

VTH beleidsplan gemeente Uden 2018-2022

Vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht en Algemene Plaatselijke verordening

Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Uden dd 21 augustus 2018

Voorwoord

Het werkgebied vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) voor het omgevingsrecht blijft de komende jaren sterk in ontwikkeling. Steeds meer komt de nadruk te liggen op integraal en programmagericht werken. Terugkerende elementen zijn effectievere en efficiëntere handhaving, vermindering van de administratieve lastendruk, minder vergunningplichtige activiteiten, meer algemene regels en de introductie van cyclisch werken.

Eenzijds doet de overheid nadrukkelijk een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Anderzijds eist de maatschappij steeds meer dat de beoordeling van vergunning aanvragen en het toezicht en de handhaving eenduidiger en transparanter plaatsvinden. In het nu voorliggende VTH beleidsplan geven we invulling aan deze veranderingen. Tevens anticiperen we daarbij zoveel als mogelijk op de nieuwe Omgevingswet. Dit VTH-beleidsplan gemeente Uden 2018-2022 legt de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van deze wettelijke taken en het bereiken van de doelstellingen zoals in dit plan verwoord.

Onze visie daarbij is: 'een toekomstbestendig Uden: een goed woon- en leefklimaat voor nu en in de toekomst.'

Leeswijzer

Dit VTH-beleidsplan is opgebouwd uit een strategisch en een operationeel beleidskader, gebaseerd op een probleemanalyse. Het strategisch kader bevat een samenvatting van de resultaten van de uitgevoerde omgevingsanalyse. Hierin staat aangegeven waar lokaal, regionaal en landelijk rekening mee moet worden gehouden en welke invloed dat heeft op het VTH werkterrein. Op basis daarvan heeft een prioritering plaatsgevonden waarin is aangegeven welke thema's voor het gehele VTH-werkterrein de komende beleidsperiode meer, minder of geen extra aandacht behoeven.

Daarna volgen de samengevatte uitkomsten van de risicoanalyse en wordt dieper en gedetailleerder ingezoomd op de daaruit voortvloeiende prioritering en doelstellingen voor de VTH thema's. Op basis daarvan is een beoordelingsstrategie voor vergunningaanvragen, en een toezicht- en handhavingstrategie opgesteld. Deze worden beiden ook ingezet voor de onderwerpen gerelateerd aan de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

In de bijlagen zijn onder andere de complete omgevingsanalyse en de risicoanalyse opgenomen. Deze geven een gedetailleerd inzicht en een bredere kijk op de wijze waarop deze analyses hebben plaatsgevonden, wat de resultaten zijn en hoe de uitkomsten geïnterpreteerd worden.

1 Algemene inleiding

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening en toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Het transparant formuleren en uitvoeren van vergunningen-, toezicht- en handhavingbeleid is daarbij een belangrijke opgave. Landelijk zijn kwaliteitscriteria VTH (versie 2.1) ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met deze kwaliteitscriteria wil de Rijksoverheid kwaliteit van de processen, bij de uitvoeringsorganisaties (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten) en haar medewerkers verbeteren. Met ingang van 1 juli 2016 zijn hoofdelementen van deze kwaliteitscriteria verankerd in de Wabo.

Wij hanteren de kwaliteitscriteria als uitgangspunt bij onze beleidsvorming. Daarnaast nemen begrippen als excellente dienstverlening, gelijke behandeling van burgers en bedrijven en vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven een prominente plaats in ons handelen.

Wij willen een professionele en transparante overheidsorganisatie zijn. Dat mag iedereen, die met ons te maken krijgt, van ons verwachten. Het kwaliteitsniveau hebben we vastgelegd in de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving. Om aan het gestelde kwaliteitsniveau van ver-

gunningverlening, toezicht en handhaving te voldoen hebben we dit Beleidsplan vergunningen, toezicht en handhaving gemeente Uden 2018-2022, hierna te noemen VTH beleidsplan, opgesteld.

1.1 Onderbouwing actualisatie VTH beleid

In 2012 hebben we de Beleidsnota Wabo handhaving vastgesteld. Hoewel formeel geen einddatum van toepassing is, houden we in verband met de dynamiek in wet- en regelgeving en organisatorische veranderingen, een actualiteitsperiode van 4 jaren aan. Dit geldt naar analogie ook voor onze Beleidsnota Vergunningen. Deze is op 9 oktober 2014 vastgesteld. De reden dat we niet eerder tot actualisatie zijn overgegaan houdt verband met de ontwikkelingen van de Omgevingswet. In de loop van 2017 is duidelijk geworden dat de invoering opnieuw is uitgesteld. In dit geval naar 2021.

Daarnaast zijn onderstaande omstandigheden van belang:

Probleemanalyse vergunningverlening

Nieuw in dit beleidsplan is het onderdeel vergunningen (en meldingen). De probleemanalyse van vergunningverlening is een nieuwe wettelijke verplichting. Ook zijn voor dit aspect doelstellingen geformuleerd en zijn prestatie indicatoren opgenomen over bijvoorbeeld de afhandeling. Daarbij zijn risico's in kaart gebracht en is aan de hand daarvan en op basis van landelijke normen het niveau van toetsing vastgelegd. Een ander nieuw opgenomen onderdeel in dit VTH beleidsplan is de Wabo gerelateerde APV, dat als apart domein benoemd is. Ook stellen wij een toetsingsprotocol bouwen vast.

Kwaliteitsverordening VTH

De provincie Noord-Brabant heeft in 2016 een model verordening (Brabantbrede Verordening VTH) opgesteld. De verordening ziet met name toe op de kritieke massa van de Kwaliteitscriteria 2.1 krachtens de Wabo. In de kwaliteitscriteria is vastgelegd waaraan organisaties op het gebied van VTH- taken ten aanzien van het personeel (kritieke massa), het proces en de inhoud (deskundigheid) moeten voldoen. Dit totaalpakket bepaalt de minimaal vereiste kwaliteit, waaraan elke overheidsorganisatie die met vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht is belast, moet voldoen. Dit is gebaseerd op artikel 5.4 van de Wabo. Wij hebben de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Uden op 15 december 2016 in de raad vastgesteld.

Bestuurlijke rolverdeling

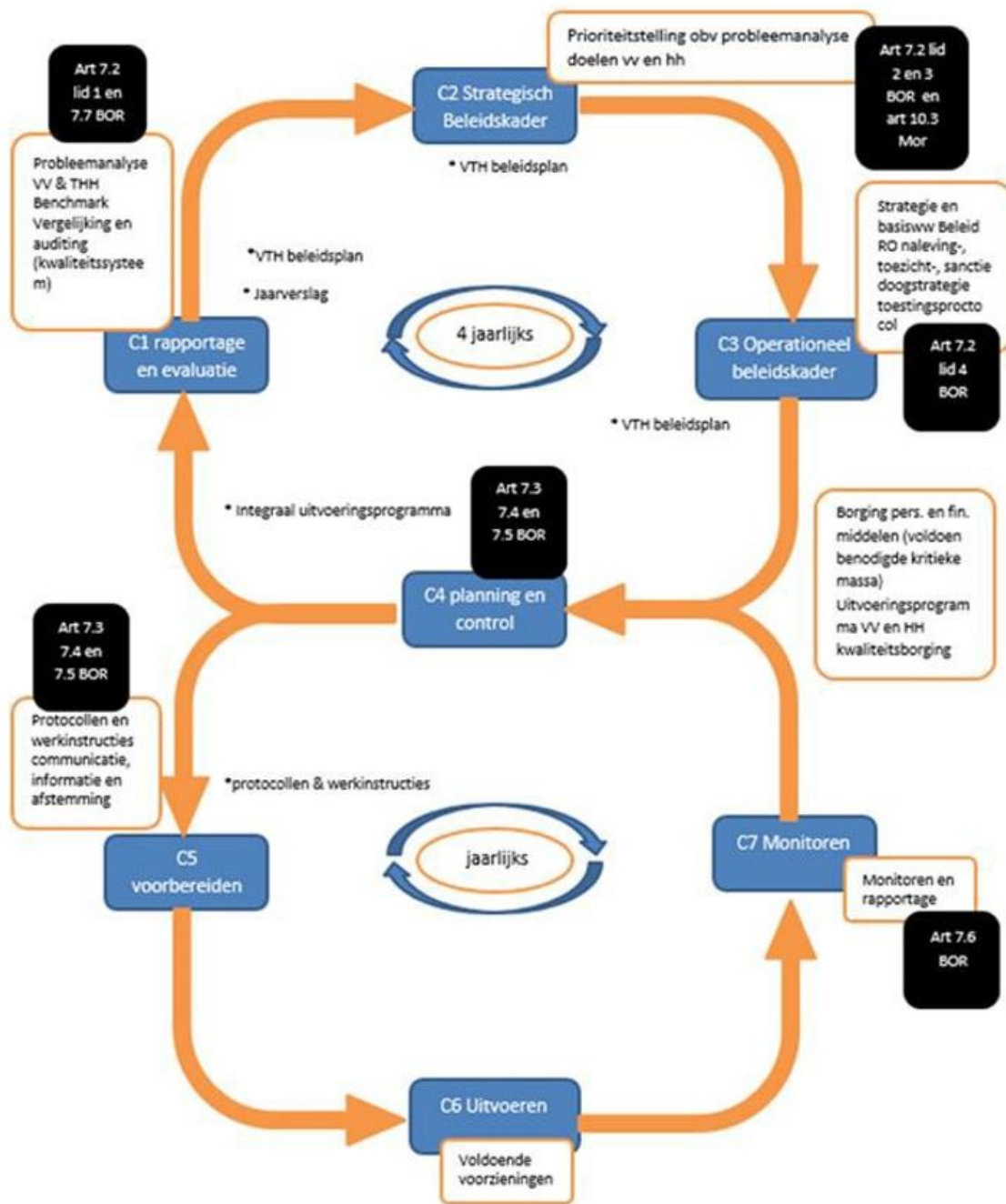
De door de raad vastgestelde kwaliteitsverordening VTH vormt het kader voor de uitvoeringskwaliteit van de Wabo-taken. De gemeenteraad heeft hiermee de minimale kwaliteit vastgesteld die het bevoegd gezag bij de uitoefening van haar taken moet toepassen. Het bevoegd gezag is in dit geval het college van burgemeester en wethouders. Zij geeft uitvoering aan deze taak. Voor het milieudeel van deze taak heeft het college de uitvoering gemandateerd aan de Omgevingsdienst Brabant Noord.

IBT

Het opstellen van VTH beleid, een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag is een wettelijke verplichting. De provincie ziet vanuit het kader van Interbestuurlijk Toezicht (IBT) toe of strategisch en operationeel beleid aanwezig is dat voldoet aan de gestelde procescriteria.

1.2 Beleidscyclus BIG 8

In het Besluit omgevingsrecht (hierna Bor) zijn eisen vastgelegd (procescriteria) waaraan elke professionele VTH-organisatie moet voldoen. Deze eisen hebben tot doel om de uitvoering van de VTH-taken op een adequate, herkenbare en structurele wijze te laten verlopen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een model waarmee een logische aaneenschakeling tot stand wordt gebracht van diverse bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen. Dit procesmodel staat bekend onder de naam 'BIG-8'. Aan de hand van de BIG-8 zijn de volgende zeven stappen in het beleidsproces te onderscheiden:



Dit VTH beleid gaat over 2 onderdelen van de BIG-8 cyclus: het strategische en operationele beleidskader en bevat de volgende onderdelen: **C.2 Strategisch Beleidskader** en **C.3 Operationeel Beleidskader**.

1.3 Afbakening en begrippenkader

Met dit beleidsplan hebben wij een samenhangend en integraal vergunningen-, toezichts- en handhavingsbeleid geformuleerd voor de beleidsvelden binnen de fysieke leefomgeving. De reikwijdte van het VTH beleid heeft betrekking op de uitvoering en handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit betreft de artikelen 2.1 en 2.2 Wabo waarvoor een omgevingsvergunning noodzakelijk¹ is en artikel 5.1 van de Wabo voor de handhaving. De wetten waar het krachtens artikel 5.1 Wabo om kan gaan zijn: de Wet natuurbescherming, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet.

1) In bijlage 1 staan de wettelijke taken waarop het beleidsplan betrekking (de reikwijdte) heeft nader toegelicht.

Dit beleidsplan geldt voor de periode 2018-2022.

In het beleidsplan hanteren we de volgende begrippen:

Vergunningverlening heeft betrekking op het in behandeling nemen van een vergunningsaanvraag, het beoordelen van deze aanvraag en het nemen van een beslissing op de aanvraag in de vorm van een beschikking. Onder vergunningverlening verstaan we ook het behandelen van een melding. In de sfeer van vergunningverlening is steeds meer sprake van meldingen (slopmelding, gebruiksmelding en milieumelding). Toetsing van de compleetheid en de werkingssfeer van een melding zien we als hetzelfde als bij het proces van de vergunningverlening. Aan een melding kunnen nadere voorwaarden (maatwerkvoorschriften) worden verbonden. Het opstellen van dergelijke voorschriften maakt onderdeel uit van de vergunningverlening. Bij milieu kunnen deze voorschriften van belang zijn voor het mogelijk maken van een activiteit (verruiming van normen) en ter ondersteuning van toezicht en handhaving. Bij slopen zijn deze voorschriften vooral van belang in verband met het omgaan met gevaarlijke stoffen en hinder / overlast voor de omgeving.

Onder **toezicht** verstaan we:

- Vergunning gerelateerde controles in de realisatiefase (zoals bij slopen, bouwen) en in de beheer- of gebruiksfase (zoals bij het exploiteren van een milieu-inrichting en brandveilig gebruik van bouwwerken).
- Controles op het uitvoeren van activiteiten zonder vergunning of melding naar aanleiding van eigen waarnemingen en meldingen van derden. Tevens valt hier de (thematische) gebiedscontrole onder zoals de controle van bedrijventerreinen en/of branches. Als we in het kader van handhaving controles uitvoeren vallen deze ook onder het begrip toezicht.

Handhaving is de (bestuurlijke) oordeelsvorming over bevindingen tijdens toezicht en het – waar nodig en bestuurlijk wenselijk geacht – plegen van interventies (maatregelen en sancties) met formeel juridische instrumenten, zoals het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van dwangsommen, het opleggen van een bestuurlijke boete of het intrekken van een vergunning.

2 Ontwikkelingen

Het is van belang voor dit onderhavige beleid om zicht te hebben op de ontwikkelingen binnen het VTH terrein. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op het uit te voeren beleid en de mogelijke bijstelling ervan tijdens de jaarlijkse evaluatie.

2.1 Landelijke en regionale ontwikkelingen

In de volgende paragrafen staan de landelijke en regionale ontwikkelingen binnen het fysiek domein verder uitgewerkt. Dit zijn ontwikkelingen waarmee we rekening moeten houden in het VTH beleid. Een aantal ontwikkelingen zijn van invloed op de wijze waarop we de vergunningverlening, toezicht en handhaving organiseren.

2.1.1 Omgevingswet

De Omgevingswet wordt een nieuwe die veel wetten en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving gaat vervangen, zoals bijvoorbeeld, de Wet ruimtelijke ordening, Wabo, Tracéwet, beleid ten aanzien van de gemeentelijke infrastructuur, water en APV. Het doel is om de wettelijke kaders voor burgers, bedrijven en overheden inzichtelijker te maken en ontwikkeling en beheer van de fysieke leefomgeving beter beheersbaar te maken. Ook de Wet Natuurbescherming (2017) zal in de Omgevingswet komen. De Omgevingswet moet leiden tot minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?' De Omgevingswet verplicht bestuurders integrale plannen te maken waarin de diverse belangen in onderlinge samenhang worden beschouwd. De verwachte inwerkingtreding is 2021.

De impact van de Omgevingswet voor ons betekent onder andere het volgende:

- alle vergunningprocedures in 8 weken;
- omgevingsplan vraagt om participatie en afweging bij de planvorming. Er ontstaat bestuurlijke afwegingsruimte;
- duidelijke plannen maken waardoor inzichtelijk is wat wel en niet kan, hetgeen wellicht leidt tot minder vergunningen;
- andere rollen binnen gemeente; begeleiden bij participatie, partijen bij elkaar brengen.
- meer maatwerk, immers bij het stellen van minder regels is een goede onderbouwing van de integrale afweging van besluiten van belang;
- taakvelden worden integraal samengevoegd: meer (keten)samenwerking;

- processen worden straks nog meer dan nu geïnitieerd door burgers en bedrijven en vragen om integrale afhandeling;
- gedrag en cultuurverandering: competenties als oplossingsgericht denken, helicopterview en samenwerken worden belangrijker;
- transparantie van informatievoorziening. Alle digitale informatie is straks op één plek te vinden, het nieuwe Omgevingsloket. Via dit loket kunnen initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel zien wat mag in de fysieke leefomgeving. De inwoner, ondernemer beschikt daarmee over dezelfde informatie als de overheid.

De Omgevingswet brengt een ommekeer in de manier waarop het ruimtelijk domein wordt ingericht. Uitnodigen van initiatiefnemers in plaats van toelaten is daarbij het uitgangspunt. Om dit mogelijk te maken, geeft de wet nieuwe instrumenten, gewijzigde procedures en veel mogelijkheden voor maatwerk om nieuwe ontwikkelingen op gang te brengen. De basisgedachte daarbij is om samen met initiatiefnemers en betrokkenen te werken aan ruimtelijke ontwikkelingen. We werken aan de implementatie van de Omgevingswet. Dit doen we aan de hand van het huidige programma zodat de Omgevingsvisie, het nieuwe Omgevingsplan, de omgevingsverordening en de integrale keten vergunning- verlening- toezicht- handhaving op de invoeringsdatum in 2021 in werking zijn. Dit doen we in nauwe samenwerking met de gemeenteraad en de inwoners. Als gevolg van de invoering van de Omgevingswet ontstaan er ook voor VTH de komende jaren extra werkzaamheden. De exacte invulling en consequenties zijn nog niet duidelijk en de komende jaren zullen benut moeten worden om VTH optimaal voor te bereiden. In ieder geval is zeker dat het capaciteit gaat kosten.

2.1.2 Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Met de wettelijke verankering (Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) van de kwaliteitscriteria VTH beoogt de wetgever de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) te verbeteren. Met deze wet heeft ook de Omgevingsdienst Brabant Noord een wettelijke status gekregen en moeten we de basistaken daar verplicht onderbrengen. Wij hebben de volgende taken bij de ODBN ondergebracht:

- basistaken (verplicht)
- verzoektaken
- collectieve taken (van alle deelnemende gemeenten en de provincie).

Het kwaliteitsniveau voor zowel de ODBN als de thuishaken is vastgelegd in de Kwaliteitsverordening VTH gemeente Uden. Hierover leggen we jaarlijks verantwoording af.

2.1.3 Besluit Omgevingsrecht

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) is in april 2017 aangepast als gevolg van de aanpassingen van paragraaf 5.2 van de Wabo. Dit betreft aanpassingen op het gebied van verbetering van VTH. Het ontwerpbesluit geeft onder andere invulling aan:

- het Basistakenpakket;
- de BRZO-omgevingsdiensten;
- de procescriteria (met name de verbreding van toezicht en handhaving naar uitvoering van de VTH-taken en de omgevingsdiensten);
- het verplichte Inspectievew milieue (gegevensuitwisseling tussen bestuurs- en strafrecht).

Dit nieuwe VTH beleid draagt er zorg voor dat voldaan is aan de vereisten van de procescriteria (zie hierboven).

2.1.4 Erfgoedwet

De nieuwe Erfgoedwet is op 1 juli 2016 in werking getreden. De Erfgoedwet vormt samen met de toekomstige Omgevingswet het fundament voor de bescherming van rijksmonumenten. Bepaalde onderdelen van de wettelijke bescherming van het cultureel erfgoed verhuizen dan naar de nieuwe Omgevingswet. De vuistregel hierbij is: de 'duiding' van erfgoed komt in de Erfgoedwet, de omgang met erfgoed in de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet. Nieuw is een wettelijke plicht in de Erfgoedwet voor de eigenaar tot (minimale) instandhouding van zijn rijksmonument. Dit biedt (bijvoorbeeld in geval van onaanvaardbare verwaarlozing) een handvat voor onze handhaving. Waar we de lat moeten leggen, moet nog blijken in de praktijk. Het rijk heeft hiervoor een handreiking gemaakt. Op 9 november 2017 heeft de raad een archeologische beleid en een archeologische waardenkaart vastgesteld. Met dit vastgestelde beleid zijn we in staat om op verantwoorde wijze een archeologie beleid te voeren, dat een juiste balans vindt tussen een goede omgang met het archeologisch Erfgoed en andere maatschappelijke belangen die bij planontwikkelingen worden afgewogen.

2.1.5 Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen

Met de privatisering van de bouwplantoets en het bouwtoezicht zetten we een volgende stap om de verantwoordelijkheid bij de markt te beleggen. Het doel van deze wet is het verbeteren van de kwaliteitsborging voor het bouwen en het versterken van de positie van de bouwconsument. In de praktijk kan dit betekenen dat het toetsen van bouwplannen en het toezicht houden tijdens bouwprojecten in een aantal gevallen door een marktpartij wordt uitgevoerd. De invoeringsdatum is nog onbekend. De verwachting is dat we hiermee op termijn minder vergunningen verlenen. Het zou kunnen betekenen dat meer werkzaamheden in het toezicht van bestaande bouw nodig zijn. Als de inwerkingsdatum voor deze wet bekend is, voeren we in eerste instantie een impactmeting uit met als doel de consequenties in kaart brengen.

2.1.6 Wet Natuurbescherming

Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming in werking getreden. De Boswet, Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zijn opgaan in de nieuwe Wet natuurbescherming (verder: Wnb). Met de wet zijn ook de kaders voor de Wabo in relatie tot natuur aangepast. Al sinds 2010 kan een 'flora- en fauna'- of 'Natura 2000'-activiteit aanhaken bij de omgevingsvergunning. Sinds 2017 zijn hiervoor indieningsvereisten opgenomen in de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) en zijn flora en fauna (soorten) of Natura 2000 (gebieden) een zelfstandig onderdeel van de Wabo aanvraag. Hiervoor zijn deze activiteiten in het Bor opgenomen als 'een activiteit die van invloed kan zijn op de fysieke leefomgeving'. Het gaat dan om de activiteiten waarbij er verboden vanuit de Wet natuurbescherming voor soorten en/of Natura 2000 overtreden worden én er nog geen afzonderlijke vergunning of ontheffing is aangevraagd of verleend. In die gevallen is er een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) nodig voor één of beide onderdelen van Provincie, of in sommige gevallen van het Rijk.

Aanvragers zijn zich niet altijd bewust dat voor hun activiteiten ook een toestemming voor de onderdelen soorten- en/of gebiedsbescherming nodig is. Wij hebben de taak om bij een aanvraag op basis van de Wabo te beoordelen 1) of sprake is van mogelijke effecten op beschermde soorten of gebieden, en 2) of de benodigde informatie hiervoor is aangeleverd en voldoende is voor een goede beoordeling. Daarvoor is door de ODBN een handreiking gemeenten opgesteld: "handvatten voor natuur bij toetsing van Wabo-aanvragen". Deze handreiking biedt handvatten om op basis van een risico-inschatting te beoordelen of de onderdelen natuur van belang kunnen zijn bij Wabo-activiteiten. Indien verboden overtreden worden (en er een ontheffing soorten dan wel vergunning Natura 2000 nodig is, die niet al afzonderlijk is aangevraagd), dienen wij een vvgb aan te vragen bij de Provincie (taak ODBN). Wij passen deze handleiding bij de Wabo vergunningverlening toe (zie bijlage 2). Ook de vervolg toetsingen van ecologische onderzoeken verrichten we zelf.

2.1.7 Gasaansluitingsplicht

Aardgas heeft ons veel gebracht. Vijftig jaar geleden is Nederland begonnen met het grootschalig gebruik van aardgas in woningen en gebouwen. Omdat aardgas een fossiele brandstof is, zorgt het ook voor klimaatverandering, specifiek gaat het om 11% van de Nederlandse CO₂-uitstoot. Om de klimaatdoelstellingen te halen moet Nederland dus van het gas af en overstappen op duurzame warmtebronnen voor onder meer verwarmen, koken en douchen. De transitie van verwarmen met aardgas naar duurzame verwarmingsalternatieven wordt de warmtetransitie genoemd. Om de warmtetransitie goed te laten voorlopen is het belangrijk dat wij op tijd starten met de voorbereidingen en ook bewoners gaan betrekken en informeren over de ontwikkelingen.

Deze ontwikkeling is in een stroomversnelling gekomen omdat per 1 juli de gasaansluitingsplicht voor nieuwbouw komt te vervallen. Dit volgt uit het nieuwe lid 7 van artikel 10 van de Gaswet waarin is bepaald dat de aansluitaak van de netbeheerders niet van toepassing is op het aansluiten van nieuwbouwwoningen. Omdat netbeheerders slechts wettelijke taken mogen uitvoeren en hun wettelijke gasaansluitplicht voor genoemde uitzonderingen komt te vervallen, betekent dit feitelijk een verbod om nieuwbouwwoningen, waarvoor de vergunning is aangevraagd na 1 juli 2018, aan te sluiten op het gasnet. De Wet Voortgang Energie Transitie (Wet Vet) heeft ook gevolgen voor aanvragen van omgevingsvergunningen voor nieuwbouwwoningen van na 1 juli 2018. Deze aanvragen moeten voldoen aan het Bouwbesluit 2012 en dus ook het daarin bepaalde over de energieprestatiecoëfficiënt (EPC-norm). Als de EPC-norm niet wordt gehaald zullen we een vergunningaanvraag wegens strijd met het Bouwbesluit weigeren.

2.1.8 Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij

Op 15 december 2015 hebben Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Brabant het ontwerp van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV versie 1.2) vastgesteld. Op 9 februari 2018 is de geactualiseerde BZV versie 2.0 vastgesteld. Op 13 juni 2018 hebben GS een maatregelenpakket vastgesteld op grond van het veehouderijbeleid en de BZV maakt daar een onderdeel vanuit. De BZV een instrument dat stuurt en stimuleert dat een veehouderij zorgvuldig is en daarmee goed past in haar omgeving. Een veehouder moet een voldoende BZV-score hebben op het moment dat hij zijn bedrijf wil uitbreiden.

De BZV raakt de bouwactiviteit, maar de daadwerkelijke toetsing gaat met name over milieuaspecten. Beoordelingen van vergunningaanvragen vinden plaats overeenkomstig voornoemde BZV Handreiking.

2.1.9 Samen Sterk in Brabant (SSiB)

Wij zijn deelnemer van het Convenant Groene handhaving Noord-Brabant en het Interventie- arrangement Wildcrossen. Het Convenant Groene handhaving heeft als belangrijk doel het mogelijk maken dat buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) op elkaars grondgebied en over gemeentegrenzen heen kunnen optreden. Dat is tot nu toe niet mogelijk omdat het optreden van boa's wettelijk gezien beperkt is tot het grondgebied of beheersgebied van de eigen werkgever (gemeente, waterschap, terreinbeheerder). Natuurgebieden van verschillende eigenaren liggen echter aaneengesloten en overtreders houden geen rekening met eigendoms- en gemeentegrenzen. Omdat boa's hier wel rekening mee moeten houden, komen ze in situaties terecht waarbij doorpakken op heterdaad of hulp bieden bij acties lastig wordt. Dit wordt ondervangen door in het convenant af te spreken onder welke voorwaarden groene boa's op elkaars grondgebied mogen optreden. Hierdoor wordt de veiligheid, effectiviteit en efficiëntie van de gezamenlijke boa-inzet vergroot.

Samen met SSiB stellen wij in het kader van wild crossen een team van wildcross experts samen. Dit team is verantwoordelijk voor alle handhavingsacties: de leden weten wat ze moeten doen om bijvoorbeeld ongelukken te voorkomen. Bij acties samen met de politie wordt het team aangevuld met onze verkeerhandhavers die ter plaatse onderzoek verricht.

2.1.10 ROK ODBN

In 2016 hebben we het Regionaal Operationeel Kader (ROK) vastgesteld. Het ROK is onder te verdelen in een strategisch en een operationeel beleidskader. Tevens zijn in het ROK zowel een regionale omgevingsanalyse als een risicoanalyse opgenomen. Het ROK is gebaseerd op een risicobenadering. Op grond daarvan zijn de bedrijven in risico klassen (hoog, gemiddeld en laag) ingedeeld. Het ROK werken we jaarlijks uit in een regionaal uitvoeringsprogramma. Het ROK maakt als bijlage 3 onderdeel uit van dit VTH beleid.

2.1.11 Mestverwerking

Per 1 januari 2014 geldt landelijk een mestverwerkingsplicht. In de Verordening ruimte 2014 zijn regels opgenomen over mest, waarin onderscheid gemaakt wordt tussen mestbewerking en mestverwerking. Mestbewerking is het gebruiken van technieken om de aard, samenstelling en hoedanigheid van mest te wijzigen. Mestvergisting is een vorm van mestbewerking die gas of elektriciteit oplevert. Mestverwerking is het bewerken van mest voor de export. Dat kan op verschillende manieren bijvoorbeeld door het drogen tot mestkorrels of het te verbranden.

Mestbewerkingsbedrijven en - installaties bij veehouderijen vallen via de Verordening Ruimte onder het provinciale beleid. Nieuwe bedrijven en installaties moeten voldoen aan verschillende voorwaarden, zoals onder andere een omgevingsdialoog, eisen aan de omgevingsvergunning waaronder bijvoorbeeld eisen voor geur en geluid en de zorg voor een goede leefomgeving en volksgezondheid. Tijdens de totstandkoming van dit VTH beleidsplan, is regionaal een concept opgesteld voor deze ontwikkeling, zie bijlage 4 en 5.

2.1.12 Bodembeleid en BasisRegistratie Ondergrond (BRO)

Bodembeleid

We hebben een Nota bodembeleid en een Bodemkwaliteitskaart in de regio Brabant Noord Oost vastgesteld. Deze kaart moeten we elke 5 jaren actualiseren. Vorig jaar hebben wij de ODBN opdracht gegeven om in regionaal verband een Bodemkwaliteitskaart en een Nota bodembeleid op te stellen. Met een regionale kaart en beleid zijn de spelregels voor alle burgers en bedrijven in de regio hetzelfde.

BRO

De BRO zorgt, naast andere basisregistraties zoals personen(BRP), adressen en gebouwen(BAG), topografie(BGT en kadaster(BRK), voor één uniforme landelijke registratie van gestandaardiseerde gegevens over de ondergrond, die door alle bestuursorganen samen wordt aangelegd en gebruikt. Elk bestuursorgaan levert de wettelijke gegevens aan de Landelijke Voorziening (LV) BRO, zodat deze samen komen met de gegevens van andere organisaties. De BRO vormt dan ook één van de informatie peilers onder het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Met name de combinatie van BRO-gegevens met andere gebiedsgerichte bronnen zoals bestemmingsplannen, infrastructuur, grondgebruik, kabels en leidingen, maakt het mogelijk om een betere bijdrage te leveren aan goede planvorming.

In tegenstelling tot eerdere basisregistraties, kiest het Rijk met de BRO voor een opbouw per tranche. Vanwege de diversiteit van te registreren objecten is een gefaseerde aanpak nodig (2018-2022). De inhoud van elke tranche zal steeds bij Algemene Maatregel van Bestuur worden vastgelegd. De eerste tranche is op 1 januari 2018 in werking getreden. Hiermee hebben wij als bronhouder de verplichting om alle geotechnische sonderingen, boormonsterbeschrijvingen en grondwatermonitoringputten bij de lande-

lijke voorziening aan te leveren. De BRO raakt veel verschillende disciplines binnen onze organisatie. Daarom hebben we een coördinator ondergrond aangewezen die alle BRO gerelateerde disciplines kent en begeleidt.

2.1.13 Volksgezondheid

Naar aanleiding van landelijk onderzoek naar volksgezondheidseffecten van intensieve veehouderijen heeft het rijk aangegeven hiervoor een toetsingskader te gaan opstellen voor nieuwe ontwikkelingen in de leefomgeving. Vanwege de ernst van de mogelijke risico's hebben we vorig jaar voor de tussentijd een interim-toetsingskader opgesteld. Dat heeft geresulteerd in de "Handreiking Veehouderij en Volksgezondheid" en de "Notitie Handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid". De handreiking bestaat uit een 8-stappenplan waarmee beoordeeld wordt of er een verhoogd risico voor de volksgezondheid kan optreden en of aanvullende advisering door de GGD wenselijk is. De notitie biedt een toetsingskader voor met name endotoxinen bij uitbreidingsplannen van veehouderijen.

Endotoxinen zijn celwandbestanddelen van bacteriën. Zij worden in de vorm van fijn stof geëmitteerd door ventilatiesystemen van stallen.

2.1.14 Omgevingsveiligheid

Het Rijk stelt al jaren budget beschikbaar voor het stimuleren van de structurele, adequate uitvoering van het externe veiligheidsbeleid en heeft daartoe het programma Impuls omgevingsveiligheid (IOV) 2015-2018 opgesteld. Der middelen van het programma komen ter beschikking van de omgevingsdiensten. Op 25 april 2018 heeft het Bestuurlijk Omgevingsberaad besloten om het IOV programma in 2019 (met minder budget) te verlengen. In 2020 is er geen programma of er komt een overgangsjaar.

2.2 Lokale ontwikkelingen

Onderstaande paragrafen geven inzicht in de lokale ontwikkelingen binnen het fysieke domein die van invloed zijn op VTH beleidsvelden van de gemeente.

2.2.1 Duurzaamheid

Wij hebben een duurzaamheidsconvenant 2013 -2016 en op 9 januari 2018 is een notitie "Duurzaamheidsambitie duurzaam bouwen, gemeente Uden" vastgesteld. Dit gaat over versnelling van duurzame bouw. De gemeente gaat voorwaarden stellen voor een nog duurzamere aanleg en beheer van de openbare ruimte in Uden. Zo bekijken we de mogelijkheden om duurzaam bouwen te stimuleren. Uden richt zich op een energieneutrale woningvoorraad 2035. Wij letten op duurzaamheidsmaatregelen en dat moet een belangrijk onderwerp zijn bij het overleg met initiatiefnemers van nieuwbouwprojecten.

2.2.2 Omgevingsdialoog

Wij geven vorm aan de toekomstige Omgevingswet middels toepassing van de interactieve omgevingsdialoog. Hiervoor hebben wij een handreiking omgevingsdialoog ontwikkeld. In de visie stellen wij verplicht dat initiatiefnemers in gesprek gaan met de omgeving. Dit noemen we de omgevingsdialoog. Die helpt om nieuwe plannen meer met de omgeving af te stemmen. Afstemmen betekent niet alleen een informatieavond organiseren om te vertellen wat je van plan bent, maar de omgeving ook echt betrekken in de planvorming. Voor de uitvoering van de VTH taken handelen we conform de handreiking.

2.2.3 Ondernijnde criminaliteit

Uit het coalitieakkoord komt het volgende naar voren: Wij willen dat iedereen in Uden zich veilig kan voelen. Dit is ook essentieel voor een prettige woon- en leefomgeving in Uden, Volkel en Odiliapeel. We gaan actief aan de slag om dit verder te verbeteren. Meer zichtbare aanwezigheid van politie en BOA's in de wijk is belangrijk. We spreken veroorzakers van overlast aan en nemen zowel proactieve (geven van voorlichting en zorg) als repressieve (handhaving op maat) maatregelen. Samen met de politie en andere ketenpartners betrekken we actief inwoners en wijken vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en initiatieven op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Dit bevordert de veiligheid en verbinding.

Wat gaan we doen?

- We zetten in op de aanpak van ondernijnde criminaliteit.
- We willen een integrale visie op het thema veiligheid en leggen dat vast in een Integraal Veiligheidsplan.
- We stimuleren dat mensen actief naar elkaar om kijken, dat doen we via buurtpreventie.
- We verhogen het veiligheidsgevoel met extra capaciteit voor BOA's, zonder dat dit ten koste gaat van de politie-inzet.

Eerder hebben we in 2013 het BIBOB beleid in het college vastgesteld en op 14-11-2013 is deze in werking getreden. Zie bijlage 6. Wij toetsen op BIBOB bij bouwkosten die hoger zijn dan 500.000 of bijvoorbeeld als bekend is dat er sprake kan zijn van crimineel geld dan vanaf 50.000 (bijvoorbeeld af-

valverwerkers, horeca en coffeeshops). Daarbij dienen we als VTH afdeling overstijgend te handelen en de integrale visie op het thema veiligheid verder invulling te geven.

3 Missie, visie en strategische doelstellingen

Visie

“Udenaar de toekomst”: Deze titel van de toekomst visie Uden 2020 vat de ambitie van de gemeente samen. Deze toekomstbestendigheid komt anders tot stand dan in het verleden waarbij de gemeente de inwoners faciliteert om nieuwe ontwikkelingen in Uden te realiseren, in plaats van deze zelf te sturen. We stimuleren en faciliteren burgerinitiatieven. Uden is een gastvrije gemeente, van oudsher fungeerde ze meerdere malen als toevluchtsoord, en we voelen ons ervoor verantwoordelijk dat inwoners, bedrijven en bezoekers zich prettig en welkom voelen in onze gemeente. Het is een prettige omgeving waar de relatie tussen mens en omgeving in balans is en waar ‘zorg voor elkaar’ nog steeds hoog in het vaandel staat. (Bron: Udenaar de toekomst)

In *“Udenaar de toekomst”* zijn kernwaarden opgenomen en heeft een brede samenwerking ertoe geleid dat de gemeentelijke organisatie voor én door Udenaren een missie, visie en kernwaarden heeft opgesteld. Deze elementen vormen het DNA van onze organisatie. Wij hechten hier grote waarde aan en deze staan hieronder verder uitgewerkt en zijn gerelateerd aan het VTH terrein.

3.1 Missie en visie

In het coalitieakkoord van 2018-2022 staat verwoord *“Bruisend Uden: daar wil je zijn, daar wil je blijven!”* Deze uitspraak hanteren we als missie voor de toekomst van gemeente Uden.

De visie van de gemeente Uden is: ‘een toekomstbestendig Uden: een goed woon- en leefklimaat voor nu en in de toekomst.’ De gemeente Uden realiseert deze visie op de volgende wijze: ‘We voeren professioneel op effectieve en doortastende wijze de wettelijke taken en bestuurlijke opdrachten uit op het gebied van veiligheid, vergunningen, toezicht en handhaving. Daarbij werken wij met gevoel en verstand nauw samen met interne en externe ketenpartners. We staan voor klantgerichte, resultaatgerichte en betrouwbare dienstverlening. We zeggen wat we doen en doen wat we zeggen. We denken mee in oplossingen en kunnen het uitleggen als iets niet kan. Daarbij hoort een dienstverlening gericht op het zoveel mogelijk digitaal en plaats onafhankelijk tijdig leveren van diensten en producten en een transparant beleid.’

Vertalen we deze visie en missie naar het VTH terrein dan streven wij naar een groen, gezond, gezellig en gastvrij Uden voor inwoners en ondernemers. Dat doen we door ons te richten op het behalen van onderstaande strategische doelstellingen en deze direct te koppelen aan de kernwaarden van onze organisatie.

3.2 Strategische doelstellingen (leidende principes)

De strategische doelstellingen koppelen we aan één of meerdere kernwaarden van onze organisatie. Wij hebben vijf kernwaarden geformuleerd in *“Udenaar de toekomst”*: groen, gezond, gezellig, gastvrij en gezamenlijk. Het overkoepelende doel van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Tijdens een creatiesessie met de vakinhoudelijke specialisten zijn de volgende strategische VTH doelstellingen geformuleerd. Elke strategische doelstelling is voorzien van een leidend principe. In een leidend principe formaliseren wij de kwaliteit die wij willen realiseren. Het is geen missie of motto maar het verwoordt een concrete kwaliteit waar men altijd van uit kan gaan. Een leidend principe is door iedereen maar op één manier te interpreteren.

• ***Veilige, gezonde en duurzame leefomgeving voor wonen, werken en recreëren (kernwaarden: Groen en Gezond)***

Leidend principe:

Wij realiseren dit in eerste instantie door erop toe te zien dat bestaande regels en voorschriften worden nageleefd. Het uitvoeren van vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken op de door de overheid vastgestelde voorschriften dragen bij aan deze doelstelling. Bovendien realiseren wij dit door beleidskaders, regels en voorschriften te formuleren.

• ***Dienstbaar samenwerken met burgers, bedrijven, initiatiefnemers en ketenpartners om op een samenhangende wijze een gedragen en gemotiveerde uitkomst te realiseren (kernwaarden: Gezamenlijkheid en Gastvrij)***

Leidend principe:

Wij hebben de ambitie om intensief in verbinding met de samenleving te staan en via dialoog met die samenleving in al zijn facetten, de aanwezige kracht en energie optimaal te benutten. Wij nodigen

partijen uit om vragen te stellen en samen te komen tot een afgewogen besluit, product of uitkomst. Indien nodig betekent dit ook duidelijk onderbouwen en motiveren waarom iets niet kan.

• **Betere naleving van wetgeving, regelgeving en voorschriften en een efficiënte, heldere en transparante uitvoering van taken (kernwaarde: Gezamenlijk)**

Leidend principe:

We voldoen aan de wettelijke eisen die de Wabo, Bor, Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) en de verordening VTH gemeente Uden stelt aan vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Dit betekent dat we op actieve wijze communiceren met als resultaat een beter naleefgedrag. We zijn in staat de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren en te waarborgen doordat er voldoende deskundigheid en capaciteit binnen de organisatie aanwezig is.

• **Financiën en bedrijfsvoering willen wij inzichtelijker en transparanter maken. (kernwaarde: Gezond)**

Leidend principe:

Wij hebben de ambitie om voor iedereen inzichtelijk en begrijpelijk te maken waar het geld naartoe gaat en waar het vandaan komt.

Deze leidende principes komen overeen met de kwaliteitsdoelstellingen in onze VTH kwaliteitsverordening van 2016: dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en financiën.

4 Probleemanalyse VTH

Artikel 7.2 van het Bor stelt een probleemanalyse verplicht, waarbij artikel 10.3 Mor voorschrijft dat de analyse inzicht geeft in de gevolgen voor de fysieke leefomgeving bij overtreding van voorschriften en in de kansen dat deze overtredingen zullen plaatsvinden. Met de fysieke leefomgeving als uitgangspunt analyseren we de taakvelden bouwen en erfgoed, ruimtelijke ordening, milieu, groen en APV. Dat leidt tot een gekwantificeerd risico, dat is afgestemd op onze situatie van de gemeente en waarmee verantwoordelijke keuzes gemaakt kunnen worden in de prioritering. Het vormt een basis voor een integraal uitvoeringsprogramma VTH.

De probleemanalyse bestaat uit een omgevingsanalyse en een risicoanalyse en vormt de basis om te komen tot een strategisch en een operationeel kader. De resultaten van de analyses zijn hierna aangegeven.

4.1 Omgevingsanalyse

Voor wat betreft onze omgeving sluiten we aan bij de Omgevingsvisie 2015. Belangrijke kwaliteiten zijn de centrale ligging, de goede bereikbaarheid via de A50; , onze onderscheidende positie in de regio en een hoog voorzieningenniveau met regionale trekkers. We hebben woonmilieus met veel ruimte en groen en er is een groot en sterk netwerk van midden- en kleinbedrijf. Ook het buitengebied kent haar kwaliteiten; de Maashorst met haar aantrekkelijke landschap voor recreanten en bewoners. Unieke elementen als breuklijnen, wijstverschijnselen en stuifduinen onderstrepen de kwaliteiten van het buitengebied. Maar ook de kwaliteiten als productiegebied voor de landbouw moeten niet worden onderschat. We maken niet voor niets deel uit van AgriFood Capital. Ons DNA komt ook terug in de kernwaarden verwoord in de toekomstvisie 'Udenaar de toekomst'. 'De kracht van Uden is onze groene, gezonde, gastvrije en gezellige gemeenschap (de 4 G's) en dat moet zo blijven. Alle inwoners, ondernemers, bezoekers – alle mensen samen – vormen deze gemeenschap. Udenaar de toekomst is hét inspiratieplatform geworden waar we samen werken aan ideeën en oplossingen om in de toekomst een nog gezondere, groenere, gastvrijere en gezelligere gemeenschap te maken. Zodat Uden een plek is om van te (blijven) houden.'

Behalve een gebiedsanalyse staat in de procescriteria gemeld waar een probleemanalyse in detail nog meer aan moet voldoen. Voor vergunningverlening bestaat dat onder andere uit aantal en te verwachten vergunningsaanvragen en voor toezicht en handhaving de te verwachten bouw- en sloopwerken in afwijking van de vergunning tijdens de bouwfase. Zodra deze gegevens jaarlijks in kaart zijn gebracht, dient in deze paragraaf een korte analyse ervan te worden opgenomen en daarmee wordt voldaan aan de vereiste probleemanalyse VTH. De eerste gegevens over de afgelopen drie jaar zijn in kaart gebracht en daarmee is de nulmeting gerealiseerd. De verplichte criteria waarop de probleemanalyse betrekking heeft, zijn opgenomen in bijlage 7.

De ODBN heeft voor de basistaken ook een regionale probleemanalyse toezicht en handhaving uitgevoerd. Voor de omgevingsanalyse is een uitvraag gedaan naar alle deelnemers waarin werd verzocht om informatie over lokaal beleid en lokale problemen en ontwikkelingen. Alle data zijn verwerkt tot een gemeenschappelijk rapport. De regionale probleemanalyse is als bijlage 8 toegevoegd. Voor de risicoanalyse is gebruik gemaakt van het DBC model. Door deskundigen van zowel gemeenten, Brandweer Brabant Noord en ODBN zijn de risico's op basis van een karakteristieke maximale calamiteit

bepaald. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het Regionaal operationeel beleidskader (ROK) (zie bijlage 3) dat in 2016 door het college is vastgesteld. Het ROK gaat over toezicht en handhaving. Het onderdeel vergunningen gaan we naar verwachting eind dit jaar in regionaal ODBN verband opstellen en separaat in het college vaststellen.

Wij stellen jaarlijks een verslag (art. 7.2 lid 9 Bor) op over de behaalde doelen en eventuele noodzaak voor aanpassingen in het beleid, de prioriteiten en/of gestelde doelen. Deze verwerken we in het daarop volgende uitvoeringsprogramma en het eventueel opvolgende beleid. Het jaarprogramma en het jaarverslag stellen we vast in het college en de raad informeren we daarover. Zie voor verdere toelichting over de risicoanalyse, de handleiding risico-analyse in bijlage 9.

4.2 Risicoanalyse VTH

Naast de omgevingsanalyse vormt de risicoanalyse een onderdeel van de probleemanalyse. Wij hebben gekozen voor een kwalitatieve risicomethode. Deze methode (deels gebaseerd op het DBC- risicomodel) leidt uiteindelijk tot een prioriteitstelling voor het integraal vergunning- en handhavingprogramma.

Beleid opstellen betekent keuzes maken: nooit zal er voldoende capaciteit zijn om alle taken uitputtend uit te voeren. Het stellen van prioriteiten heeft dus als doel het bepalen van die problemen/overtredingssoorten die in potentie risicovol zijn en waar we (derhalve) het meeste toezicht of aandacht aan moet schenken. De risicoanalyse levert inzicht in de benodigde menskracht en middelen, gebaseerd op de risico's van activiteiten, en op de specifieke lokale situatie. In deze benadering komen de door de experts belangrijk gevonden onderwerpen naar boven. Deze zijn in de volgende paragrafen aangegeven. Het is voor de duidelijkheid goed te vermelden dat het in deze analyse niet gaat over een opsomming van alle reguliere activiteiten die binnen ons VTH domein aan de orde zijn, maar alleen die activiteiten die de experts aanbevelen als prioriteit voor de komende jaren.

De input is door middel van het bevragen van onze vakspecialisten tot stand gekomen. De vragen zijn per domein beantwoord (Bouwen en Erfgoed, RO, Milieu, Brandveiligheid, Groen en APV). In de bijlage 10 is een gedetailleerd overzicht met de uitgewerkte resultaten te vinden.

4.2.1 Domein Bouwen en Erfgoed

Binnen onze gemeente doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van bouwen en erfgoed. De meest relevante overtredingen zijn:

- Illegaal gebruik van panden.
- Huisvesting arbeidsmigranten.

In de uitvoeringsbeleidsperiode 2018-2022 gaan wij hier op de volgende wijze aandacht aangeven: In 2013 is het college akkoord gegaan met een projectvoorstel Huisvesting arbeidsmigranten. Dit project is eind 2014 afgerond. Daarna heeft het college in juli 2016 met een aantal marktpartijen het Convenant Huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten ondertekend. Met de convenantpartners is afgesproken dat we periodiek steekproefsgewijze aangekondigde controles uitvoeren en hun panden SNF gecertificeerd zijn. Nieuwe meldingen/signalen controleren we onaangekondigd. Dit geldt ook voor de panden van uitzendbureaus welke niet deel uitmaken van het convenant. Het illegale gebruik van panden nemen we mee vanuit het reguliere handhavingstraject.

4.2.2 Domein RO

Binnen onze gemeente doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van ruimtelijke ordening. De meest relevante overtredingen zijn:

- Gebruik in strijd met bestemmingsplan.
- Het uitvoeren van werken of werkzaamheden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.

In de uitvoeringsbeleidsperiode 2018-2022 gaan wij hier op de volgende wijze aandacht aangeven: Wij gaan in 2019 verder met het actief opsporen van strijdig gebruik van bestemmingsplan. De overtreder zal dan gesommeerd worden om het strijdig gebruik te staken en het in overeenstemming te brengen met het toegestane gebruik. De bestemmingsplannen zullen we waar nodig actualiseren.

4.2.3 Domein Milieu

De toezicht en handhaving taken van dit domein zijn opgepakt door de ODBN en de risicovolle activiteiten en overtredingen zijn terug te vinden in het Regionaal Operationeel Kader (ROK). De vergunningverleningstaken komen terug in een nog in regionaal verband op te stellen beleidskader.

4.2.4 Domein Groen

Binnen onze gemeente doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van Groen. De meest relevante overtredingen zijn:

- Crossen met motoren en ATB fietsen in natuurgebieden, individueel en in groepsverband.

In de uitvoeringsbeleidsperiode 2018-2022 gaan wij hier op de volgende wijze aandacht aan geven: Wij participeren in Samen Sterk in Brabant (SSiB). De provincie en bijna alle gemeenten werken hierin samen om een impuls te geven aan de toezicht en handhaving in het buitengebied. SSiB werkt met een regionaal jaarprogramma, jaarverslag en prioritering. Het dumpen, verbranden, lozen van afval, wildcrossen en stroperij zijn speerpunten in de aanpak. Een regionaal Handhavings-team Buitengebied is 24 uur per dag, 7 dagen per week hiervoor beschikbaar.

4.2.5 Domein APV

Binnen dit domein beperken de overtredingen zich tot de laagste risiconiveaus binnen onze gemeente. Daarom benoemen we dit niet apart.

4.3 Prioriteitstelling

In de vorige paragrafen zijn de uitkomsten van de probleemanalyse gepresenteerd. Daarbij zijn de risico's van groot naar zeer klein gerangschikt. In deze paragraaf leggen we vast welke prioriteiten we aan de vergunning- en handhavingstaken toekennen. De rode draad in het VTH-beleid is dat de inschatting van de risico's voor de leefomgeving doorslaggevend is voor de prioriteiten die we stellen bij het stimuleren en/of afdwingen van het naleefgedrag. Omdat er beperkte capaciteit is die niet op alles ingezet kan worden, geven we prioriteit aan de thema's en gevallen waarin de risico's van niet- naleving (kans maal effect) het grootst zijn.

4.3.1 Landelijke prioriteiten

Voorheen werden voor handhavingssamenwerking jaarlijks meerjarige landelijke handhavingsprioriteiten vastgesteld, die gemeenten verplicht dienden mee te nemen in hun beleid. Het verschijnsel "landelijke handhavingsprioriteiten" bestaat nog steeds, maar heeft binnen de landelijke herziening van het gehele VTH-stelsel nog niet geleid tot concrete landelijke prioriteiten. De enige landelijke afspraak tussen Rijk en koepels is, dat alle betrokken instanties ook in hun VTH- taakuitvoering uitvoering gaan geven aan de afspraken van het SER Energie Akkoord. In 2012 is de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED) vastgesteld. De EED is in 2012 door de Europese Commissie vastgesteld en in 2015 vertaald naar landelijke regelgeving. De EED betreft een wettelijke verplichting voor grote ondernemingen om een keer per vier jaar een energieaudit uit te voeren en de rapportage voor toetsing aan het bevoegd gezag aan te bieden. Wel wordt in het voorliggende herziene VTH- beleid rekening gehouden met gewijzigde wet- en regelgeving, met actueel gemeentelijk beleid en met actuele landelijke en lokale ontwikkelingen in relatie tot de kwaliteit van de leefomgeving.

4.3.2 Prioriteitstelling VTH

Vergunningverlening

Bij vergunningverlening vindt prioritering plaats op het niveau van diepgang van toetsing van de aanvraag. In kwantitatieve zin kan geen prioritering plaatsvinden. Vergunningverlening is een vraag gestuurd proces waar de gemeente geen invloed op heeft. Een ingekomen vergunningaanvraag moeten we nu eenmaal binnen de wettelijke termijnen afhandelen.

De basis voor de gestelde doelen en prioriteiten komt uit de risicoanalyse. De wetgever schrijft voor dat een risicoanalyse ten grondslag moet liggen aan het beleid (art. 7.2, lid 2 Besluit Omgevingsrecht). De analyse geeft inzicht waar de risico's zich voordoen en geeft op deze wijze een handvat voor het maken van keuzes in zowel toetsing als toezicht en handhaving. Risico's behoren beheersbaar en controleerbaar te zijn. Het vaststellen van de niveaus (de diepgang) en de aspecten waarop we vergunningsaanvragen toetsen en het vastleggen daarvan in protocollen maken die risico's beheersbaar. Door het werken met toetsprotocollen zijn de interne risico's afgedekt. Daarnaast kunnen we mogelijk hierdoor eventuele aansprakelijkheidsstellingen voorkomen. Dit werken we in hoofdstuk 5 verder uit.

Op dit moment maken onze Wabo regisseurs gebruik van BRIS (web applicatie voor technische toetsing). BRIS gaat uit van de landelijke toets matrix Bouwbesluit 2012 voor de toetsing van plannen aan het Bouwbesluit. Voor uitbreiding van panden waarbij het uitsluitend om constructie onderdelen gaat, gebruiken we landelijke toets matrix Bouwbesluit 2012, toets protocol 1 (normale werkdruk). Wijzigingen in wet- en regelgeving worden automatisch doorgevoerd zodat wij altijd toetsen aan de laatste versies van de matrixen en protocollen. De toetsrapportages slaan we op in het van toepassing zijnde Corsa dossier. Tot heden toe hebben we bovenstaande werkwijze niet in onze vigerende vergunningbeleidsnota opgenomen.

Toezicht en handhaving

Zoals in 4.2 al aangegeven gaat het in deze analyse niet over *alle* reguliere activiteiten die binnen ons VTH domein aan de orde zijn, maar alleen die activiteiten die de experts aangewezen hebben als prioriteit voor de komende jaren. Bovendien heeft prioritering in het milieu domein toezicht en handhaving,

zoals eerder vermeld, reeds in regionaal ODBN verband plaatsgevonden. Met in- en extern betrokken vakmensen is beoordeeld hoe groot de kans en de impact is als de aangedragen knelpunten/overtredingen zich voordoen.

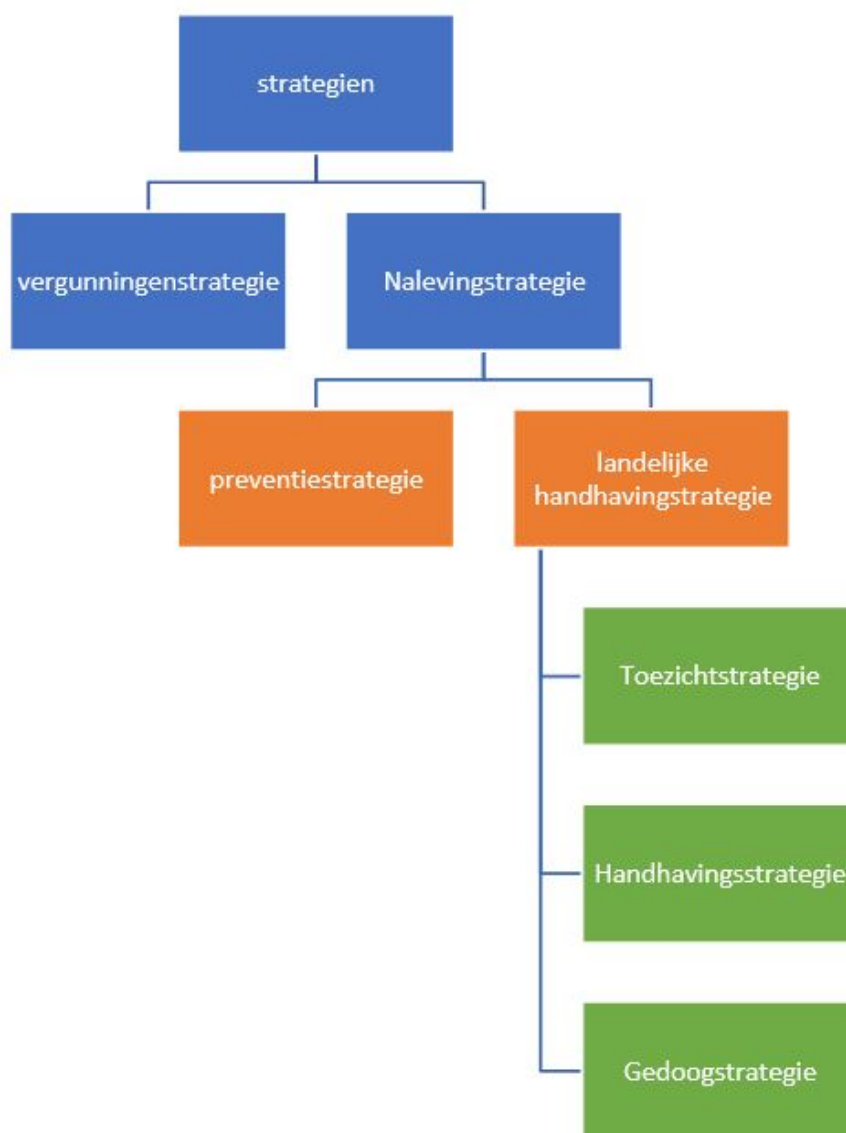
Prioriteitstelling VTH

Onderstaande opsomming geeft de resultaten weer van de door ons uitgevoerde VTH risicoanalyse (zie bijlage 10). Dit zijn tevens de prioriteiten voor de komende beleidsperiode. Daarnaast zullen we naar aanleiding van meldingen of handavingsverzoeken, ongeacht de prioriteit, altijd actie ondernemen.

- Illegaal gebruik van panden.
- Huisvesting arbeidsmigranten.
- Gebruik in strijd met bestemmingsplan.
- Het uitvoeren van werken of werkzaamheden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.
- Crossen met motoren en ATB fietsen in natuurgebieden, individueel en in groepsverband.

5 Strategieën (operationeel beleidskader)

Dit hoofdstuk is verdeeld in een vergunningverlening strategie en een handhaving strategie. Dit is in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.



5.1 Strategie vergunningverlening

Volgens de procescriteria in de kwaliteitscriteria moeten wij handelen op grond van een vergunningenstrategie en objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning en

het afhandelen van meldingen. Algemeen uitgangspunt bij vergunningverlening is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen. De aanvraag vormt immers de basis voor de te verlenen vergunning en na vergunningverlening voor adequaat toezicht en eventueel handhaving. In deze vergunningenstrategie is hierna vastgelegd *welke vormen* van vergunningverlening wij hanteren en *welke werkwijzen* we bij aanvragen voor vergunningen toepassen. Het bevoegd gezag zorgt er immers voor dat de werkwijzen (processen) van vergunningverlening volgens een geborgd proces verlopen. Tevens zijn hierna de toetsingsniveau's voor de domeinen Bouwen (inclusief welstand) en RO verder uitgewerkt. Zoals eerder aangegeven gaan we het strategisch beleidskader voor het onderdeel milieu in regionaal ODBN verband verder uitwerken. Wel geven we aan welk milieubeleid we al hebben vastgesteld. Het onderdeel brandveiligheid, APV en Groen nemen we mee in de behandeling van het Wabo vergunningen traject bij het domein Bouwen. Vervolgens zijn per beleidsveld de doelstellingen en daarbij horende indicatoren in beeld gebracht.

5.1.1 Basiswerkwijze en vormen vergunningverlening

Basiswerkwijze

Als bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen zorgen wij ervoor dat de werkwijze (processen) van vergunningverlening volgens een geborgd proces verloopt. De formele juridische basis voor het verlenen van vergunningen is vastgelegd in wetgeving. In deze wetgeving is veelal een bepaalde administratieve etquette vastgelegd. De verschillende vormen van vergunningen met de bijbehorende procedures zijn wettelijk vastgelegd en worden hier verder niet behandeld.

Het doel van de toets omgevingsvergunningen is het zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. Hierbij wordt gehandeld vanuit het denken in mogelijkheden, zonder overige belangen uit het oog te verliezen. De komst van de Wabo heeft ertoe geleid dat bij het aanvragen van een Wabo-vergunning wordt gewerkt met casemanagement. Bij elke aanvraag wordt een medewerker (omgevings)vergunningen toegewezen. De klant beschikt hierdoor over één vast aanspreekpunt na indiening. Het 'van het kastje naar de muur sturen' wordt hierdoor sterk verminderd, evenals het risico dat bij vergunningverlening tegenstrijdige voorschriften worden gesteld. De medewerker krijgt vanuit de betrokken disciplines en afdelingen adviezen aangereikt en ziet toe op het integrale karakter van de (omgevings)vergunning.

Bij elke aanvraag omgevingsvergunning wordt de toets aan het bestemmingsplan, de gemeentelijke regelgeving, APV, Bouwverordening en de welstandstoets (voor zover van toepassing) altijd volledig uitgevoerd. Wel wordt een bepaalde mate van diepgang in de bouwtechnische toets aan het Bouwbesluit aangebracht. Het Bouwbesluit geeft o.a. voorschriften voor het bouwen van bouwwerken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in soorten van bouwwerken, zoals woningen, woongebouwen, woonwagens en gebouwen die niet voor bewoning bedoeld zijn, alsmede bouwwerken die geen gebouwen zijn. Deze onderscheiding in soorten bouwwerken is weer onderverdeeld naar een indeling in functies, zoals woonfunctie, bijeenkomstfunctie, winkelfunctie enz. Deze gebruiksfuncties zijn belangrijk bij de toetsing, omdat de onderdelen waarop getoetst wordt en de mate waarin die toetsing plaatsvindt, mede afhankelijk is van die gebruiksfuncties.

Verder hanteren we een scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De scheiding ligt vast in de functiebeschrijvingen. We hebben geen scheiding aangebracht tussen vooroverleg en vergunningverlening. Binnen de gemeente Uden vinden we het juist erg belangrijk dat de klant een vast aanspreekpunt heeft gedurende het gehele vergunningetraject (vooroverleg en aanvraagfase). We hebben hiervoor Wabo-regisseurs aangewezen. Deze Wabo-regisseurs regisseren de aanvraag en de vergunning van het indienen van het eerste schetsplan tot de afgifte van de vergunning. Zij vragen andere vakdisciplines om adviezen over volledigheid en de inhoud van de ingediende stukken en bewaken de voortgang in het gehele traject. Tijdens het gehele vergunningenproces (inclusief het vooroverlegtraject) blijft één Wabo-regisseur verantwoordelijk voor het project. Zo weet de klant altijd bij wie hij of zij terecht kan met vragen of voor adviezen. Na verlening van de vergunning dragen we die zorg voor het contact met de klant over aan een buiteninspecteur (bouwen) en/of een toezichthouder (milieu) voor het toezicht tijdens realisatie en ingebruikneming.

Vormen van vergunningverlening

We onderscheiden de volgende vormen van vergunningverlening:

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

Indien een aanvrager een vergund initiatief niet realiseert, versturen we een verzoek tot intrekking. Deze check voeren we jaarlijks uit. Dit om te voorkomen dat we activiteiten realiseren op basis van verouderde regels.

5.1.2 Toets omgevingsvergunning

Waarom een toetsingsprotocol vaststellen?

Elke bouwplantoetser maakt bij de toetsing van een bouwplan bewust of onbewust een risicoanalyse op basis waarvan hij of zij de toetsing uitvoert. Omdat kennis en ervaring per bouwplantoetser sterk kunnen verschillen, kan hieruit logischerwijs de conclusie worden getrokken dat het toetsen van bouwplannen tussen gemeenten onderling en binnen een gemeente in meer of mindere mate kan verschillen. Naar aanleiding van een aantal ernstige gebeurtenissen met bouwwerken, o.a. in Maastricht, heeft de rijksoverheid dit onderkend en worden gemeenten geadviseerd om een toetsingsprotocol vast te stellen, waarmee voor een ieder inzichtelijk is wat het gehanteerde minimale toetsingsniveau is, wat in welke mate wordt getoetst en wat de daarbij gehanteerde risicoanalyse is.

Landelijk is door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht een toetsmatrix opgesteld. Gemeenten kunnen die gebruiken bij de bepaling van hun toetsingsprotocol. Het is onmogelijk om vooraf aan te tonen dat een bouwwerk 100% zal gaan voldoen aan het Bouwbesluit. Wettelijk gezien dient de aanvrager daarom 'slechts' aannemelijk te maken dat het bouwwerk zal gaan voldoen aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit. Het is de taak van de gemeente om te controleren of de aanvrager dat voldoende aannemelijk heeft gemaakt. Bij het inhoudelijk toetsen van aanvragen heeft de gemeente de vrijheid om zelf te bepalen hoe dat vorm te geven. Voor de toetsing van aanvragen wordt gebruikt gemaakt van de toetsingsmatrix uit Bris, een webapplicatie die gebaseerd is op het Landelijk Toetsingsprotocol. Tot nu toe is deze bouwtechnische toets in onze gemeente niet geformaliseerd.

Voor de toets omgevingsvergunning onderscheiden we een toetsingsbeleid voor Bouwbesluit, Welstandsbeleid en Ruimtelijke Ordening beleid, hieronder nader toegelicht.

Toetsingsbeleid Bouwbesluit

Op dit moment maken onze Wabo regisseurs gebruik van BRIS (web applicatie voor technische toetsing). BRIS gaat uit van de Landelijke toetsmatrix Bouwbesluit 2012 (januari 2018) voor de toetsing van plannen aan het Bouwbesluit. Zie bijlage 11. Voor uitbreiding van panden waarbij het uitsluitend om constructie onderdelen gaat, gebruiken we de Landelijke toets matrix Bouwbesluit 2012, toets protocol 1 (normale werkdruk). Wijzigingen in wet- en regelgeving worden automatisch doorgevoerd zodat wij altijd toetsen aan de laatste versies van de matrixen en protocollen. De toetsrapportages slaan we op in het van toepassing zijnde Corsa dossier.

Tot heden toe hebben we bovenstaande werkwijze niet in onze vigerende vergunningenbeleidsnota opgenomen. Met het vaststellen van dit VTH beleidsplan zijn de niveaus van diepgang van toetsing vastgesteld. Door het aannemelijkheids criterium te hanteren beperken we ons tot het toetsen van de aspecten die wij prioriteit wensen te geven.

Welstandsbeleid

De welstandsnota van de gemeente Uden is op 3 oktober 2013 vastgesteld door de gemeenteraad en is op 9 oktober 2013 in werking getreden. Er zijn gebieden waar we streng toetsen en gebieden die vrij van toetsing zijn, zie bijlage 12.

Ruimtelijke Ordening beleid

De procescriteria vragen om een afwijkingenbeleid en een ontheffingsbeleid. Wij geven hier als volgt invulling aan.

Wanneer een omgevingsvergunning voor het bouwen in strijd met de bepalingen van een bestemmingsplan is ingediend, zijn wij op basis van artikel 2.10 van de Wabo verplicht te onderzoeken of afwijking van de bestemmingsplanbepalingen mogelijk is. Om af te wijken van een bestemmingsplan kent de Wabo 3 soorten afwijkingen.

Voor de kruimelgevallen hebben we beleid vastgesteld, zie bijlage 13. Dit is inwerking getreden op 29 maart 2012.

Voor de binnenplanse afwijkingen is geen beleid noodzakelijk. Daarvan heeft de raad immers gezegd: afwijken binnen die kaders is prima, mits voldaan aan de voorwaarden die hieraan gekoppeld zijn.

Voor de 'grote' afwijkingen: hiervoor hebben we geen beleid vastgesteld en dit is ook niet wenselijk. Dit betreft in feite maatwerk. Het kader is hier – net als bij de andere 2 afwijkingen – het wettelijk criterium van een 'goede ruimtelijke ordening'.

Verder passen wij bij een beoordeling van het woon- en leefklimaat in het kader van de Wet ruimtelijke ordening de beleidsregel geur en ruimtelijke plannen toe. Deze beleidsregel is op 17 december 2015 in de raad vastgesteld. De beleidsregel is als bijlage 14 toegevoegd.

Milieu beleid

Zoals eerder aangegeven gaan we het strategisch beleidskader voor het onderdeel milieu in regionaal ODBN verband verder uitwerken. Hieronder geven we aan welk milieubeleid we al hebben vastgesteld.

- Beleidsvisie externe veiligheid gemeente Uden (toetsingskader bij besluitvorming ruimtelijke plannen en omgevingsvergunningen). Vastgesteld in de Raad op 12 april 2011.
- Nota bodembeheer en Regionale bodemkwaliteitskaart. Vastgesteld in college op 12 juli 2011.
- Geurgebiedsvisie 2016 gemeente Uden. Vastgesteld in de Raad op 31 maart 2016.
- Verordening geurhinder en veehouderij 2016 gemeente Uden. Vastgesteld in de raad op 31 maart 2016.
- De Handreiking Veehouderij en Volksgezondheid. Vastgesteld in de Raad op 6 juni 2017.
- De Notitie Handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid. Vastgesteld in de raad op 6 juni 2017.
- Evaluatierapport geurbeleid gemeente Uden. Vastgesteld in college op 21 november 2017.

5.1.3 Operationele doelstellingen vergunningverlening per beleidsveld

In onderstaande tabel beschrijven wij de doelstellingen per beleidsveld voorzien van de benodigde indicatoren en wenselijk toe te passen instrumenten. In de tweede kolom doelstelling staan cursief ook de strategische doelen gekoppeld die terug te vinden zijn in hoofdstuk 3. Door het maken van deze koppeling is de beleidscyclus sluitend, operationaliseren we de kwaliteit en realiseren de meetbaarheid van de doelstellingen. Het gaat om de volgende strategische doelen:

Veiligheid: Veilige, gezonde en duurzame samenleving voor wonen, werken en recreëren.

Dienstverlening: Dienstbaar samenwerking met burgers, bedrijven, initiatiefnemers en ketenpartners om op een samenhangende en gedragen een gemotiveerde uitkomst te realiseren.

Uitvoeringskwaliteit: Betere naleving van wetgeving, regelgeving en voorschriften en een efficiënte, heldere en transparante uitvoering van taken.

Financiën: Financiën en bedrijfsvoering willen wij inzichtelijker en transparanter maken.

Operationele doelstellingen vergunningverlening per beleidsveld uitgewerkt:

| Domein/ Beleidsveld | Doelstelling (gekoppeld aan strategisch doel) | Indicator | Instrument |
|----------------------------------|---|--|--|
| Bouwen en Erfgoed | Beoordeling vergunningaanvragen bouwen overeenkomstig toetsprotocol. (uitvoeringskwaliteit) | Percentage besluiten in het verslagjaar op vergunning aanvragen die niet met het toetsprotocol zijn uitgevoerd. | Toetsen aan Handhavingstrategie. |
| RO | Bestemmingsplan ontwikkeling vindt zo veel mogelijk uniform plaats. (dienstverlening) | Check bij verleende bestemmingsplannen in het verslagjaar of de eis van te volgen standaarden in opdrachten zijn meegegeven. | Toetsen volgens beginselbereidheid en afwijkingenbeleid. |
| Groen | Verhogen van transparantie inzake de beoordelingsmethode bij aanvragen van kapvergunningen (dienstverlening) | Het aantal bezwaarschriften neemt af ten opzichte van voorgaande verslagjaren. | Opnemen in jaarprogramma. |
| Brandveilig gebruik van gebouwen | In gebouwen waar groter risico is, zijn maatregelen getroffen om dit tot een minimum te beperken. (veiligheid) | Aantal verleende vergunningen (Wabo bouwen en Gebruiksvergunningen) met maatregelen van het verslagjaar. | Toezichtstrategie brandveiligheid. |
| Algemeen | Beoordeling vergunningaanvragen/meldingen conform bodemniveau zoals vastgelegd in de Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht gemeente Uden. (uitvoeringskwaliteit) | Jaarlijkse verificatie voorwaarden kwaliteitscriteria VTH 2.1 (onderdeel jaargesprek). | Jaarlijks toetsen aan kwaliteitscriteria VTH 2.1. |

| | | | |
|-----------|---|--|---|
| Algemeen | Besluitvorming op vergunningaanvragen/me ldingen binnen de wettelijke termijn. (<i>dienstverlening</i>) | Percentage besluiten in het verslagjaar op aanvragen die buiten (eventueel met verdagingsbesluit) de wettelijke termijn zijn verleend. | Handelen vergunningaanvragen binnen wettelijke termijn. |
| Financiën | Financiën en bedrijfsvoering willen wij inzichtelijker en transparanter maken (<i>financiën</i>) | De benodigde en beschikbare middelen zijn in het jaarprogramma aangegeven. | Opnemen in jaarprogramma. |

5.2 Strategie handhaving

Een groot aantal factoren bepalen in hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd. Dit varieert van kennis van de regels, via het nut en de noodzaak er van inzien, tot het bewust overtreden er van. Een aantal van deze factoren is te beïnvloeden door consequent te handhaven in de meest brede zin van het woord. Alle activiteiten die erop gericht zijn om er voor te zorgen dat regels worden nageleefd, vatten we samen in een naleefstrategie. De naleefstrategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van de voorschriften. Een naleefstrategie bestaat uit vier aparte strategieën: een **preventiestrategie** en een **landelijke handhavingstrategie**, bestaand uit een **toezichtstrategie**, een **sanctiestrategie** en een **gedoogstrategie**. Deze strategieën lichten we in de navolgende paragrafen toe. Vervolgens beschrijven we de doelen die we willen bereiken en de strategieën zoals we die daartoe inzetten.

5.2.1 Landelijke handhavingstrategie

De Landelijke Handhavingstrategie (LHS) is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat alle bevoegde overheden en handhavingsinstanties kunnen volgen, om passend in te grijpen bij bevindingen opgedaan tijdens toezicht. Toepassing van de LHS leidt tot afgestemd en effectief handelen. Afhankelijk van de situatie kunnen handhavers op basis van de LHS weloverwogen kiezen welk handhavingsinstrument het meest passend is. Om de juiste sanctiestrategie te bepalen kiest de handhaver in de LHS enerzijds welk gedrag van de overtreder van toepassing is en anderzijds de ernst van de overtreding. Bewust gemaakte overtredingen met ernstige gevolgen worden zwaarder aangepakt, bijvoorbeeld met een mix van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Bij de inzet van strafrechtelijke middelen is nauwe samenwerking met politie en OM vereist.

Op 22 december 2015 heeft het college besloten om de Landelijke handhavingstrategie vanaf 1 januari 2016 te gebruiken als uitvoeringskader voor de handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit geldt dus voor alle Wabo domeinen. De LHS is als bijlage 15 toegevoegd.

5.2.2 Preventiestrategie

Voor het grootste gedeelte van de mensen zal het enkele feit met het bekend zijn met een regel al betekenen dat zij zich confirmeren aan deze regel. Echter een kleinere groep, zal toch bewust vanuit eigen gewin op grond van diverse aspecten (bijvoorbeeld detectiekans en sanctie-ernst) een afweging maken of overtreding loont. Op deze groep zijn de "dimensies van spontane naleving" minder van invloed en komt er meer gewicht toe aan de "handhavingsdimensies".



naleving piramide

mix van instrumenten

De preventiestrategie richt zich hoofdzakelijk op de onderste lagen (onbewust overtreden en spontaan en bewust naleven) uit de nalevingpiramide. Deze groep staat het meeste open voor preventieve beïnvloeding. Toch zal de preventieve inzet ook –zij het in mindere mate- van invloed zijn op groepen hoger in de nalevingpiramide. Door voorlichting over de sanctie-ernst en geavanceerde toezichtmethoden, kan deze doelgroep mogelijk ook op andere gedachten worden gebracht. Een kleine, selecte groep (top van de piramide: bewust en structureel) zal alleen door strafrechtelijk optreden op andere gedachten gebracht kunnen worden. In de sanctiestrategie wordt op dit gedragsaspect uitdrukkelijk gestuurd.

Het primaire doel van een preventiestrategie is om de spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Naleving van regelgeving is helaas niet vanzelfsprekend. De opgelegde sancties ontmoedigen toekomstige overtreders en hebben daarom een preventief effect.

De traditionele toezichts- en handhavingsaanpak grijpt vooral in op rationeel gedrag. Als we ook het onbewuste gedrag betrekken in ons handelen, valt daarmee mogelijk winst te boeken. Het Interventie-Kompas, zoals ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, is een hulpmiddel waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt aan welke knoppen we moeten draaien om gewenst gedrag te stimuleren. Bij het bedrijventoezicht passen we deze interventie methodiek toe bij de branchegewijze handhaving. We analyseren het gedrag zoveel als mogelijk en bepalen daarna een geschikt interventie instrument. Dit kan bijvoorbeeld zijn door vooraf een aankondigings- of communicatiebrief toe te zenden.

5.2.3 Gedoogstrategie

Uitgangspunt bij gedogen

De beginselplicht tot handhaven geldt als centraal uitgangspunt voor het handhavingsbeleid. In principe moet normovertreding worden beëindigd door de overtreder te dwingen zich weer aan de gestelde regels te houden. Slechts in uitzonderingssituaties willen we, met inachtneming van procedurele en inhoudelijke voorwaarden overgaan tot actief gedogen.

Wat is gedogen?

We onderscheiden twee vormen van gedogen: actief gedogen en passief gedogen.

1. Actief gedogen

Actief gedogen wordt gezien als het resultaat van een weloverwogen besluit (gedoogbesluit) van het bevoegd gezag. Dit besluit komt op een zorgvuldige wijze tot stand, en geeft nauwkeurig aan onder welke voorwaarden en voor welke duur de overtreding wordt toegestaan, onder afzien van het gebruik van handhavingsbevoegdheden.

2. Passief gedogen

We moeten erkennen dat er ook gedoogd wordt (en zal worden) zonder dat een dergelijke afweging plaats kan vinden, het zogenaamd 'passieve gedogen'. Het gaat dan om het feitelijk niet optreden tegen wel bij het bevoegde gezag bekende normafwijkingen. Het betreft normafwijkingen, die van zo geringe aard zijn dat of de norm nauwelijks wordt aangetast, of dat handhaven onevenredig zou zijn. Dergelijke passieve gedoogbeslissingen moeten wel zoveel mogelijk zichtbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld

door standaardregistratie bij toezicht. Deze gedoogruimte loopt veelal samen met de vrije ruimte die in de toezichtfase aan toezichthouders wordt gegund om te waarschuwen en te overreden, dan wel om voor zeer kleine afwijkingen geen verdere actie te nemen. Als het bestuur hier geen zicht op heeft kan het daarvoor slecht de verantwoordelijkheid dragen. Het passieve gedogen moet in kaart worden gebracht en vervolgens dient op basis van de toezichtstrategie een vervolgfaweging te worden gemaakt.

In welke situaties gedogen we?

Onderstaande situaties kunnen aanleiding geven om, onder voorwaarden, af te zien van handhaving en over te gaan tot actief gedogen:

1. wanneer een overtreding overduidelijk tijdelijk van aard is;
2. wanneer handhaving leidt tot aparte onbillijkheid: dit is het geval bij overmachtssituaties en in sommige overgangssituaties (wanneer op korte termijn andere regelgeving op komst is);
3. wanneer gedogen in het belang is van de overtreden norm: bijvoorbeeld in proefsituaties ter behartiging van het achter de norm gelegen belang;
4. wanneer er een zwaarder wegend belang in het geding is: bijvoorbeeld wanneer er een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in het geding is of het economisch belang van overtreder, e.d.

Procedurele/Inhoudelijke voorwaarden voor gedogen

Wanneer we gedoogbeschikkingen opstellen moeten dezen voldoen aan onderstaande voorwaarden:

- We stellen de gedoogbeschikking op persoonlijke basis op.
- We gedogen uitdrukkelijk en schriftelijk zodat er over het gedogen rechterlijke en democratische controle kan plaatsvinden
- We beperken het gedogen zoveel mogelijk in omvang. We geven in de gedoogbeschikking aan welke activiteiten worden gedoogd.
- We nemen in de beschikking, indien noodzakelijk, beperkende voorwaarden op, zodat het belang dat door de wettelijke regeling wordt beschermd, zoveel mogelijk tot zijn recht komt.
- We gedogen alleen tijdelijk. In de gedoogbeschikking nemen we dan ook een concrete eindtermijn op.
- Voordat we een gedoogbeschikking afgeven wegen we zorgvuldig alle belangen af en leggen deze belangenafweging in de motivering uit.
- Onze gedoogbeschikkingen voldoen aan de (andere) eisen uit de Awb.
- In de gedoogbeschikking geven we aan dat derden de mogelijkheid hebben om tegen de 'toestemming' bezwaar maken, en dat de ingediende bezwaren zullen leiden tot een nieuwe belangenafweging.
- We vermelden in gedoogbeschikkingen dat deze de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke handhaving niet raakt.
- We evalueren jaarlijks de gedoogbeschikking en onderzoeken of de argumenten die tot het gedogen hebben geleid veranderd zijn en tot een heroverweging noodzakelijk zijn.
- We controleren regelmatig of de voorwaarden die aan de gedoogbeschikking zijn verbonden, worden nageleefd. Wanneer we constateren dat dit niet het geval is, trekken we de gedoogbeschikking in en gaan we alsnog tot handhaving over.

5.2.4 Toezichtstrategie

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

De toezichtfase is belangrijk omdat de uitkomsten van het toezicht een beeld geven van de mate van naleving van de regels die we stellen en kan dus een indicatie zijn van de noodzaak tot handhaving (repressief toezicht). Maar de toezichtfase is ook van groot belang omdat daarin, in het rechtstreekse contact met de burger, een proces van uitleggen, waarschuwen en overtuigen plaatsvindt. Dit kan mogelijk verdergaande stappen in het handavingsproces overbodig maken.

We hebben niet de capaciteit om 100 % van alle overtredingen gelijktijdig in behandeling te nemen en hier handhavend tegen op te treden. We moeten de beschikbare tijd en menskracht in dit opzicht zo goed mogelijk inzetten. Om dat te waarborgen hebben we per beleidsveld een minimaal aanvaardbaar niveau van toezicht vastgesteld. Hiermee geven we aan welke bebouwing/inrichtingen prioriteit hebben en vaak zullen worden gecontroleerd. In deze protocollen geven we ook aan wat we te allen tijde controleren en in welke gevallen we steekproefsgewijs gaan controleren. Ook geven we aan hoe vaak we bepaalde inrichtingen of bebouwing gaan controleren.

Zoals eerder bij vergunningverlening aangegeven hebben we een scheiding aangebracht tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. Daarnaast hanteren we een scheiding tussen planmatige handhaving en (her) controle. De toezichthouders die de controletaken uitvoeren zijn niet belast met de planmatige handhaving. De planmatige handhaving is een taak van de juristen.

We willen voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen individuele toezichthouders en handhavers enerzijds en vergunninghouders en overtreders die frequent en intensief bezocht worden anderzijds. De scheiding ligt vast in de functiebeschrijvingen.

Bouwen

In het domein Bouwen maken we gebruik van het Minimaal Adequaate Integraal Toezicht Protocol BB2012 versie 2013 (MAiTP). Het MAiTP is als bijlage 16 toegevoegd. Het MAiTP geeft een ondergrens van toezicht aan. Bij het vaststellen van het minimum niveau is per controlepunt vastgesteld of dit controlepunt belangrijk is voor de aspecten brandveiligheid, constructieve veiligheid en/of volksgezondheid. Wanneer het controlepunt niet belangrijk is voor deze aspecten dan is volgens het MAiTP controle hierop niet 'verplicht'.

Wanneer het controlepunt wel belangrijk is voor één of meerdere aspecten is een inschatting gemaakt van het risico (kans x effect). Afhankelijk van deze risico-inschatting is per controlepunt een minimum toezichtniveau vastgesteld.

We hanteren 5 niveaus:

S = Steekproef (1 op 10)

1 = Visuele Controle (Quick Scan)

2 = Beoordeling van hoofdlijnen

3 = Beoordeling hoofdlijnen en kenmerkende details

4 = Algehele controle van alle onderdelen

Milieu

In paragraaf 2.1.10 hebben we al gewezen op het Regionaal operationeel beleidskader ODBN 2017-2020 milieutaken toezicht en handhaving. Dit is op 19 juli 2016 in het college vastgesteld en is als bijlage 3 toegevoegd.

Brandveiligheid

In 2015 heeft het college besloten om in samenwerking met de Brandweer Brabant Noord een regionaal beleid op te stellen. Op 7 februari 2017 heeft het college de Toezichtstrategie Brandveiligheid 2017-2021 vastgesteld. In de strategie is vastgelegd met welke frequentie en diepgang toezichthouders brandveiligheidsgebouwen controleren. De toezichtstrategie gaat uit van doelen en een risicoafweging. Met deze risicogerichte toezichtstrategie richten we met de beschikbare middelen het toezicht in het kader van de brandveiligheid zodanig in dat we een maximale veiligheidswinst behalen. De toezichtstrategie brandveiligheid is als bijlage 17 toegevoegd

5.2.5 Handhavingstrategie

Het Interprovinciaal overleg, het Openbaar Ministerie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben het belang aangegeven om met alle bij het omgevingsrecht betrokken overheden, een landelijke strategie op te stellen voor handhaving. Dit heeft geleid tot het opstellen van de Landelijke handhavingstrategie (LHS). Op 22 december 2015 heeft het college besloten om de LHS vanaf 1 januari 2016 te gebruiken als uitvoeringskader voor handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De LHS is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft betrekking op de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten. Dat zijn de Wet natuurbescherming, de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet, de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht. De LHS geldt dus voor alle domeinen. De handhavingstrategie is als bijlage 15 toegevoegd.

Naar aanleiding van de Toezichtstrategie brandveiligheid 2017-2020, zoals omschreven in paragraaf 5.2.4, zijn de volgende twee documenten tot stand gekomen.

- Op 25 april 2017 heeft een werkgroep binnen de veiligheidsregio Brabant Noord een handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen (overzicht dwangsommen en termijnen) opgesteld. Deze handreiking maakt als bijlage 18 onderdeel uit van deze VTH beleidsnota.
- Op 12 oktober 2017 heeft de Brandweer het "Proces risicogericht toezicht (groeidocument Risicogericht Toezicht 2017-2020 versie 1.0) opgesteld. Dit document beschrijft de proces- en werkafspraken tussen de diverse bevoegde gezagen binnen de Veiligheidsregio Brabant-Noord en Brandweer Brabant-Noord met betrekking tot de uitvoering van de strategie. Dit document maakt als bijlage 19 onderdeel uit van deze VTH beleidsnota.

5.2.6 Operationele doelstellingen toezicht en handhaving per beleidsveld

De belangrijkste doelstelling die de gemeente wil bereiken met het handhavingsbeleid is het bewerkstelligen van een beter naleefgedrag en daarmee een bijdrage leveren aan de achterliggende doelstellingen die met de wetten en de regels worden beoogd.

Onderstaande handhavingsdoelstellingen per domein geven hier specifiekere invulling aan.

Operationele doelstellingen handhaving per beleidsveld uitgewerkt:

| Domein/ Beleidsveld | Doelstelling (gekoppelde strategische doel) | Indicator | Instrument |
|---------------------|---|--|--|
| Bouwen en Erfgoed | Toezicht bouwen conform MAiTP. <i>(uitvoeringskwaliteit)</i> | Percentage controles in verslagjaar die overeenkomstig MAiTP zijn uitgevoerd. | MAiTP |
| RO | Voorkomen illegale situaties als gevolg van vrijkomende agrarische bebouwing. <i>(uitvoeringskwaliteit)</i> | Percentage van de controles op ruimtelijk gebruik bij agrarische bebouwing, dat heeft geleid tot situaties in strijd met het bestemmingsplan. | Handhavingstrategie |
| Groen | Verminderen overlast motoren in beschermde natuurgebieden. <i>(uitvoeringskwaliteit)</i> | In verslagjaar minimaal 4 handhavingsacties opzetten met samenwerkende partners in ODBN verband. | Jaarlijks minimaal 4 handhavingsacties opnemen in beleids-evaluatie. |
| Groen | Verbeteren controle op illegale vellingen van bomen. <i>(uitvoeringskwaliteit)</i> | In verslagjaar minimaal 2 toolbox metingen ter instructie eigen personeel, ter verbetering oog- en oorfunctie. | Jaarlijks minimaal 2 toolbox metingen opnemen in beleids-evaluatie. |
| Brandveiligheid | Vermindering van het aantal brandveiligheidsovertredingen. <i>(veiligheid)</i> | Aantal voornemens tot bestuursrechtelijke handhaving in het verslagjaar op het gebied van brandveiligheid ten opzichte van de voorgaande verslagjaren. | Toezichtstrategie brandveiligheid |
| Algemeen | Toepassing nalevingsstrategie conform bodemniveau zoals vastgelegd in de Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht gemeente Uden. <i>(uitvoeringskwaliteit)</i> | Jaarlijkse verificatie voorwaarden kwaliteitscriteria VTH 2.1 (onderdeel jaargesprek). | Jaarlijks toetsen aan kwaliteitscriteria VTH 2.1. |
| Algemeen | Besluitvorming op handhavingsverzoeken binnen de wettelijke termijn. <i>(dienstverlening)</i> | Aantal besluiten in het verslagjaar op handhavingsverzoeken die binnen en buiten de wettelijke termijn zijn verleend. | Afhandelen handhavingsverzoeken binnen wettelijke termijn. |
| Algemeen | Een transparante capaciteitsbepaling in de Wabo P&C cyclus. <i>(dienstverlening)</i> | De benodigde en beschikbare middelen zijn in het Wabo jaarprogramma aangegeven. | Opnemen in jaarlijks uitvoeringsprogramma. |
| Financiën | Financiën en bedrijfsvoering willen wij inzichtelijker en transparanter maken. <i>(financiën)</i> | De benodigde en beschikbare middelen zijn in het jaarprogramma aangegeven. | Opnemen in jaarprogramma. |