort toe, waarbij wij tevens aangeven hoe wij hier invulling aan geven.

Rapportage & evaluatie: op basis van inzicht in de nieuwe ontwikkelingen (zie paragraaf 2.2), een evaluatie van het eerdere beleid (zie paragraaf 2.3), bestuurlijke ambities (zie paragraaf 2.4) en een analyse van risico's en problemen (zie paragraaf 2.5) formuleren wij het *strategische beleidskader* voor VTH (zie hoofdstuk 3). Dit kader omvat onze visie en onze doelen die wij de komende jaren willen realiseren. Voor de te verrichten werkzaamheden ligt de geplande personele en financiële capaciteit vast in de begroting.

Het *operationele beleidskader* (zie bijlagen) bevat de strategie om de doelen te realiseren. Het gaat om uitvoeringsbeleid waarin wij vastleggen op welke manier en op welk niveau wij in hoofdlijn toetsen, toezicht houden of handhaven. In de bijlagen C (voorlichting en vooroverleg), D (vergunningverlening), E (toezicht) en F (handhaving en gedogen) van dit document is het operationele beleidskader opgenomen.

Jaarlijks stellen wij voor *planning & control* een uitvoeringsprogramma voor VTH vast, waarin wij de in dat programmajaar uit te voeren activiteiten opnemen. Hierbij geven wij ook aan met welke inzet van mensen en middelen dat gebeurt. Het uitvoeringsprogramma leggen wij ter vaststelling voor aan het college en ter kennisname aan de raad.

In het uitvoeringsprogramma nemen wij de voorgenomen activiteiten voor dat programmajaar op, waarna wij ons kunnen *voorbereiden* op de werkzaamheden. Op deze wijze borgen wij de



uniformiteit en kwaliteit. De in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten voeren wij uit volgens de daarvoor opgestelde strategieën in het operationele beleidskader. Wij zorgen dat daarvoor voldoende menskracht en hulpmiddelen (zoals een registratiesysteem, veiligheidsvoorzieningen en meetapparatuur) beschikbaar zijn.

Door middel van monitoring volgen wij de voortgang van de uitvoering van het programma zodat tussentijds bijsturen mogelijk is. Hiertoe vindt iedere zes maanden een (tussentijdse) evaluatie plaats tijdens de MARAP-gespreken. In de MARAP-gespreken wordt de koppeling gemaakt tussen de planning en realisatie. Voor alle VTH-taken wordt gebruik gemaakt van ons informatiesysteem, waarin we gegevens registreren die een integrale behandeling van omgevingsdossiers mogelijk maakt. De gegevens worden gebruikt als input voor de jaarlijkse verslaglegging, beleidsevaluatie en het uitvoeringsprogramma. Daarmee wordt jaarlijks de operationele cyclus doorlopen én eenmaal per collegeperiode de strategische cyclus.

VTH-meerjarendoelstelling

In kaders hebben we onze meerjarige VTH-doelstellingen opgenomen. Deze doelstellingen zijn zoveel mogelijk geformuleerd in termen van resultaten: datgene dat we willen bereiken door de inzet van VTH. Doelstellingen die met andere instrumenten bereikt dienen te worden (zoals herinrichting van de openbare ruimte en transformatie van bedrijventerreinen), zijn buiten dit VTH-beleidsplan gehouden. In bijlage A is per meerjarendoelstelling aangegeven welke indicator wij hanteren en de daarvoor benodigde gegevens om de voortgang van doelrealisatie te meten.

2. Omgevingsanalyse

Een beleidsproces start met het analyseren van de omgeving: de relevante veranderingen voor de VTH-taken. De omgevingsanalyse vormt de basis voor het strategische beleidskader in hoofdstuk 3.

2.1 Gebiedsbeschrijving

Steenwijkerland behoort qua oppervlakte bij de grootste gemeenten van Nederland. Steenwijkerland ligt op zand, veen en klei, beschikt over uitgestrekte water- en moerasgebieden en het gebied kent flinke hoogteverschillen: van + 20m NAP tot – 2m NAP. Het landschap vertoont een opvallende tweedeling: de hoge gronden in het noordoosten (tussen Oldemarkt en Steenwijk) en zuidwesten (bij Vollenhove), en het lage land daar tussenin.

Inwoners zijn betrokken bij hun eigen kern en zijn trots op hun oude dorpen en stadjes als Giethoorn, Blokzijl, Oldemarkt en Vollenhove, maar ook op de kleinere buurtschappen. Steenwijkerlanders hechten aan de eigenheid en identiteit van de kern waarin ze wonen en voelen zich verbonden met hun directe omgeving. Veel dagjesmensen weten de gemeente Steenwijkerland, en dan vooral Giethoorn, te vinden.

Typerend voor Steenwijkerland is de diversiteit aan waardevolle landschappen. Er is veel water en er zijn bossen, heidevelden, vennetjes, glooiende akkers, rietkragen en polders. De vele contrasten tussen hoog en laag, droog en nat, dicht en open, maken het landschap buitengewoon. Nationaal Park Weerribben-Wieden ligt in het hart van Steenwijkerland en kenmerkt zich door een unieke flora en fauna. Het is het grootste laagveenmoeras van Europa.

2.2 Nieuwe ontwikkelingen

Twee ontwikkelingen zijn voor de VTH-thuishaken van groot belang. Dit betreft de Omgevingswet en de gelijktijdig in werking tredende Wet kwaliteitsborging bouwen. Planning is dat beide in 2022 in werking treden.

De invoering van de Omgevingswet is een immense operatie die moet leiden tot snellere en doelmatigere besluitvorming. De wet beoogt ons meer bestuurlijke afwegingsruimte te geven. Het instrument omgevingsvergunning wijzigt op een aantal punten ten opzichte van de omgevingsvergunning uit de Wabo. Zo wordt participatie aan de voorkant van het proces belangrijker, worden er meer domeinen in de omgevingsvergunning opgenomen, ontstaat naast de vergunning- en meldingsplicht ook een informatieplicht voor enkele activiteiten, komt de 'onlosmakelijke samenhang' te vervallen en wordt de reguliere proceduretermijn (Awb) van 8 weken de standaard. Als gevolg hiervan is een goede inrichting van het vooroverleg, bijvoorbeeld met initiatieven- en omgevingstafels, van groot belang. Optimalisering van dienstverlening is een belangrijk opgave onder de Omgevingswet. De gemeente werkt in dat kader aan serviceformules en de gereedschapskist Eerste Hulp Bij Initiatieven. Als een initiatief vóór de daadwerkelijke indiening van de aanvraag goed is besproken en participatie heeft plaatsgevonden met de omgeving, dan kan de daadwerkelijke procedure snel doorlopen worden. Ook de samenwerking met andere bevoegde gezagen is hierin van belang, bijvoorbeeld voor die situaties waar naast toestemming van de gemeente ook toestemming van het waterschap nodig is.

Voor toezicht en handhaving zijn er als gevolg van de Omgevingswet beperkte veranderingen. Een belangrijke verandering voor toezichthouders en handhavers is de verschuiving van vergunningverlening naar meer algemene regels en zorgplicht.

Keuzes die we maken in ons omgevingsplan hebben hun weerslag op de inrichting en omvang van de VTH-taken. Kiezen we bijvoorbeeld voor het werken met meer zorgplichten, dan zal het accent meer verschuiven naar toezicht en handhaving. Roepen we meer vergunningsplichten of meldingsplichten in het leven, dan vraagt dat meer capaciteit bij vergunningverlening. We betrekken onze VTH-medewerkers bij de inrichting van ons omgevingsplan en meer in het bijzonder, een goede uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets van het omgevingsplan.

Gelijktijdig met de Omgevingswet treedt de Wet Kwaliteitsborging Bouwen (Wkb) in werking. De Wkb regelt dat de aanvrager van een omgevingsvergunning primair verantwoordelijk is om aan te tonen dat een bouwwerk voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012³. De Wkb heeft grote invloed op de werkvoorraad, de benodigde capaciteit en legesinkomsten. Immers, de bouwtechnische toetsing en toezicht op de naleving tijdens de bouw is vanaf inwerkingtreding voor een groot aantal bouwwerken geen taak meer van de gemeente. Voor deze activiteiten kunnen dan ook geen leges in rekening gebracht worden. De gevolgen verwachten we vooral bij het bouwtoezicht; bij de vergunningverlening bestaat een beperkt gedeelte uit de bouwtechnische beoordeling van aanvragen én komt in plaats van bouwaanvragen een stelsel van bouwmeldingen en kennisgevingen terug.

We verwachten verder dat de Wkb leidt tot een toename van juridische handavingsprocedures. Doordat de gemeente beperkter, maar vooral later, in het bouwproces betrokken is en veel van de bouwers de bouwtechnische regels onvoldoende kennen, wordt er naar verwachting meer gesanctioneerd. We voeren nog een financiële en formatieve impactanalyse van de Wkb uit.

2.3 Lessen uit het verleden

Op basis van een documentanalyse en diverse gesprekken heeft een evaluatie van het VTH-beleid over de periode 2014 tot 2020 plaatsgevonden. De resultaten zijn opgenomen in bijlage B.

Samenvatting

- Het huidige VTH-beleid gaat uit van een pragmatische in plaats van een principiële benadering. Het beleid gaat uit van de goede intenties van inwoners en ondernemers en beoogt om onwetendheid te verminderen.
- De naleefpercentages uit het huidige beleid zijn in de praktijk niet goed werkbaar, met name omdat de informatiewaarde beperkt is en moeilijk te ontsluiten.
- Betrokkenen in de uitvoering zijn onvoldoende bekend met het VTH-beleid; het beleid speelt voor hen geen rol van betekenis.
- Tussen beleidsplan en programma is onvoldoende samenhang.

³ Het Bouwbesluit 2012 wordt vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervangen door het Besluit bouwwerken leefomgeving, Bbl.

- De gemeente kent een lage drempel voor handhavingsverzoeken, deze komen dan ook relatief veel voor en vragen veel tijd. Handhaving is reactief ingestoken.
- De afstemming en het onderlinge contact tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds kan verbeteren: verbetering van de handhaafbaarheids-toets en intensiever contact tussen vergunningverleners en toezichthouders is wenselijk.
- Werkvoorraad en beschikbare capaciteit staan op gespannen voet met elkaar.

2.4 Bestuurlijke ambities

Het coalitieakkoord 'Door verbinding naar resultaat' bevat de gemeentebrede visie die is uitgewerkt in 5 programma's en 10 prioriteiten. De ambitie is om meer samenhang te realiseren door met het beleid en de dienstverlening goed aan te sluiten bij de wensen en inspanningen van de inwoners. Het programmatisch werken staat daarbij centraal. Voor het VTH-beleid zijn de volgende gemeentebrede doelen en ambities relevant:

- een 'ja, mits-houding';
- persoonlijk contact is de regel;
- een gemeente die helder en begrijpelijk communiceert;
- het bevorderen van een gezonde leefstijl;
- het creëren van een gezonde leefomgeving;
- inwonersparticipatie versterken;
- behoud van landschappelijke kwaliteit en biodiversiteit;
- circulair bouwen en produceren stimuleren;
- een nieuwe regionale energie- en klimaatstrategie vaststellen;
- een goede balans tussen toerisme en leefbaarheid (o.a. spreiding van toerisme), het creëren van een eerlijk speelveld en handhaving.

Een visie over de leefomgeving in 2030 is opgenomen in de Omgevingsvisie Steenwijkerland; waardevast landschap (juni 2017). De visie is het strategisch kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. De opgaven voor het landschap, Steenwijk als streekcentrum, de kernen en duurzaamheid zijn in het document uitgewerkt. Met deze visie is een fundament gelegd voor de visie die momenteel in het kader van de Omgevingswet wordt uitgewerkt.

Bestuurlijk leiden deze gemeentebrede ambities tot de volgende accenten bij uitvoering van VTH:

- het vergroten van de zichtbaarheid. Toezichthouders zijn herkenbaar en aanspreekbaar op straat. Persoonlijk contact en een heldere en begrijpelijke communicatie zijn de regel.
- het contact met onze medewerkers is laagdrempelig. Daarmee staan we dicht bij onze doelgroepen. Klachten en handhavingsverzoeken kunnen momenteel eenvoudig worden ingediend. Dit bepaalt sterk de agenda van onze medewerkers; zij kunnen daarbij minder proactief hun werkzaamheden uitvoeren. Een betere balans wordt gezocht om meer aandacht te kunnen geven aan bestuurlijke prioriteiten.

VTH-meerjarendoelstelling

1. Onze toezichtcapaciteit verschuift van overwegend reactief naar overwegend proactief toezicht. Daarmee richten de toezichthouders zich op de bestuurlijke ambities en de activiteiten met de grootste risico's.

- we zijn een 'ja, mits' gemeente. Bij initiatieven vanuit burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is onze houding faciliterend en meedenkend, waarbij we onveilige situaties en hinder voor derden zoveel mogelijk voorkomen.
- daar waar we 'nee' zeggen, treden we ook op. Situaties waarbij overtredingen worden begaan én die tot onveiligheid en/of hinder voor derden leiden, lossen we zo snel mogelijk op. In eerste instantie minnelijk, echter bij geen gevolg pakken we door.
- participatie wordt belangrijker. Omwonenden en andere belanghebbenden worden vroeg in het proces betrokken en verzocht om mee te denken. Daarmee wordt het initiatief beter en voorkomen we onbegrip en overlast achteraf.
- we differentiëren in de uitvoering. Problemen en risico's pakken we op maat aan, bijvoorbeeld door themagewijs of gebiedsgericht toezicht. Dit maakt onze aanpak effectief.

2.5 Probleem- en risicoanalyse

Met een probleem- en risicoanalyse maken we inzichtelijk bij welke activiteiten van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de problemen en risico's het grootst zijn. We kijken daarbij naar:

1. het effect van overtreden. Om het effect te bepalen wegen we de thema's veiligheid (50%), duurzaamheid (20%) en volksgezondheid (30%) tegen elkaar af.
2. de mate van naleving. Om de mate van naleving te bepalen bekijken we de aantallen en ernst van de overtredingen die onze doelgroep veroorzaakt.

Het vermenigvuldigen van effect (1) met naleving (2) leidt per activiteit tot het risico. Dit gebruiken we om prioriteiten te stellen en daarmee dus keuzes in de uitvoering te maken. De prioriteit bepaalt hoe intensief we aanvragen en meldingen toetsen (zie bijlage D) en hoe intensief we toezicht houden (zie bijlage E).

In 2013 is door de gezamenlijke gemeenten in Overijssel een risicoanalyse uitgevoerd voor onder meer de bouw-, ruimtelijke ordenings- en Wabo-APV taken. In 2022 wordt een vernieuwde methodiek uitgerold voor de risicoanalyse van de thuishaken. Vooruitlopend daarop is in klein comité binnen onze gemeente de risicoanalyse aangescherpt.

Bij deze aanscherping is de methodiek, evenals de afbakening van activiteiten, effecten en naleving gelijk gebleven aan die uit 2013. Op basis van nieuwe inzichten zijn de effecten van diverse activiteiten hoger of lager ingeschat (weergegeven met rode tekst in de tabellen):

- De effecten op veiligheid en gezondheid bij bouwactiviteiten met een basis onderwijsfunctie en buitenschoolse opvang zijn verhoogd.
- De effecten van bouwwerken voor wonen in tijdelijke bouw zijn naar beneden aangepast. Ten aanzien van veiligheid en gezondheid zijn de effecten daar beperkter dan in 2013 voorzien.

- Activiteiten in beschermde dorpsgezichten hebben ten aanzien van duurzaamheid en veiligheid een hogere prioriteit gekregen. De score op de effecten is verhoogd.
- Het effect van het illegaal gebruik woningen is verhoogd. Met name op de aspecten veiligheid en volksgezondheid, maar ook op leefbaarheid, zien we een toename. Dit geldt onder meer voor permanente bewoning van recreatiewoningen, illegaal kamerverhuur en splitsing van woningen in kamers.

Tevens is het aantal risicoklassen is teruggebracht van 5 naar 3; daardoor ontstaat een duidelijker onderscheid tussen de type bouwwerken / activiteiten die hoog, gemiddeld en laag geprioriteerd worden. Het resultaat van deze aanscherping is hieronder opgenomen.

Risicoklasse I: hoge prioriteit
Risicoklasse II: gemiddelde prioriteit
Risicoklasse III: lage prioriteit

Risicoanalyse bouwen

Voor de verschillende type bouwwerken is het effect van overtreden en de mate van naleving bepaald. Dit leidt tot een onderscheid van bouwwerken in een hoge, gemiddelde en lage risicoklasse.

	effect	naleving	Totaal	Risicoklasse
Publieksfunctie > 1.000.000	7,0	5,0	35,0	I
Kinderdagverblijf	6,4	5,2	33,3	I
Publieksfunctie tijdelijke bouw	6,4	5,1	32,6	I
Monumentenvergunning / Monumentenbescherming	5,8	5,6	32,5	I
Gezondheidszorgfunctie met bedgebied	6,5	4,9	31,9	II
Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang	6,3	5,0	31,5	II
Industrie/kantoorfunctie > 1.000.000	6,3	5,0	31,5	II
Industriefunctie met risicovol gebruik *vuurwerk , PGS 15	6,3	5,0	31,5	II
Gebouwen met celfunctie	6,5	4,8	31,2	II
Industrie/kantoorfunctie tijdelijke bouw	5,9	5,2	30,7	II
Publieksfunctie < 100.000	5,7	5,3	30,2	II
Wonen Cat. I < 100.000 complex	6,0	5,0	30,0	II
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	5,5	5,4	29,7	II
Wonen Cat. III > 1.000.000	6,3	4,7	29,6	II
Wonen tijdelijke bouw	5,0	5,9	29,5	II
Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	6,0	4,9	29,4	II
Industrie/kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	5,7	5,0	28,5	III
Bouwwerk geen gebouw zijnde complex	5,7	4,9	27,9	III
Gezondheidszorgfunctie zonder bedgebied	5,7	4,8	27,4	III
Wonen Cat. I < 100.000 eenvoudig	4,7	5,7	26,8	III
Industrie/kantoorfunctie < 100.000	5,3	5,0	26,5	III
Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig	3,8	5,4	20,5	III

Risicoanalyse ruimtelijke ordening en Wabo-APV

Voor de verschillende activiteiten ten aanzien van ruimtelijke ordening en Wabo-APV zijn ook effecten en naleving ingeschat. Ook dit leidt tot onderscheid van de activiteiten in risicoklassen.

	effect	naleving	Totaal	Risicoklasse
Illegaal gebruik bedrijf	7,8	6,4	49,9	I
Illegaal gebruik wonen	7,0	6,7	46,9	I
Illegaal slopen met asbest	5,8	5,9	34,2	I
Illegale bouw; monumenten inclusief beschermd stads- en dorpsgezicht	6,0	5,7	34,2	I
Illegaal gebruik gronden	5,5	6,2	34,1	I
Illegale bewoning; illegale kamerverhuur	5,4	6,3	34,0	I
Illegale bewoning; permanente bewoning recreatieverblijven	4,6	7,0	32,2	II
Illegale bouw; grote bouwwerken (>70 m2) in bebouwde kom	6,0	5,3	31,8	II
Illegale bouw; grote bouwwerken (>70 m2) in buitengebied	6,6	4,8	31,7	II
Illegaal gebruik bestaande bouw; voldoet niet aan Bouwbesluit	5,2	5,4	28,1	II
Illegale bouw; middel bouwwerken (>30 m2 en <70 m2) in buitengebied	4,6	5,4	24,8	II
Illegale bouw; middel bouwwerken (>30 m2 en <70 m2) in bebouwde kom	3,8	6,3	23,9	II
Illegale aanleg	4,2	5,1	21,4	II
Illegale reclame buitengebied	2,6	6,8	17,7	III
Illegale reclame bebouwde kom	2,4	7,3	17,5	III
Illegale kap	3,2	5,2	16,6	III
Illegale bouw; bouwwerken geen gebouw zijnde	2,5	5,5	13,8	III
Illegale bouw; klein bouwwerken (<30 m2)	2,3	5,8	13,3	III
Stijdig met welstandsbepalingen	2,4	4,5	10,8	III

De risicoklassen bepalen hoe intensief we aanvragen en meldingen toetsen (zie bijlage D) en hoe intensief we toezicht houden, zowel bij de activiteiten waarvoor een aanvraag/melding is ontvangen als bij de bestaande bouw (zie bijlage E). Zo worden aanvragen voor bouwactiviteiten voor kinderdagverblijven (hoge prioriteit) intensiever getoetst (beoordeeld) op gezondheid en veiligheid dan gebouwen met een woonfunctie (gemiddelde prioriteit). Bij het toezicht in het kader van de ruimtelijke ordening worden meer toezichturen besteed aan illegaal gebruik van bedrijfsruimten (voor bijvoorbeeld bewoning, hoge prioriteit) dan voor illegale kap en aanleg (lage prioriteit).

Bijzondere prioriteiten

Naast de prioriteiten uit bovenstaande aangescherpte risicoanalyse, constateren we enkele bijzondere prioriteiten die de komende jaren in de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving extra aandacht dienen krijgen.

- In de afgelopen jaren is sprake van toename van het aantal burenruzies. Burenruzies vragen veel juridische capaciteit. Mediation blijkt in de praktijk niet altijd mogelijk. Door handhavingsverzoeken, bezwaar- en beroepsprocedures en Wob-verzoeken wordt de gemeente deel gemaakt van deze conflicten. De capaciteit die hiermee gemoeid gaat, kan niet worden ingezet op de bestuurlijke prioriteiten.

VTH-meerjarendoelstelling

2. Minimaliseren van het aantal uren dat door toezichthouders wordt besteed aan burenruzies. Hierdoor kunnen we onze VTH-capaciteit richten op de bestuurlijke prioriteiten.

- In Giethoorn komen veel (nieuwe) ontwikkelingen samen: horecavoorzieningen, sterke toename van dagtoerisme, toename van het aantal B&B's en verhuur van boten. Door de toename van recreatief-economische functies staat het behoud van het beschermd dorpsgezicht in Giethoorn onder druk.

VTH-meerjarendoelstelling

3. Afname van het aantal overtredingen ten aanzien van bouwen en ruimtelijke ordening in het beschermde dorpsgezicht Giethoorn.

- Door beperkter bouwtoezicht onder de Wkb bij nieuw- en verbouwactiviteiten, ontstaan bij het in gebruik nemen van bouwwerken meer risicovolle situatie: brand- en constructieve veiligheid, evenals gezondheid in de bestaande bouw gaat meer capaciteit vragen.
- Voor onze inwoners is het vaak onduidelijk wanneer een bouwactiviteit vergunningvrij kan worden gerealiseerd. In het vooroverleg of na indiening vinden veel toetsen plaats waaruit blijkt dat activiteiten vergunningvrij zijn.
- Het aantal (vaak ernstig vervuilde) woningen waarin mensen met een verzamelstoornis (hoarding) wonen neemt toe. Toezichthouders ontvangen veelal de eerste signalen en pakken deze op met de specifieke werkgroep die hiervoor door de gemeente in het leven is geroepen. Samenwerking met het sociale domein is daarbij noodzakelijk.
- Buiten de kern Giethoorn gaat het in andere delen van de gemeente vooral om individuele dossiers van verschillende aard. Doordat de recreatie- en toerismebranche groeit in Steenwijkerland, ervaren onze medewerkers steeds meer overlast en handhavingszaken ten aanzien van toeristen, recreanten en recreatieverkeer. Een toename van afvaldumpingen is een van deze ervaren problemen.
- Bestuurlijk wordt steeds meer aandacht gevraagd voor de beoordeling en het toezicht op de landschappelijke inpassing. Doordat constatering dat bouwwerken onvoldoende landschappelijk zijn ingepast vaak pas worden gedaan als het bouwwerk gereed is, is aanpassing van het bouwwerk moeizaam en tijdrovend om in overeenstemming te brengen met de landschappelijke waarden.
- Op bedrijventerreinen is sprake van uitbreiding op bestaande locaties. In diverse gevallen is sprake van verruiming van functies (bijvoorbeeld ten aanzien van detailhandel of wonen op bedrijventerreinen). Mede hierdoor is sprake van een toename van overlast.
- Voor de binnenstad van Steenwijk zijn in een visie keuzes gemaakt over het krimpen en concentreren van het winkelareaal, centreren van horeca rond de Markt en het transformeren van winkels naar woningen. Dit leidt tot een groter aantal aanvragen en daarmee een extra ureninzet voor onze vergunningverleners.
- Ontwikkelingen in het kader van de energietransitie, zoals de aanleg van zonnepanelen en windmolens, leiden tot intensieve procedures met veel participatie, maar ook meer bezwaar en beroep.
- Tot slot vragen de thema's mantelzorg en natuurbescherming (in het bijzonder stikstofdepositie) de komende jaren naar verwachting extra ureninzet. Dit geldt in ieder geval voor gemeentelijke vergunningverleners en in het geval van mantelzorg, ook bij toezicht.

Bovenstaande bijzondere prioriteiten nemen we mee bij de actualisatie van de risicoanalyse in 2022. Daarnaast vinden we het van belang om, naast veiligheid, volksgezondheid en duurzaamheid, ook het aspect leefbaarheid mee te wegen.

3. Strategisch beleidskader

In dit hoofdstuk is de visie van de gemeente op haar VTH-taak beschreven, gebaseerd op de omgevingsanalyse in hoofdstuk 2.

Als college van B&W streven we naar een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving om in te wonen, werken en leven. Soms kan het gedrag van individuele burgers of bedrijven dit streven bedreigen en een risico opleveren voor de leefomgeving. De gemeente heeft in beginsel de zorg om de risico's beheersbaar te houden. Er is echter altijd een grens aan de middelen die we daarvoor kunnen en willen inzetten. Daarbij kijken we vooral naar de risico's voor de leefomgeving: grote risico's geven we meer prioriteit dan kleine risico's.

Vergunningen verlenen en handhaven zijn geen doelen op zich, maar leveren een bijdrage aan de beoogde integrale en strategische doelen uit bijvoorbeeld het coalitieakkoord, het 'Meerjarenbeleidsplan Integrale Veiligheid' en het 'Beleidsplan Sociaal Domein'. Vergunningverlening en handhaving zijn daarmee instrumenten die bijdragen aan de doelen uit deze documenten. Met de programmamanagers die verantwoordelijk zijn voor deze strategische beleidsdocumenten blijven we in gesprek om ervoor te zorgen dat de VTH-taken optimaal bijdragen aan deze strategische doelen.

De hoofddoelstelling op het terrein van het omgevingsrecht is het waarborgen van een veilige fysieke humane leefomgeving. De accenten voor VTH liggen primair dan ook op het waarborgen en waar mogelijk verbeteren van een leefbare én (fysiek) veilige leefomgeving.

3.1 Focus op de grootste risico's

Gemeenten hebben een belangrijke taak op gebied van VTH als het gaat om het voorkomen van gevaar, schade en hinder voor de omgeving. Het algemene uitgangspunt is dat bij de uitvoering van de VTH-taken de prioriteit komt te liggen bij de grootste risico's en de belangrijkste opgaven en ontwikkelingen. Daarbij zijn we gemotiveerd selectief. Dit doen we door onze capaciteit vooral in te zetten op het beperkt aantal activiteiten in de hoge risicoklasse en de bijzondere prioriteiten (zie paragraaf 2.5). De focus op en monitoring en verantwoording over een te groot aantal prioriteiten zou immers leiden tot een onevenredige druk op de organisatie.

Van ieder van onze VTH-doelstellingen geven we in ons uitvoeringsprogramma concreet aan wat we willen bereiken, zodat we weten dat we de voortgang kunnen monitoren.

VTH-meerjarendoelstelling

4. Jaarlijkse monitoring en actualisatie van onze doelstellingen in ons jaarverslag en uitvoeringsprogramma.

3.2 Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor eigen initiatief



De uitdagingen liggen in een 'kanteling' bij de inzet van de verschillende instrumenten die we hebben op basis van het omgevingsrecht. Het accent lag tot nu toe (ook vanuit het Rijk zo bepleit) op het programmatisch en vanuit de regelgeving sturen op naleefgedrag. Alhoewel het naleven van de wet niet ter discussie staat, zullen we de komende jaren de burgers en ondernemers meer op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreken maar hen ook de ruimte laten om met eigen

oplossingen te komen. Dat betekent dat de VTH-taken ook meer vanuit de invalshoek van burgers, ondernemers en recreanten wordt ingevuld.

Waar de eigen verantwoordelijkheid onvoldoende leidt tot het realiseren van het gewenste effect, zullen wij onze burgers en ondernemers faciliteren. Dit kan door vormen van burgerparticipatie, bijvoorbeeld door bij ruimtelijke initiatieven de interactie met de omgeving te ondersteunen. We willen daarmee ook vooruitlopen op de Omgevingswet en de daarmee samenhangende privatisering van het bouwtoezicht.

VTH-meerjarendoelstelling

5. De VTH-doelstellingen die we uitwerken in ons uitvoeringsprogramma zijn niet alleen gericht op het voorkomen, ongedaan maken en bestraffen van ongewenst gedrag, maar juist ook op het faciliteren van (voor burgers, bedrijven en overheden) gewenste ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn het ruimte bieden aan woonwensen op maat en het realiseren van ambities voor circulaire economie en energiebesparing.

3.3 Van handhaving naar preventie

Een tweede uitdaging is het vroegtijdiger bijsturen in ontwikkelingen die voorzienbaar problematisch kunnen worden. Door alerter te zijn op mogelijke onderliggende conflicten bij klachten of signalen kunnen escalaties mogelijk worden voorkomen en voorkomen we intensieve inzet vanuit de handhaving. Niet door de inzet van handhavingsinstrumenten, maar door bijvoorbeeld voorlichting, mediation of via maatschappelijke ondersteuning.

Hetzelfde geldt voor het voorkomen van onnodige overtredingen of klachten doordat burgers (en bedrijven) onvoldoende op de hoogte zijn van risico's en regelgeving. Met tijdige voorlichting aan het loket, via de website en gemeentelijke publicaties kunnen herstelkosten, klachten en eventuele schade worden voorkomen. Dit geldt bijvoorbeeld bij de start van de bouw, het organiseren van evenementen en het stoken van kachels.

VTH-meerjarendoelstelling

6. Door inzet van preventieve instrumenten, zoals duidelijke communicatie en gerichte voorlichting, voorkomen wij handhaving.

3.4 Zorgen voor zicht op zaken

Om dit mogelijk te maken zullen wij meer en beter zicht moeten krijgen op ontwikkelingen. Niet door nog meer toezicht uit te oefenen, maar door slim gebruik te maken van bestaande informatie, signalering, inzet van nieuwe technologie én de bereidheid van burgers en bedrijven om tijdig te melden en initiatieven van burgers en ondernemers te faciliteren. Door slim informatie van ketenpartners te combineren met onze gegevensbronnen kunnen we ondermijnende activiteiten tijdig signaleren.

Ondermijning werd lange tijd gezien als alleen een zaak voor politie en justitie. Voor een effectieve bestrijding hiervan is een meer integrale aanpak noodzakelijk, waarbij alle mogelijke ketenpartners in stelling worden gebracht. Door samenwerking kunnen we elkaar aanvullen en versterken. In het kader van VTH-taken betekent dit dat de toezichthouders de ogen en oren zijn in de bebouwde omgeving.

Er zijn diverse voorbeelden in het land waar met goed zicht op zaken problemen bij de wortel worden aangepakt. Dit geldt bijvoorbeeld bij veranderend gebruik van vrijkomende bebouwing (voorkomen van ondermijnende activiteiten), het groeiende aantal bed-en-breakfasts in woningen, de vestiging van bedrijvigheid aan huis, initiatieven rond (zorg)voorzieningen, renovatie en verbouwing van bestaande gebouwen in verband met brandveiligheid en wonen op vakantieparken en industrieterreinen.

VTH-meerjarendoelstelling

7. Door gericht informatie te verzamelen en te registreren én gegevensbronnen van derden te combineren, krijgen we zicht op het naleefniveau van de doelgroepen met het grootste risico en hun beweegredenen. Daardoor kunnen we gericht instrumenten inzetten ter verhoging van het naleefniveau.

3.5 Financiën

Door het stellen van gemeentelijke prioriteiten kan de uitvoeringsorganisatie gericht worden ingezet op de thema's die uit de probleem- en risicoanalyse komen, bestuurlijk geambieerd worden en/of uit landelijke, provinciale en regionale prioriteiten naar voren komen. Uitgangspunt daarbij blijft dat de uitvoering plaatsvindt binnen de financiële kaders die door de gemeenteraad in de begroting zijn vastgelegd. In de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Steenwijkerland' heeft de raad ook gevraagd aan het college om een financieel doel te stellen. De gemeentelijke organisatie en haar uitvoeringspartners hebben binnen deze kaders ruimte om de middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. In voorliggend beleidsplan én het uitvoeringsprogramma wordt deze inzet gespecificeerd.

VTH-meerjarendoelstelling

8. De uitvoering van de VTH-taken vindt plaats binnen de budgettaire kaders die door de gemeenteraad zijn meegegeven.

De gemeente blijft het casemanagement doen op alle vergunningaanvragen, meldingen, klachten en handhavingzaken die voortkomen uit haar VTH-beleid voor de fysieke leefomgeving, ongeacht wie de verschillende toetsen uitvoert en vanuit welk samenwerkingsverband. Om deze stroom, samen

met de vergunningen- en adviesstroom te kunnen verwerken is de proceskamer ingericht. In deze kamer wordt de regie gehouden op de diverse processen, zodat snel gereageerd kan worden op actualiteiten én efficiënt gebruik gemaakt kan worden van de financiële middelen.

VTH-meerjarendoelstellingen

9. We voeren de regie op de VTH-taken in de fysieke leefomgeving. Hiervoor zorgen wij dat uitvoerende partijen, waaronder de gemeentelijke organisatie zelf, van elkaars activiteiten op de hoogte zijn en elkaar waar nodig ondersteunen om ambities te realiseren én problemen en risico's te minimaliseren.

4. Kwaliteitsborging

VTH draait om het beheersen van risico's voor de samenleving. De Steenwijkerlandse inwoners moeten gerust kunnen gaan slapen in de wetenschap dat de gemeente de belangrijkste risico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te kunnen maken is het belangrijk dat de gemeentelijke organisatie de kwaliteit van de VTH kan garanderen. Dit is niet alleen van belang voor de gemeente en haar inwoners zelf. Ook externe instanties zoals de provincie als toezichthouder op de gemeente en diverse rijksinspecties eisen een vorm van kwaliteitsbewaking waarmee de beheersing van de risico's kan worden geborgd.

Dit VTH-beleid beschrijft hoe we de risico's van niet-naleving van regels in de fysieke leefomgeving beheersen en welke risico's voor de leefomgeving daarbij nog aanvaardbaar worden geacht. In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe de gemeente zorgt dat voorgenomen beleid wordt uitgevoerd én hierover verantwoording wordt afgelegd.

4.1 Wanneer is sprake van een goede kwaliteitsborging?

De kern van de meeste definities over kwaliteit is samen te vatten in de volgende elementen:

- **Beloven wat je gaat doen.** De nadruk ligt hierbij op het helder krijgen van de wederzijdse verwachtingen. Dit kunnen de verwachtingen van klanten zijn, maar in het geval van het VTH-domein moeten dit vooral de verwachtingen van het bestuur zijn. Juist zij dragen verantwoordelijkheid voor de risico's die men als Steenwijkerlandse samenleving durft te nemen, gegeven de beperkte mogelijkheden om alle risico's te beheersen.
- **Doen wat je belooft.** De nadruk ligt hier bij de VTH-organisatie om aan de verwachtingen c.q. gemaakte afspraken te voldoen in termen van bijvoorbeeld toe te passen toetsniveaus, aantallen controles en uitvoering van het gedoog- en sanctiebeleid.
- **Laten zien wat je doet.** Dit onderdeel, dat in de meeste kwaliteitsdefinities voorkomt, veronderstelt dat de organisatie afspraken vastlegt en ook de uitvoering conform de afspraken transparant weet te maken.

Goede kwaliteitsborging betekent in dit verband dat de bovengenoemde drie centrale punten in de gemeente Steenwijkerland voor wat betreft het VTH-domein goed en structureel zijn afgedekt.

4.2 Borging van kwaliteit van onze VTH-taken

Op een aantal wijzen zorgen wij dat de kwaliteit van onze VTH-taken op een hoog niveau blijft.

1. Wij werken met professionals die continu streven naar verbetering van hun performance

De VTH-medewerkers zijn professionals. Zij zijn doordrongen van hun verantwoordelijkheid om de risico's voor de Steenwijkerlandse samenleving te beheersen. Onder professionaliteit verstaan wij hierbij minimaal:

- A. dat men trots is op zijn of haar vak,
- B. dat men zich bewust is van de eigen tekortkomingen en die van de VTH-organisatie en
- C. dat men er naar streeft om continu te werken aan het optimaliseren van de eigen werkwijze.

Wij maken en houden onze medewerkers zo professioneel mogelijk door:

- selectie en beoordeling van medewerkers die expliciet aan deze professionele basishouding voldoen, met daarbij de deskundigheidseisen uit de vigerende kwaliteitscriteria als maatlat;
- opleiding en training van iedere individuele medewerker, gebaseerd op een jaarlijks te herzien persoonlijk ontwikkelplan (POP) als element van de standaard personeelscyclus;
- stimuleren en belonen van het vermogen van de medewerkers om verbeteringen te vinden en door te voeren in hun werk die ten goede komen aan de efficiency en effectiviteit van de VTH-inspanningen van de gemeente.

2. Basis is het kennen van de risico's die de Steenwijkerlandse samenleving bedreigen

De eerste voorwaarde om met een gerust hart te kunnen gaan slapen is te zorgen dat we zo veel mogelijk weten over de aard en omvang van de risico's in de fysieke leefomgeving (zie ook paragraaf 2.5). Alleen dan kunnen, op de meest adequate wijze, de beschikbare mensen en middelen worden ingezet om deze risico's te beheersen. Het steeds beter leren kennen van de risico's die beheerst moeten worden en het effect van onze VTH-interventies daarop, zal daarom een centrale plaats innemen in onze systematiek van kwaliteitsborging

Wij hebben de volgende maatregelen voorgenomen om een beter zicht te krijgen op de risico's:

- het regelmatig actualiseren van de risicoanalyses;
- het gebruik van de proceskamer die expliciet de opdracht heeft de uitkomsten van controles te registreren en te analyseren, met het oog op aanpassing van de risicoanalyse en onderliggende toetsingsprotocollen (zie bijlage D) en toezichtprotocollen (zie bijlage E);
- zorgen voor informatie-uitwisseling met ketenpartners over incidenten.

3. Externe ogen houden ons scherp

Om ervoor te zorgen dat we onszelf scherp houden en ook de toets der kritiek ten opzichte van andere overheden kunnen doorstaan, laten we ons werk periodiek door derden beoordelen. We doen dit door in de evaluatie van voorliggend beleid én daarmee de voorbereiding van ons volgend beleid een audit uit te voeren door een onafhankelijke externe partij. In deze audit wordt, waar mogelijk op basis van benchmarkgegevens, een oordeel gegeven over de onderwerpen die de gemeenteraad in haar verordening heeft opgenomen: de dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van onze VTH-taken en financiën.

Onze jaarverslagen én de uitkomsten van de audit worden ter informatie aan de raad voorgelegd. Aanpassingen in beleid en werkwijze die daaruit voortkomen worden via de reguliere besluitvormingsinstrumenten (VTH-beleidsplan en/of VTH- uitvoeringsprogramma) door het college besloten. Voor de provincie dienen de rapportages als verantwoording voor het interbestuurlijk toezicht.

4. Borging werkwijze in cultuur en systemen

We hebben de volgende maatregelen voorgenomen om het besef van risicobeheersing te verankeren in het gedrag van onze medewerkers:

- Gebruik van protocollen zoals ondersteund door BRIS-toets en ITP;
- Inbedding van het kwaliteitsdenken in onze P&O-instrumentarium voor het selecteren en ontwikkelen van onze medewerkers.

5. Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies

Hetgeen we leren uit het monitoren van de te beheersen risico's (zie punt 2), de jaarverslagen en audit (zie punt 3) en het zelf registreren van de uitkomsten van onze toetsen en controles (zie punt 4) gebruiken wij om onze werkwijze te verbeteren.

Daarbij onderscheiden wij de volgende formele evaluatie- en besluitvormingsdocumenten:

- **De gemeentebegroting:** in de begroting wordt jaarlijks op programmaniveau stilgestaan bij de resultaten en speerpunten uit het uitvoeringsprogramma en wordt toestemming gevraagd voor de benodigde VTH-capaciteit en middelen voor het komende jaar.
- **Het VTH-beleidsplan:** door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raad aangeboden. In dit VTH-beleidsplan worden drie elementen gecombineerd:
 - een evaluatie en probleemanalyse m.b.t. de risico's die de Steenwijkerlandse leefomgeving bedreigen;
 - een strategisch beleidskader met prioriteiten op hoofdlijnen en de wijze waarop deze tot stand komen;
 - een operationeel beleidskader met duidelijke richtlijnen voor de concrete VTH-werkzaamheden op de verschillende regelingen/wetsdomeinen.
- **Het VTH-uitvoeringsprogramma:** éénmaal per jaar door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raad aangeboden. Dit programma omvat:
 - de verwachte werkvoorraad voor vergunningverlening en consequenties hiervan voor de capaciteit en kwaliteit van dienstverlening;
 - speerpunten/thematische VTH-projecten die worden uitgevoerd met de voor thematische VTH-prioriteiten gereserveerde capaciteit;
 - projecten/pilots in het kader van het integraal toezicht die worden uitgevoerd;
 - een indicatie hoe de beschikbare capaciteit wordt ingezet.
- **Het jaarverslag VTH:** éénmaal per jaar door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raad aangeboden. Dit verslag omvat:
 - de resultaten in het voorgaande jaar en de conclusies die de gemeente daaruit trekt ten aanzien van speerpunten en thema's die prioriteit zouden moeten krijgen;
 - wijzigingen in risicoanalyse, prioriteiten, toets- en toezichtniveaus als gevolg van het voortschrijdend inzicht in het naleefgedrag.

We geven met een werkwijze die is gebaseerd op deze documenten, helder en duidelijk invulling aan de procescriteria. Daarmee is ook een sluitende leercirkel gecreëerd op basis waarvan we ieder jaar onze inspanningen om het nalevingsgedrag te verhogen kunnen verbeteren.

Vier keer per jaar vindt een ambtelijk VTH-overleg plaats, waarbij we onder meer bespreken of en in welke mate de in voorliggend beleidskader opgenomen doelstellingen worden gehaald en afspraken over bijsturing plaatsvindt. Bestuurlijk voeren we jaarlijks overleg over de doelstellingen en mate van realisatie.

Buiten deze documenten en afstemmingsmomenten met de raad zal de gemeente geen structurele capaciteit reserveren voor het opstellen van andere periodieke verantwoordingsrapportages. Dit neemt niet weg dat tussendoor wel ad hoc toelichting kan worden gegeven op specifieke ontwikkelingen of vragen. Daarnaast zullen de door derden opgestelde rapportages zoals de verslagen van de omgevingsdiensten, rapporten van visitaties en benchmarkvergelijkingen ook ter informatie aan de raad worden voorgelegd.

Bijlagen

A. VTH-meerjarendoelstellingen en indicatoren

Nr.	Paragraaf	Doelstelling	Indicator (norm)	Bron
1	2.4	Onze toezichtcapaciteit verschuift van overwegend reactief naar overwegend proactief toezicht. Daarmee richten de toezichthouders zich op de bestuurlijke ambities en de activiteiten met de grootste risico's.	Percentage dat besteed wordt aan klachten en handhavingsverzoeken van het totaal aantal uren dat onze toezichthouders besteden. We willen jaarlijks een verlaging zien van dit percentage ten opzichte van het vorig jaar.	Tijdschrijven vindt niet plaats. Op het einde van de rapportageperiode wordt aan de toezichthouders een inschatting gevraagd van het aantal uren dat is besteed aan klachten en handhavingsverzoeken. Dit aantal uren wordt gedeeld door de totale toezichtcapaciteit.
2	2.5	Minimaliseren van het aantal uren dat door toezichthouders besteed wordt aan burenruzies. Hierdoor kunnen we onze VTH-capaciteit richten op de bestuurlijke prioriteiten.	Aantal uren dat onze toezichthouders besteden aan burenruzies. We willen jaarlijks een verlaging zien ten opzichte van het vorig jaar.	Tijdschrijven vindt niet plaats. Op het einde van de rapportageperiode wordt aan de toezichthouders een inschatting gevraagd van het aantal uren dat besteed is aan burenruzies.
3	2.5	Afname van het aantal overtredingen ten aanzien van bouwen en ruimtelijke ordening in het beschermde dorpsgezicht Giethoorn	Aantal overtredingen ten aanzien van bouwen en ruimtelijke ordening in het beschermde dorpsgezicht Giethoorn. We willen jaarlijks een verlaging zien ten opzichte van het vorig jaar.	Prioriteitenmatrix, waarbij het aantal overtredingen dat is geconstateerd binnen de rapportageperiode (jaar) én betrekking hebben op bouwen en ruimtelijke ordening in het beschermde dorpsgezicht Giethoorn, wordt opgeteld.
4	3.1	Jaarlijkse monitoring en actualisatie van onze doelstellingen in ons jaarverslag en uitvoeringsprogramma	- Jaarlijkse beoordeling in het uitvoeringsprogramma of de meerjarendoelen nog actueel zijn én bepalen van jaarlijkse doelen in het uitvoeringsprogramma. - Rapportage van de status (voortgang) van ieder van de meerjarendoelen (zoals opgenomen in beleidsplan) en jaarlijkse doelen (zoals opgenomen in uitvoeringsprogramma) in het jaarverslag.	- Uitvoeringsprogramma, jaarlijks - Jaarverslag, jaarlijks
5	3.2	De VTH-doelstellingen die we uitwerken in ons uitvoeringsprogramma zijn niet alleen gericht op het voorkomen, ongedaan maken en bestraffen van ongewenst gedrag, maar juist ook op het faciliteren van (voor burgers, bedrijven en overheden) gewenste ontwikkelingen.	Jaarlijks opnemen van minimaal één doel in het uitvoeringsprogramma dat betrekking heeft op het faciliteren van gewenste ontwikkelingen. Onder gewenste ontwikkelingen verstaan we bestuurlijke ambities die we willen realiseren door de inzet van VTH zonder dat sprake is van overtredingssituatie, zoals VTH-inzet om wonen boven winkels te bevorderen, regenwater af te koppelen en asbestdaken te vervangen door daken met zonnepanelen.	Uitvoeringsprogramma, jaarlijks
6	3.3	Door inzet van preventieve instrumenten, zoals duidelijke communicatie en gerichte voorlichting, voorkomen wij handhaving.	Jaarlijkse uitwerking in het uitvoeringsprogramma op welke wijze preventieve instrumenten worden ingezet om goed naleefgedrag te bevorderen.	Uitvoeringsprogramma, jaarlijks

Nr.	Paragraaf	Doelstelling	Indicator (norm)	Bron
7	3.4	Door gericht informatie te verzamelen en te registreren én gegevensbronnen van derden te combineren, krijgen we zicht op het naleefniveau van de doelgroepen met het grootste risico en hun beweegredenen. Daardoor kunnen we gericht instrumenten inzetten ter verhoging van het naleefniveau.	Jaarlijks opnemen van minimaal één project in het uitvoeringsprogramma, om minimaal één van de zes hoge prioriteiten voor ruimtelijke ordening (zie paragraaf 2.5) aan te pakken door verzamelen en combineren van gegevensbronnen.	Uitvoeringsprogramma, jaarlijks
8	3.5	De uitvoering van de VTH-taken vindt plaats binnen de budgettaire kaders die door de gemeenteraad zijn meegegeven.	Percentage van de jaarlijks begrote middelen voor uitvoering van de VTH-taken dat feitelijk besteed is aan de VTH-taken. Het percentage mag niet hoger zijn dan 100%.	- Begroting, zoals jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad - Jaarrekening, zoals jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad
9	3.5	We voeren de regie op de VTH-taken in de fysieke leefomgeving. Hiervoor zorgen wij dat uitvoerende partijen, waaronder de gemeentelijke organisatie zelf, van elkaars activiteiten op de hoogte zijn en elkaar waar nodig ondersteunen om ambities te realiseren én problemen en risico's te minimaliseren.	- Invulling van de functie van regisseur VTH. - Minimaal één overleg per kwartaal (met agenda en verslag) door de regisseur VTH met afvaardiging van de uitvoerende VTH-organisaties om elkaar te informeren over actuele ontwikkelingen en elkaar te ondersteunen om ambities te realiseren én problemen en risico's te minimaliseren.	- Medewerkersbestand - Agenda en verslag van overleg, minimaal 1x per kwartaal

B. Evaluatie VTH-beleid 2014-2020

De huidige beleidskaders

- Als beleidskader voor de uitvoering van de VTH-taken in de fysieke leefomgeving beschikt de gemeente Steenwijkerland over het VTH-beleidsplan 2014-2018 ('Pragmatisch risico's beheersen'). De Verordening Kwaliteit VTH is vastgesteld en er is een (regionaal) uniform VTH-beleid 2019-2021 ontwikkeld voor de (milieu)taken die zijn belegd bij de OD IJsselland.
- Het huidige VTH-beleid gaat uit van een pragmatische aanpak in plaats van een principiële benadering. Dit betekent onder meer dat niet alles wordt getoetst of gecontroleerd en dat niet iedereen op dezelfde manier wordt behandeld. Andere, relevante vertrekpunten van het huidige VTH-beleid zijn:
 - uitgaan van de goede intenties van onze inwoners en ondernemers;
 - onwetendheid verminderen;
 - voorlichting en vergunningverlening zijn de belangrijkste stappen;
 - we hanteren streefniveaus voor naleefgedrag;
 - toezicht houden we volgens afgesproken kaders;
 - bij handhaving stellen we prioriteiten volgens een matrix.
- Het huidige VTH-beleid bevat naleefpercentages. Deze blijken in praktijk niet goed werkbaar. Dit komt doordat (1) de informatiewaarde voor de uitvoering beperkt blijkt te zijn (er wordt niet het juist gemeten) en (2) de benodigde gegevens moeilijk te ontsluiten en registreerbaar zijn, waardoor de naleefpercentages niet goed meetbaar zijn. In het nieuwe VTH-beleid dient gewerkt te worden met concrete doelstellingen die:
 - afgeleid zijn van de omgevingsanalyse,
 - zijn gekoppeld aan de ambities en de VTH-verordening,
 - concrete beleidswaarde hebben en
 - registreerbaar zijn.

De beleidscyclus

- Het VTH-beleidsplan is bij de betrokkenen in de VTH-uitvoering onbekend en speelt in de uitvoering derhalve geen rol van betekenis.
- De gemeente is verplicht om jaarlijks een uitvoeringsprogramma én jaarverslag door het college te laten vaststellen én ter kennisname aan de gemeenteraad aan te bieden. Een jaarverslag is opgesteld over 2016, 2017 en 2019. Een programma over de jaren 2017, 2018, 2019 en 2020.
- Er is onvoldoende samenhang tussen beleidsplan en programma: er is niet duidelijk wat de uitvoering bijdraagt aan de doelen. Met het nieuwe VTH-beleidsplan en haar doorwerking dient de Big-8 cyclus beter te worden 'gesloten'. Dit betekent onder meer een advies voor hervorming van jaarprogramma.
- In 2016 zijn de standaarduren aangepast. De capaciteit is in de praktijk niet voldoende voor de werkvoorraad die op basis van de ontvangen aanvragen vermenigvuldigd met de uren ontstaat.
- Voor afwijkingsbesluiten blijft de werkvoorraad hoog.
- Het college van burgemeester en wethouders vindt dienstverlening zeer belangrijk. Het spreken met 'één stem' en het geven van een helder antwoord, zodat onze inwoners en ondernemers niet te maken hebben met verschillende ingangen. Er wordt niet alleen meer aandacht besteed aan het vooroverleg, maar er vindt ook vaker vooroverleg plaats. Het persoonlijk contact met onze klanten

(ontwerpers, architecten, inwoners) vinden wij erg belangrijk vinden. Dit kost wellicht aan de voorkant meer tijd, maar scheelt 'gedoe' aan de achterkant. Ook wordt indien mogelijk ingezet op mediation.

De VTH-uitvoering

- De afgelopen jaren is sprake geweest van relatief veel handhavingsverzoeken. De gemeente kent een lage drempel voor het indienen van handhavingsverzoeken. Een relevante vraag is in hoeverre de gemeente dit beleid wil voortzetten en welke maatregelen mogelijk zijn om dit te wijzigen.
- De handhaving lijkt sterk reactief van aard te zijn. Focus ligt op het afhandelen van meldingen en verzoeken in plaats van handhaving op de 'eigen speerpunten'. Deze werkwijze geeft medewerkers een gevoel van 'het overkomt ons'. Voor onze burgers leidt dit ook tot onwenselijke situaties: handhaven gebeurt selectief (daar waar gemeld wordt), terwijl gelijke situaties waarover niet geklaagd wordt kunnen blijven voortbestaan zonder sanctie. Dit geldt in dezelfde mate ook voor de vergunningverlening: initiatiefnemers die hun activiteit melden kunnen een weigering krijgen, terwijl het toezicht op initiatiefnemers die realiseren zonder te melden zeer beperkt is. Toezicht dient vooral consistent en pro-actief te zijn.
- Er bestaat binnen de gemeente een wisselend beeld over de mate van handhaving. Enerzijds bestaat bij een deel van de betrokkenen (ook bestuurlijk) het beeld dat er te weinig wordt gehandhaafd. Een ander beeld is ook aan de orde, namelijk dat er te veel en te zwaar wordt gehandhaafd. Er lijkt in ieder geval sprake te zijn van een inconsistent beeld en uitvoering (bijvoorbeeld verschillen tussen handhavers).

De VTH-organisatie

- Bij de oprichting van de ODIJ als gemeenschappelijke regeling op 1-1-2018, zijn de basistaken ondergebracht bij de ODIJ. Zo verzorgt de ODIJ sindsdien de vergunningverlening milieu, een deel van het toezicht milieu, het asbesttoezicht en afhandeling van meldingen en toezicht op bodemtaken. De gemeente blijft bevoegd voor het vaststellen van beleid voor deze taken. Met het regionaal uniform VTH-beleid 2019-2021 wordt daar regionaal invulling aan gegeven.
- De verbinding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht & handhaving anderzijds is niet altijd aanwezig. In praktijk komt het regelmatig voor dat in de vergunning opgenomen voorschriften in het toezicht- & handhavingsproces niet handhaafbaar zijn / afgedwongen kunnen worden. De afstemming hierover tussen vergunningverlening en toezicht (handhaafbaarheidstoets én overleggen over overtredingssituaties tussen toezichthouders en vergunningverleners) kan verbeteren.
- De werkvoorraad staat op gespannen voet met de beschikbare capaciteit:
 - De capaciteit op vergunningverlening ligt op een minimumniveau.
 - Ook ruimtelijke ordening geeft reden tot zorg: het team kent een capaciteitstekort en daarnaast veel inhuur en wisseling van personeel. Daarmee is de kennis van de voorgeschiedenis op dossiers verdwenen.
 - In het jaarprogramma van 2017 is een keuze gemaakt voor bijstelling van de standaard-uren. Daarbij zijn in het VTH-Beleidsplan voor de activiteit 'bouw' keuzes gemaakt ten aanzien van de diepgang van de toets aan het Bouwbesluit
 - Ook bij toezicht op de uitvoering van vergunningen is de capaciteit beperkt; met de bestaande capaciteit kan in minimale vorm toezicht worden gehouden op verleende vergunningen. Veel uren worden besteed aan handhavingsverzoeken en klachten. Capaciteit voor toezicht bestaande bouw is niet aanwezig.

- De proceskamer behandelt vergunningen in het kader van de Wabo. Dit zijn de omgevingsvergunningen die betrekking hebben op Bouw, Afwijkingen van het bestemmingsplan, Brandveiligheid, Aanleg en Monumenten. De proceskamer functioneert goed en blijft zich ontwikkelen.
- Bezoek aan de balie, mail-afhandeling en telefoniebeantwoording zijn onderdeel van vergunningverlening Wabo; doordat specialisten dit uitvoeren, krijgen klanten meer gerichte antwoorden.
- De inzet door de toezichthouder ruimtelijke ordening en inzet op legalisatieonderzoeken heeft goed gewerkt. We zijn beter in staat geweest om overtredingen en mogelijke oplossingen in beeld te brengen en een deel van de overtredingen te laten beëindigen zonder formele procedures.

Effectiviteit en doelmatigheid

- Het realiseren van de naleefpercentages is als doelstelling niet meetbaar gebleken. Of de uitvoering dus heeft geleid tot het realiseren van de doelen (effectiviteit) is niet bekend. Het vertalen van doelstellingen in indicatoren én registratiesystemen is belangrijke aanbeveling voor de toekomst.
- Doordat veel capaciteit wordt ingezet voor afhandeling van handhavingsverzoeken, kan deze capaciteit niet worden ingezet voor het realiseren van de doelstellingen. De doelmatigheid staat hiermee ook onder druk.

VTH-beleidsopgave voor de toekomst

We, als college van B&W, willen tot een vernieuwd en verbeterd VTH-beleidsplan komen:

- Een VTH-beleid dat voldoet aan de vigerende maar ook aan de toekomstige wet- en regelgeving zoals de Omgevingswet, Wet kwaliteitsborging bouwen en de VTH-Kwaliteitscriteria .
- Een VTH-beleid dat in verbinding is gebracht met regionale VTH-beleid Milieu voor de taken die zijn belegd bij ODIJ en een vertaling bevat van de thema's uit de VTH-verordening Kwaliteit.
- Een VTH-beleid dat een duidelijke en werkbare doorwerking en implementatie te krijgen naar het operationele deel van de Big-8 cyclus. Met name de connectie met het jaarprogramma is hierbij van belang.
- Een VTH-beleid dat minder 'technisch' van aard is en een meer strategisch karakter heeft waarbij de inzet van het VTH-instrumentarium effectiever wordt ingezet.
- Een VTH-beleid waarin de meetbaarheid van doelstellingen is vergroot.

C. Kaders voor voorlichting en vooroverleg

Als initiatiefnemers weten waaraan ze moeten voldoen en dus weten wat er van hen wordt verwacht, dan kunnen veel misverstanden op voorhand worden vermeden. Het expliciet maken van die verwachtingen pakken wij aan door de volgende uitgangspunten te hanteren in de voorlichting en communicatie naar de gebruikers van de Steenwijkerlandse leefomgeving:

- We zorgen voor heldere en makkelijk te vinden regels op de website van de gemeente en in het voorlichtingsmateriaal dat we aan hen ter beschikking stellen.
- We faciliteren zoveel mogelijk partijen die als intermediair ook de voorlichting namens de gemeente kunnen uitvoeren.
- We stimuleren mensen die met vragen komen in eerste instantie zelf e.e.a. te ontdekken door een adequate doorverwijzing naar het beschikbare voorlichtingsmateriaal op o.a. websites en naar de intermediairs die ze daarbij kunnen helpen.
- Als men er op basis van voorlichtingsmateriaal of hulp KCC niet uit kan komen volgt er pas een uitnodiging voor een gesprek op afspraak. We werken altijd op afspraak om zo zelf goed voorbereid te zijn en onnodige wachttijd te voorkomen.
- Gesprekken op afspraak vinden plaats door professionals die ook de formele aanvragen en handhavingssaken behandelen.
- We bereiden ons zo goed mogelijk voor op een afspraak met een potentiële vergunningaanvrager. We verwachten en sturen erop dat ook de vraagsteller zich zo goed mogelijk voorbereid.
- We zijn geen adviseur: Onze advisering beperkt zich tot een toelichting op de toepasselijke kaders en regels in het concrete geval van de potentiële vergunningaanvrager. We raden standaard aan een professionele adviseur in de hand te nemen als men zich goed wil voorbereiden.
- We streven ernaar om in de vooroverleggen met de potentiële vergunningaanvrager hem direct zo'n goed mogelijke inschatting te geven van de haalbaarheid van zijn initiatief.
- Potentiële aanvragers van initiatieven die plaatsvinden in beschermde stadsgezichten en/of monumenten en/of functiewijziging van gebouwen worden altijd uitgenodigd om eerst een conceptaanvraag in te dienen. Potentiële aanvragers voor een bouwwerk waarvan de haalbaarheid met redelijke zekerheid al in het eerste gesprek kunnen worden ingeschat, worden ontmoedigd om een conceptaanvraag in te dienen en worden gevraagd direct een definitieve aanvraag in te dienen als de haalbaarheid positief is.
- We stimuleren aanvragers om de formele aanvraag voor een vergunning altijd digitaal in te dienen.
- Waar we in het voortraject de tijd nemen voor overleg, zijn we strikt in het formele proces:
 - Na een eerste verzoek tot aanvulling van ontbrekende stukken bij de aanvraag zal geen tweede verzoek meer komen.
 - Na een negatief welstandsadvies krijgt een aanvrager nog maar één kans om de formele aanvraag aan te passen. Lukt het dan nog niet, dan raden wij aan om de aanvraag terug te trekken of zullen wij negatief besluiten. Door terugtrekken bespaart hij op de leges, maar ziet hij tevens af van de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen tegen de eventuele weigeringsbeschikking.
- We nemen standaard telefonisch contact op met de aanvrager als de belangenafweging negatief voor hem uit dreigt te vallen, voordat de beschikking de deur uit gaat. We stimuleren aanvragers in dergelijke gevallen om hun aanvraag terug te trekken.
- We houden een continue dialoog over wederzijdse verwachtingen met de vaste belangenbehartigers van onze doelgroepen.

D. Kaders voor vergunningverlening

In dit hoofdstuk staan de afspraken die de gemeente volgt bij het toetsen van vergunningaanvragen en meldingen, met betrekking tot prioritering en diepgang van de te toetsen elementen van iedere aanvraag/melding.

De gemeente kiest er in algemene zin voor om in het kader van de stimulering van het naleefgedrag de nadruk op de vergunningverleningsfase te leggen. We veronderstellen immers dat daardoor minder toezichtinspanningen nodig zijn bij het toezicht op de uitvoering en het gebruik van de vergunningen.

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

Alle niet hieronder benoemde vergunningen in de fysieke leefomgeving worden in principe 100% getoetst aan de vigerende regels.

D.1 Ruimtelijke ordening

De gemeente toetst iedere omgevingsvergunningaanvraag altijd en volledig aan het vigerende ruimtelijke plan (bestemmingsplan en/of beheersverordening, later omgevingsplan). Voor zover een aanvraag niet past binnen de hierin gestelde regels, zijn de vergunningverleners ambtelijk toegestaan afwijkingen te accepteren voor zover:

- het gaat om binnenplanse afwijkingen;
- ze voorkomen op de kruimellijst (zoals opgenomen in Bijlage II, artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor)) en de gemeente in haar afwijkingenbeleid de afwijking expliciet heeft toegestaan. De kruimelgevallenregeling komt niet terug onder de Omgevingswet.

In alle andere gevallen wordt een ruimtelijke afweging gemaakt. Als er geen concrete beleidskaders van toepassing zijn, blijft de afweging expliciet voorbehouden aan het college. Daarnaast geldt dat als zaken naar verwachting politiek gevoelig liggen het college ook om een expliciete afweging wordt gevraagd. Het is aan de professionaliteit van de ambtelijke organisatie om te bepalen welke aanvragen als politiek gevoelig dienen te worden aangemerkt. In ieder geval politiek gevoelig zijn aanvragen die voldoen aan één of meer van de volgende kenmerken:

- er is eerder in de raad of in het college discussie over geweest of zijn vragen over gesteld;
- er is de nodige media-aandacht over geweest;
- als er sprake is van een buurtconflict;
- het college of een portefeuillehouder heeft van te voren aangegeven dat het een gevoelig dossier betreft;
- als er substantiële weerstand wordt verwacht jegens een beschikking.

Vanaf inwerkingtreding Omgevingswet worden de bestemmingsplannen van rechtswege omgezet naar één omgevingsplan op het niveau van de gemeente. In dit omgevingsplan zijn activiteiten benoemd, die met een vergunning zijn toegestaan. Het betreft dan een binnenplanse omgevingsactiviteit. Een voorbeeld hiervan zijn de aanlegactiviteiten. Voor de beoordeling van aanvragen voor de omgevingsplanactiviteiten

wordt 100% getoetst aan de beoordelingsregels in het omgevingsplan. Deze beoordelingsregels zijn door de gemeente zelf geformuleerd.

Als een aangevraagde activiteit in strijd is met het omgevingsplan, spreken we van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Hiervoor is ook een vergunning nodig. De procedure voor een binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit is standaard de reguliere procedure; daardoor hanteren we na de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook geen kruimellijst meer. Beoordeling van de aanvraag voor een buitenplanse omgevingsactiviteit vindt plaats aan de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL). Na besluitvorming over een buitenplanse omgevingsactiviteit passen we binnen de wettelijke termijn het omgevingsplan aan.

D.2 Welstand

Voor het toetsen van plannen aan het gemeentelijk welstandsbeleid wordt aangesloten bij de methodiek voor het kwalificeren van welstandsniveaus. Dat wil zeggen dat op de volgende niveaus kan worden getoetst, afhankelijk van het in de welstandsnota gekozen welstandsniveau:

- Welstandsvrij: Er wordt niet getoetst aan aspecten van welstand.
- Basisregime: Er wordt ambtelijk getoetst aan de welstandsnota door medewerkers van de proceskamer. Bij twijfel wordt advies gevraagd aan de ambtelijk gedelegeerde.
- Gemiddeld regime: Er wordt een toets gevraagd van de ambtelijk gedelegeerde van de welstandsc commissie. Bij twijfel legt deze de aanvraag voor aan de volledige commissie.
- Zwaar regime: De toets wordt uitgevoerd door de welstandsc commissie in volledige samenstelling.

In de huidige Welstandsnota kennen we alleen het gemiddelde en zwaar regime.

Bij twijfel over de passendheid binnen de geldende welstandsvoorschriften geldt dat in principe wordt opgeschaald naar de beoordelaar op het eerstvolgende toetsniveau.

Bespreking van de welstandsnota in de raad kan leiden tot een afwijkende visie. In die situatie stelt de raad de welstandsniveaus in afwijking van bovenstaande bij welstandsnota vast.

D.3 Bouwtechnische toetsing

De wetgever heeft de bouwtechnische voorschriften niet naar zwaarte gedifferentieerd. Het is praktisch onmogelijk om alle geldende voorschriften even uitputtend te toetsen. Hiervoor ontbreken de (financiële) middelen en capaciteit. Bovendien vraagt niet elk bouwwerk om deze controle, waardoor selectief getoetst dient te worden. Voor de technische toetsing van aanvragen voor de omgevingsvergunning bouwen en brandveiligheid is het daarom noodzakelijk tot een lokaal beleidskader te komen waarin de gemeenten aannemelijk maken of aan de regelgeving wordt voldaan.

Bij de toetsing aan de bouwtechnische voorschriften voor bouwwerken die (nog) niet onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) vallen, maken we keuzes volgens de methodiek van het integraal toetsprotocol (LTP) zoals die is ontwikkeld onder de verantwoordelijkheid van de Vereniging BWT Nederland. Hierbij wordt een groter belang gehecht aan veiligheids- en gezondheidsaspecten. Ook worden bouwwerken met gevoelige gebruiksfuncties, zoals opgenomen in de risicoanalyse, intensiever getoetst.

Het LTP is speciaal ontwikkeld om te kunnen differentiëren in toetsintensiteit, al naar gelang het bouwwerktipe en de risico's die men voorziet. Hierdoor hoeft een aanvraag niet op alle onderdelen volledig (100%) aan het Bouwbesluit / Bbl getoetst te worden. Binnen de LTP-methodiek is landelijk een toetsniveau vastgesteld, dat door de beroepsgroep als een minimaal acceptabel niveau wordt gezien. Toetsing vindt plaats met behulp van het instrument en de checklists van BRIS-toets, dat speciaal voor het werken met het LTP is opgezet.

De toetsmatrix, die geldt als het landelijke geaccepteerde minimumniveau, gebaseerd is op de risicoanalyse uit **hoofdstuk 2.5** én daarmee dus het vertrekpunt is voor de gemeente, is hieronder opgenomen.

Matrix toetsniveaus Landelijk Toetsprotocol Bouwbesluit 2012, ingevuld op aanbevolen minimaal acceptabele niveau		Deel I																				
		Scope	Woonfunctie (woonwag)	Woonfunctie (woongebouw)	Woonfunctie (overig)	Bijeenkomstfunctie (kinderopvang)	Bijeenkomstfunctie (overig)	celfunctie	gezondheidszorgfunctie (met bedgebied)	gezondheidszorgfunctie (overig)	industriefunctie licht	industriefunctie overig	kantoorfunctie	logiesfunctie	onderwijsfunctie	sportfunctie	winkelfunctie	parkeergarage / stalling	overige gebruiksfunctie (overig)	bouwwerk geen gebouwzijnde (wegtunnel)	bouwwerk geen gebouwzijnde (overig)	
Hoofdstuk 1 - Algemene bepalingen																						
art. 1.3	Gelijkwaardigheid		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Hoofdstuk 2 - Veiligheid																						
Afdeling	Omschrijving																					
2.1	Algemene sterkte van de bouwconstructie	B	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
2.2	Sterkte bij brand	B	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
2.3	Afscheiding van vloer, trap en hellingbaan	A	1	3	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
2.4	Overbrugging van hoogteverschillen	A	1	3	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1	
2.5	Trap	A	1	3	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1	
2.6	Hellingbaan	A	1	3	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1	
2.7	Beweegbare constructie-onderdelen	A	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	
2.8	Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie	C	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	
2.9	Beperking van het ontwikkelen van brand en rook	C	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	
2.10	Beperking van uitbreiding van brand	C	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
2.11	Verdere beperking van uitbreiding van brand en beperking van verspreiding van brand	C	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
2.12	Vluchtroutes	C	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2	
2.13	Hulpverlening bij brand	C	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3			2		
2.14	Hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw	C	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
2.15	Inbraakwerendheid, nieuwbouw	A		3	2																	
2.16	Veiligheidszone en plasbrandaandachtsgebied, nieuwbouw	C	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
2.17	Aanvullende regels tunnelveiligheid	A																		3		
Hoofdstuk 3 - Gezondheid																						
Afdeling	Omschrijving																					
3.1	Bescherming tegen geluid van buiten, nieuwbouw	D	2	3	3	3			3	2					2							
3.2	Bescherming tegen geluid van installaties, nieuwbouw	D	2	2	2	3	1	1	3	2	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	
3.3	Beperking van galm, nieuwbouw	D		2																		
3.4	Geluidwering tussen ruimten van verschillende gebruiksfuncties, nieuwbouw	D		2	2	3	2	2	3	2		2	2	2	2	2	2	1	1			
3.5	Wering van vocht	D	2	3	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2					
3.6	Luchtverversing	D	3	3	3	3	2	2	3	2	1	1	2	2	3	2	2	1	1	1	1	
3.7	Spuivoorziening	D	2	2	2	3									2							
3.8	Toevoer van verbrandingslucht en afvoer van rookgas	E	2	2	2	3	2	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1			
3.9	Beperking van de aanwezigheid van schadelijke stoffen en ioniserende straling	A	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
3.10	Bescherming tegen ratten en muizen	A	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1					
3.11	Daglicht	D	2	3	2	3		2	3	2			2		2							
Hoofdstuk 4 - Bruikbaarheid																						
Afdeling	Omschrijving																					
4.1	Verblijfsgebied en verblijfsruimte	A	1	2	2	2	2	2	2	2			2	2	2	2	2					
4.2	Toiletruimte	A	1	2	2	2	2	2	2	2		1	2	2	2	2	2					
4.3	Badruimte, nieuwbouw	A	1	2	2			2	2					2								
4.4	Bereikbaarheid en toegankelijkheid, nieuwbouw	A	1	2	2	2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2					
4.5	Buitenberging, nieuwbouw	A	2	2	2																	
4.6	Buitenruimte, nieuwbouw	A	2	2	2																	
4.7	Opstelplaatsen, nieuwbouw	A	1	2	2	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1					

Matrix toetsniveaus Landelijk Toetsprotocol Bouwbesluit 2012, ingevuld op aanbevolen minimaal acceptabele niveau		Deel II																			
		Scope	Woonfunctie (woonwag)	Woonfunctie (woonge	Woonfunctie (overig)	Bijeenkomstfunctie (kinderopvang)	Bijeenkomstfunctie (overig)	cel	gezondheidszorgfunctie (met bedge	gezondheidszorgfunctie (overig)	industriefunctie licht	industriefunctie overig	kantoorfunctie	logiesfunctie	onderwijsfunctie	sportfunctie	winkelfunctie	parkeergarage / stalling	overige gebruiksfunctie	bouwwerk geen gebouwzijnde (wegtunnel)	bouwwerk geen gebouwzijnde
Hoofdstuk 5 - Energiezuinigheid																					
Afdeling	Omschrijving																				
5.1	Energiezuinigheid, nieuwbouw	D	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3				
5.2	Milieu, nieuwbouw	D		3	3								3								
Hoofdstuk 6 - Installaties																					
Afdeling	Omschrijving																				
6.1	Verlichting, nieuwbouw en bestaande bouw	E	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
6.2	Voorzieningen voor het afnemen en gebruiken van energie, nieuwbouw en bestaande bouw	E	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
6.3	Watervoorziening, nieuwbouw en bestaande bouw	E	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
6.4	Afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater, nieuwbouw en bestaande bouw	E	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
6.5	Tijdig vaststellen van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	C	2	3	2	3	2	3	3	2		2	2	3	2	2	2	2	2		
6.6	Vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande bouw	C	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
6.7	Bestrijden van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	C	2	2	2	3	2	3	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2
6.8	Bereikbaarheid van hulpverleningdiensten, nieuwbouw en bestaande bouw	C	2	3	2	3	2	3	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2
6.9	Aanvullende regels tunnelveiligheid, nieuwbouw en bestaande bouw	A																		3	
6.10	Bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten nieuwbouw en bestaande bouw	A	2	2	2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2	2				
6.11	Tegengaan van veel voorkomende criminaliteit, nieuwbouw en bestaande bouw	A	3																		
6.12	Veilig onderhoud van gebouwen, nieuwbouw	A	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
Hoofdstuk 7 - Gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen																					
Afdeling	Omschrijving																				
7.1	Voorkomen van brandgevaar en ontwikkeling van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	C	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
7.2	Veilig vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande bouw	C	1	3	2	3	2	3	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2
7.3	Overige bepalingen veilig en gezond gebruik, nieuwbouw en bestaande bouw	A	1	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Hoofdstuk 8 - Bouw en sloopwerkzaamheden																					
Afdeling	Omschrijving																				
8.1	Het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
8.2	Afvalscheiding	A	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Hoofdstuk 9 - Overgangs- en slotbepalingen																					
Afdeling	Omschrijving																				
9.1	Algemeen overgangsrecht																				
9.2	Specifiek overgangsrecht	A					2	1	1	1		1	2		1	1	1		1		
9.3	Intrekking regelgeving																				
9.4	Inwerkingtreding																				
9.5	Citeertitel																				

In deze matrix is per onderdeel van het bouwbesluit en per bouwwerktype een toetsniveau aangegeven. De niveaus die worden onderscheiden zijn:

1. uitgangspuntentoets
2. visuele toets
3. representatieve toets
4. volledige toets

De scope kent de volgende begrippen: A=Algemeen bouwkundig, B=Constructief, C=Brandveiligheid, D=Bouwfysica, E=Installaties, (G=Coördinator) en I=Kleine veel voorkomende bouwwerken. Een uitgebreide toelichting op het gebruik van de toetsmatrix en het Landelijk Toetsprotocol Bouwbesluit 2012 is te vinden op de [website van de Vereniging BWT Nederland](#).

Indien een aanvrager gebruik maakt van een gecertificeerde partij voor de bouwtechnische toetsing, dan controleert de gemeente alleen op de geldigheid van het over te leggen certificaat. De gemeente toetst de aanvraag dan niet meer aan het Bouwbesluit / Bbl.

De Wabo kent een stelsel voor bouwwerken met een geringe ruimtelijke uitstraling en om die reden als vergunningvrij worden aangemerkt. Bij bouwen van dergelijke bouwwerken aan een voorgevel of in een beschermd stads- of dorpsgezicht, geldt uit esthetische overwegingen het vergunningvrije stelsel niet, zodat een preventieve welstands- of bestemmingsplantoets mogelijk is. Dit brengt echter ook mee dat de toets een Bouwbesluit / Bbl en Bouwverordening relevant wordt, met alle bijbehorende (administratieve) lasten van dien. Ter beperking van die (administratieve) lasten worden bouwwerken die primair als vergunningvrij zijn aangemerkt, maar om esthetische overwegingen alsnog aan vergunningsplicht zijn onderworpen (monument of beschermd gezicht, kleine wijzigingen aan de voorgevel), preventief uitsluitend getoetst aan welstand en het geldend planologisch regime.

Ten aanzien van bouw- en sloopveiligheid beoordeelt de gemeente altijd volledig het bouw- of sloopveiligheidsplan. Ook onder de Omgevingswet blijft dit een activiteit die de benodigde aandacht vraagt om overlast voor de omgeving te voorkomen en een veilige werkplaats te bieden.

D.4 De gemeentelijke bouwverordening

De gemeente heeft een bouwverordening waarin nog een beperkt aantal voorwaarden staan waaraan bouwwerken dienen te voldoen. Zolang de bouwverordening nog bestaat zal ieder plan volledig (100%) aan de daarin opgenomen voorschriften worden getoetst.

D.5 Monumenten

De omgevingsvergunning voor monumenten (wijziging) vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan gemeentelijk-, provinciaal- en rijkscultuurhistorisch erfgoed. Naast de gebruikelijke beoordeling van de aanvraag over de bouwhistorische onderdelen via de monumentencommissie, ligt het voor de hand dat bij de toetsing van aanvragen voor een vergunning voor monumenten wordt aangesloten bij de LTP-systematiek (zie D.3). Immers, voor vrijwel alle veranderingen aan een monument is ook een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen vereist. Door de intensiteit van toetsing en proactief toezicht te vergroten als het een monument betreft kan een afdoende waarborg tegen vernietiging van monumentale waarden worden verkregen.

D.6 Natuurbescherming

Indien een aanvraag voor een omgevingsvergunning de activiteit handelen in een natuurbeschermingsgebied of met gevolgen voor een natuurgebied bevat, of de activiteit kan nadelige gevolgen veroorzaken voor de aanwezige flora en fauna, dan wordt onder het regime van de Wabo door onze gemeenten een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) aangevraagd bij Gedeputeerde Staten. Onder de Omgevingswet krijgen Gedeputeerde Staten een adviesrecht.

De inhoudelijke toetsing ten aanzien van natuurbescherming en/of flora en fauna vindt plaats door Gedeputeerde Staten. Indien deze toetsing plaatsvindt in het kader van een aanvraag die bij de gemeente is ingediend, nemen we de resultaten van deze toetsing (verklaring van geen bedenkingen) over in onze beschikking.

D.7 Constructies bij evenementen

We onderscheiden drie categorieën evenementen. De vergunningverlening Wabo en Omgevingswet bij deze evenementen gebeurt op het volgende niveau:

- De A-evenementen zijn alleen meldingsplichtig: deze meldingen worden door de gemeente getoetst op eventuele vergunningsplichtige elementen daarin. De melder ontvangt altijd bericht van de acceptatie van zijn melding met daarbij eventuele aanvullende voorschriften/aandachtspunten bij het organiseren van het evenement.
- De B-evenementen zijn vergunningsplichtig en worden standaard getoetst op compleetheid, overlastbeperkende maatregelen en veiligheid. Worden er constructies zoals tribunes of tenten bij het evenement gebruikt, dan wordt standaard een advies gevraagd aan de bouwbesluittoetsers/constructeur. Indien een organisator nog niet bekend is bij de gemeente als evenementenorganisator, dan wordt altijd een afspraak voor een vooroverleg gemaakt, zo mogelijk nog voordat de vergunningaanvraag formeel is ingediend.
- Bij categorie C-evenementen wordt standaard een vooroverleg georganiseerd met de organisator om alle aspecten van het evenement met elkaar door te nemen. Deze categorie aanvragen wordt ook standaard besproken in de evenementen werkgroep, een overleg tussen politie, brandweer en gemeente. Worden er constructies zoals tribunes of tenten bij het evenement gebruikt, dan wordt standaard een advies gevraagd aan de bouwbesluittoetsers/constructeur.

D.8 Wet Bibob

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) geeft de gemeente de mogelijkheid de achtergrond van een bedrijf of persoon te laten onderzoeken. Als er ernstig gevaar dreigt dat de vergunning of de subsidie wordt misbruikt, kan de gemeente de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning of subsidie intrekken. We hebben in een regeling aangegeven wanneer een Bibob-onderzoek wordt uitgevoerd.

D.9 Mediation

De gemeente heeft een actief mediationbeleid met betrekking tot geschillen die voortkomen uit de vergunningverleningsprocedures. De gemeente benadert partijen die bezwaar willen maken tegen een vergunningbeschikking altijd telefonisch of in persoon om te verkennen of er zonder juridische procedure een oplossing kan worden gevonden voor de punten waartegen de bezwaren zich richten. De gemeente beschikt over een gecertificeerd mediator en een pool van medewerkers speciaal getraind om deze vorm van mediation uit te voeren.

E. Kaders voor de uitvoering van het toezicht

Onder toezicht verstaan we het uitvoeren van controles en het naar aanleiding van klachten of meldingen verzamelen van informatie om te beoordelen of een activiteit voldoet aan de daaraan gestelde eisen in wet en/of regelgeving. Van toezicht kan een preventieve werking uitgaan: het resultaat van toezicht kan zijn dat voorschriften, zonder inzet van verdere handhavingsmiddelen, worden nageleefd.

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

Waar mogelijk werken we samen met andere toezichthouders en controleurs die op het grondgebied van de gemeente actief zijn, zoals de (milieu)politie, de voedsel- en warenautoriteit, de regionale brandweer (veiligheidsregio), de BAG- en GBA-controleurs en de WOZ-taxateurs.

De gemeente zet met het VTH-beleid nadrukkelijk in op een slimmere en integralere aanpak van de risico's die de leefomgeving bedreigen. We willen met de bestaande capaciteit steeds meer controles kunnen uitvoeren die steeds meer toegespitst zijn op de risico's uit de risicoanalyse in 2.5. Dit is een ontwikkelproces waarbij we structureler en directer van onze interventies en de effecten op het naleefgedrag willen leren. De kaders waarbinnen het reguliere toezicht wordt uitgevoerd, zijn opgenomen in de volgende paragrafen.

E.1 Toezicht op bouwactiviteiten na vergunningverlening

Voor het toezicht op bouwactiviteiten die (nog) niet onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) vallen, wordt gebruik gemaakt van het landelijk toezichtsprotocol (ITP). We hebben dit protocol aangepast op de risico's die in onze risicoanalyse (zie 2.5) zijn beschreven. Dit betekent dat:

1. alle toezichtmomenten op aspecten van de bouw zijn geschrapt die geen bedreiging vormen voor de veiligheid én waarvoor blijkt dat de markt deze zelf regelt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het waterdicht zijn van een woning; immers, als een woning lekt belt de bewoner zelf wel met de aannemer.
2. een grotere diepgang wordt gerealiseerd qua toezicht op maatregelen ten behoeve van duurzaamheid, conform de in het programma 'Steenwijkerland duurzaam' gestelde prioriteiten.

Het gemeentelijk toezichtniveau op de bouw is gebaseerd op de risicoanalyse in paragraaf 2.5 en is hieronder beschreven.

TOEZICHTMATRIX			Nieuwbouw + verbouw																								
LEGENDA :			BOUWFASEN :																								
Tijdstip :			zie werkinstructie :																								
Diepgang :			omschrijving toetsmoment :																								
A Vooroverlegpunt																											
B Uitvoeringspunt																											
C Wachtpunt																											
D Achterafpunt																											
1 Visuele controle (Quick Scan)																											
2 Beoordeling van hoofdlijnen																											
3 Beoordeling hoofdlijnen en kenmerkende details																											
4 Algehele controle van alle onderdelen																											
Wonen																											
cat. I	€	<100.000	A1	B1	B2	C1	B1	BS	B2	BS	B2	B2	D1	D2				D2	D2	D2	D1	D2					
referentie	cat. II	€	100.000 - 1.000.000	A1	B1	B2	C1	B2	B1	B2	BS	B3	B3	B3	D2				D2	D3	D3	D4	D3				
cat. III	€	>1.000.000	A1	B1	B2	C1	B2	B1	B2	BS	B3	B3	B3	D2					D2	D3	D3	D4	D3				
Publiek																											
cat. I	€	<100.000	A1	B1	B2	C1	B1	BS	B2	BS	B2	B2	D1	D2					D2	D2	D2	D1	D2				
cat. II	€	100.000 - 1.000.000	A1	B1	B2	C1	B2	B1	B2	BS	B3	B3	B3	D2					D2	D3	D3	D4	D3				
cat. III	€	>1.000.000	A1	B1	B2	C1	B2	B1	B2	BS	B3	B3	B3	D2					D2	D3	D3	D4	D3				
Bedrijf																											
cat. I	€	<100.000	A1	B1	B2	C1	B1	BS	B2	BS	B2	B2	D1	D2					D2	D2	D2	D1	D2				
cat. II	€	100.000 - 1.000.000	A1	B1	B2	C1	B2	B1	B2	BS	B3	B3	B3	D2					D2	D3	D3	D4	D3				
cat. III	€	>1.000.000	A1	B1	B2	C1	B2	B1	B2	BS	B3	B3	B3	D2					D2	D3	D3	D4	D3				
Overig																											
cat. I+II+III			A1	B1	B2	B1	B3		B1	BS	BS	BS	B1	D2					D2	D1	D2	D3	D2				
Afdelingsnr(s) Bouwbesluit 2012																											
Datum : 01-04-2012																											

De coördinator toezicht en handhaving kan besluiten af te wijken van bovenstaand toezichtniveau, bijvoorbeeld door alleen een controle bij de eindoplevering plaats te laten vinden. Hij doet dit op basis van de aard van het bouwwerk, de beschikbare capaciteit en de eventuele eerdere ervaringen met de uitvoerder van het werk.

Wanneer sprake is van de realisatie van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een monument (aangeduid als categorie A), dan wordt in principe altijd volgens het bovenstaand toezichtniveau toezicht gehouden. Hiervan kan worden afgeweken als het een bouwwerk betreft dat niet zelf een monumentale status heeft, maar alleen in de nabijheid van het monument wordt gerealiseerd (aangeduid als categorie B).

E.2 Toezicht op bestaande voorraad en illegale bouw

Een significant deel van het bouwtechnisch toezicht (streefpercentage 20%) zetten we in voor reactief en thematisch toezicht op de bestaande bebouwde omgeving. Daarbij richten we ons primair op de bouwwerken die volgens de risicoanalyse (zie paragraaf 2.5) een hoge prioriteit hebben:

- Publieksfunctie > 1.000.000
- Kinderdagverblijf
- Publieksfunctie tijdelijke bouw

- Monumentenvergunning / Monumentenbescherming

De wijze waarop we onze capaciteit voor het toezicht op de bestaande voorraad inzetten, wordt opgenomen in het VTH-uitvoeringsprogramma. De controles kunnen gebiedsgericht of thematisch plaatsvinden.

Een deel van het toezicht op het brandveilig gebruik van met name gebouwen met publieksfuncties vindt plaats door de brandweer. De gemeente houdt toezicht op overige bouwwerken. Voor zover de gemeente op deze bouwwerken toezicht op de brandveiligheid houdt, gebeurt dit door thematische controles die speciaal daarvoor in het VTH-uitvoeringsprogramma worden benoemd.

E.3 Toezicht ruimtelijke ordening

Het toezicht op de ruimtelijke ordening (met name strijdig gebruik) vindt proactief plaats naar mogelijk illegale activiteiten met een hoge prioriteit (zie paragraaf 2.5). Het betreft:

- Illegaal gebruik bedrijf
- Illegaal gebruik wonen
- Illegaal slopen met asbest
- Illegale bouw; monumenten inclusief beschermd stads- en dorpsgezicht
- Illegaal gebruik gronden
- Illegale bewoning; illegale kamerverhuur

Door gericht informatie te verzamelen en te registreren én gegevensbronnen van derden te combineren wordt tezamen met onze handhavingspartners bovenstaande illegale situaties opgespoord en beëindigd. In ons uitvoeringsprogramma bepalen we jaarlijks de inzet.

Daarnaast vindt het toezicht ruimtelijke ordening plaats op basis van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken én wordt tijdens het bouwtoezicht bekeken of activiteiten plaatsvinden conform het geldende bestemmingsplan, vanaf inwerkingtreding Omgevingswet het omgevingsplan. In geval van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit wordt volstaan met maximaal één toezichtmoment.

F. Handhaving

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

Handhaving is een bevoegdheid, wat betekent dat het college ook kan afzien van handhaving. Omdat de gemeente vanwege capaciteitsgebrek en de onwenselijke gevolgen voor de samenleving niet alle handhavingssaken kan oppakken, worden er keuzes gemaakt met betrekking tot wat men wel en niet oppakt. Onder handhaving als bedoeld in deze paragraaf wordt met de juridische handhaving verstaan, het afdwingen van normconform gedrag met juridische maatregelen. In welke zaken de gemeente wel en niet met juridische maatregelen normconform gedrag wenst af te dwingen, wanneer en welke sancties we opleggen en wanneer we gedogen wordt beslist aan de hand van de kaders in dit hoofdstuk.

F.1 Handhavingsstrategie

Om te bepalen op welke termijn een geconstateerde overtreding opgepakt dient te worden, hanteren we een prioriteitenmatrix. Alle overtredingen worden in deze matrix ingevoerd. Op basis van een aantal aspecten wordt een puntenscore bepaald voor iedere overtreding. Deze punten zijn afhankelijk van:

1. Levensbedreigende situatie (brand of instortingsgevaar)
2. Groot gemeentebreed belang/ aantasting imago
3. Strijdig gebruik bebouwing/grond
4. Bouwen zonder/ in afwijking vergunning
5. Verzwarende of verzachtende omstandigheden:
 - a. Omgeving
 - b. Gezondheid
 - c. Concrete overlast of gevaar voor derden
 - d. Energiezuinigheid
 - e. Melding via zaakstelsel
 - f. Verzoek om handhaving (derden)
 - g. Herhaalde overtreding
 - h. Monumentaal pand
 - i. Beschermd dorp- of stadsgezicht

Afhankelijk van de puntenscore leidt dit voor iedere overtreding tot een urgentie:

- A. Acut oppakken
- B. Nu inplannen
- C. Wraken, binnen 1 jaar oppakken
- D. Wraken, projectmatig inplannen
- E. Actief gedogen

Tot op heden werd in Steenwijkerland de 'Handhavings- en Gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel' gehanteerd. In 2014 is er echter een landelijke handhavingsstrategie (LHS) opgesteld. Een uniforme strategie voor heel Nederland draagt bij aan de rechtsgelijkheid. Voor de beleving van de bedrijven en inwoners die worden gecontroleerd en aangesproken op overtredingen is het belangrijk te weten dat er op dit gebied geen verschillen zijn in de aanpak van overtredingen door overheidsinstanties. Daarnaast voorkomt een uniforme strategie ook mogelijke spraakverwarring tussen handhavingspartners, we spreken hierin dezelfde taal en dat bevordert de samenwerking.

In het licht van de Omgevingswet ligt uniformering van strategieën voor de hand. Gelet op de invulling van het interbestuurlijk toezicht en landelijke kwaliteitseisen is de LHS een goed hulpmiddel in de professionalisering van de handhaving. Sterker nog, implementatie van de LHS in lokaal beleid is feitelijk een must. De LHS regelt op welke (uniforme) wijze de aanpak van overtredingen plaatsvindt.

Bij het bepalen van de sanctie die we opleggen volgen we de methodiek met onder meer verzwarende en verzachtende omstandigheden en interventiematrix uit de LHS.⁴ Conform de LHS bepalen we op basis van twee primaire variabelen met welk instrumentarium gehandhaafd wordt bij een geconstateerde overtreding:

1. de gevolgen van de bevinding voor het milieu, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie.
2. het gedrag van de overtreder (gedragsprofiel). Daarbij kijkt de toezichthouder verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing.

Als de toezichthouder niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, bijvoorbeeld bij gebrek aan historische informatie, dan is typering a) (goedwillend) het uitgangspunt.

Beide variabelen bepalen of alleen bestuursrechtelijk (lichte segmenten), alleen strafrechtelijk (donkere segmenten) of in een combinatie van beide (middensegmenten) wordt opgetreden. Onderstaande interventiematrix visualiseert dit.

⁴ De actuele versie is hier opgenomen: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/>

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

Figuur: interventiematrix met, per situatie, de insteek voor sanctioneren en herstellen

Door verzwarende of verzachtende argumenten kan een verschuiving van het instrumentarium plaatsvinden. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst en andersom bij verzwarende argumenten. Stapeling van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, verticaal of diagonaal op. In de LHS zijn de argumenten benoemd die verzwarend of verzachtend kunnen werken.

Na positionering van de overtreding in de interventiematrix kan de bijbehorende interventie worden bepaald. In de interventiematrix is per situatie de eerste insteek voor sanctioneren opgenomen. De toezichthouder kiest voor de minst zware van de (in het betreffende segment van de interventiematrix) opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere interventie binnen het segment in de betreffende situatie passender is. Overleg met het OM vindt in ieder geval plaats indien een overtreding wordt geconstateerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D1, D2), donkere segmenten (C3, C4, D3, D4) en/of een van de verzwarende argumenten is van toepassing. De toezichthouder zet de betreffende interventie in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de toezichthouder bepaalde termijn uitblijft, pakt de toezichthouder direct door. Dit doet hij door middel van het inzetten van een zwaardere interventie uit hetzelfde segment van de interventiematrix, tenzij de toezichthouder motiveert dat een zwaardere interventie uit een ander segment van de interventiematrix (c.q. een interventie van een bovenliggende sport van de interventieladder) in de betreffende situatie passender is.

De gemeente hanteert bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsommen en de hersteltermijnen in principe de meest recente versie van de door het ministerie aangereikte '*Leidraad handhavingsacties en termijnen*'.⁵

F.2 Gedoogstrategie

De gemeente heeft de mogelijkheid om bij een geconstateerde overtreding expliciet te kiezen voor het gedogen van de illegale situatie. Wanneer dit plaatsvindt, dan ontvangt de overtreder een gedoogbeschikking van de gemeente.

Als college van B&W hebben we beleidsregels voor het verlenen, weigeren, vervallen en intrekken van gedoogbeschikkingen vastgesteld met de titel: '*Beleidsregels Gedoogstrategie gemeente Steenwijkerland*'.⁶ De gemeente toetst verzoeken tot gedogen aan deze regels. De algemene lijn van deze beleidsregels is dat gedogen een uitzonderlijke bevoegdheid is en blijft die mondigesmaat wordt toegepast. Het gaat dan om overtredingen die naar verwachting maar tijdelijk zijn en op korte termijn kunnen worden gelegaliseerd, bijvoorbeeld door alsnog een vergunningaanvraag in te dienen of door een wijziging van een bestemmingsplan waardoor de situatie niet meer illegaal is. In de praktijk probeert de gemeente te voorkomen dat het expliciet gedogen nodig is. De gemeente gebruikt het vastgestelde kader voor het al dan niet gedogen van geconstateerde illegale situaties wanneer men toch overweegt een dergelijke situatie tijdelijk toe te staan.

⁵ Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/@88354/begunstigingstermijn/> voor de meest actuele versie.

⁶ Zie https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Steenwijkerland/4855/4855_1.html voor de meest actuele versie.