

VTH-beleid Hof van Twente

VOORWOORD

Het beleidsplan VTH Hof van Twente geeft invulling aan de lokale taken, Bouw, APV en overige wetten. Het geeft invulling aan onze wens om de toetsing van vergunningaanvragen, het houden van toezicht en het handhaven van de regelgeving meer gezamenlijk vorm te geven en eenduidiger te maken voor inwoners en bedrijven. Dienstverlening staat hier voorop.

Voor onze inwoners en bedrijven in Hof van Twente is een gelijke behandeling en transparantie van onze werkwijze wenselijk. Het lokale beleid geeft de gemeente de mogelijkheid om eigen accenten te zetten en eigen beleidsambities te realiseren.

In de praktijk blijkt dat niet iedereen zich aan de regels houdt en dat het toetsen van plannen en toezicht en handhaving noodzakelijk zijn. Ook in onze gemeenten vinden overtredingen plaats, worden veiligheidsvoorschriften in de bouw niet nageleefd en worden belangrijke voorzieningen vergeten bij bijvoorbeeld evenementen. Bewust en onbewust worden de regels en voorschriften om verschillende redenen niet nageleefd. Hierdoor wordt afbreuk gedaan aan de veiligheid en de kwaliteit van onze fysieke leefomgeving.

De komende jaren gaan we de VTH-taken nog meer integraal benaderen. Dit in aanloop naar de Omgevingswet. Daarmee zijn alle partijen gebaat. Door een gecoördineerd en gezamenlijk optreden worden bedrijven en burgers minder belast. Ook stemmen toezichthouders van gemeente, waterschap, provincie, omgevingsdienst en politie de uitvoering van taken op elkaar af.

Een ander positief effect is dat eventueel tegenstrijdige regels zoveel mogelijk worden ondervangen. De integrale benadering heeft voor ons als voordeel dat informatie beter ontsloten wordt, waardoor er effectiever gewerkt kan worden. Hierdoor leren we van elkaar, ontstaan er nieuwe inzichten en kunnen we de zaken nog beter nuanceren.

Bij de uitvoering van taken staat de menselijke maat centraal. We praten met elkaar en handelen niet uitsluitend naar de letter, maar vooral ook naar de geest van de wet.

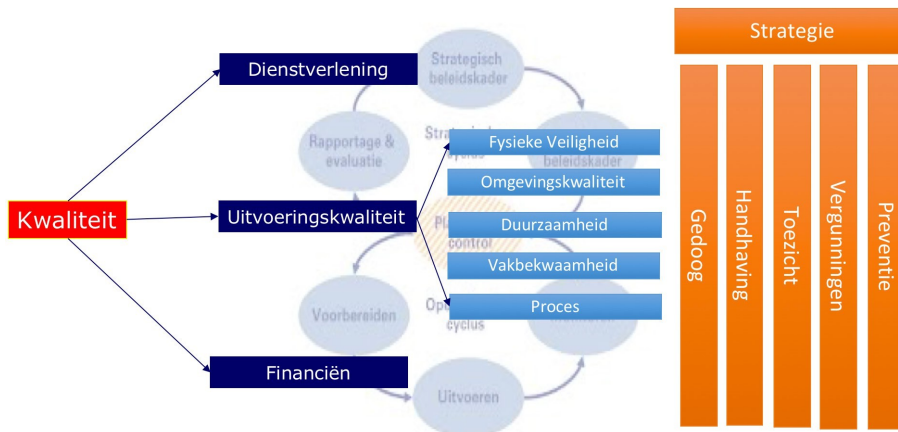
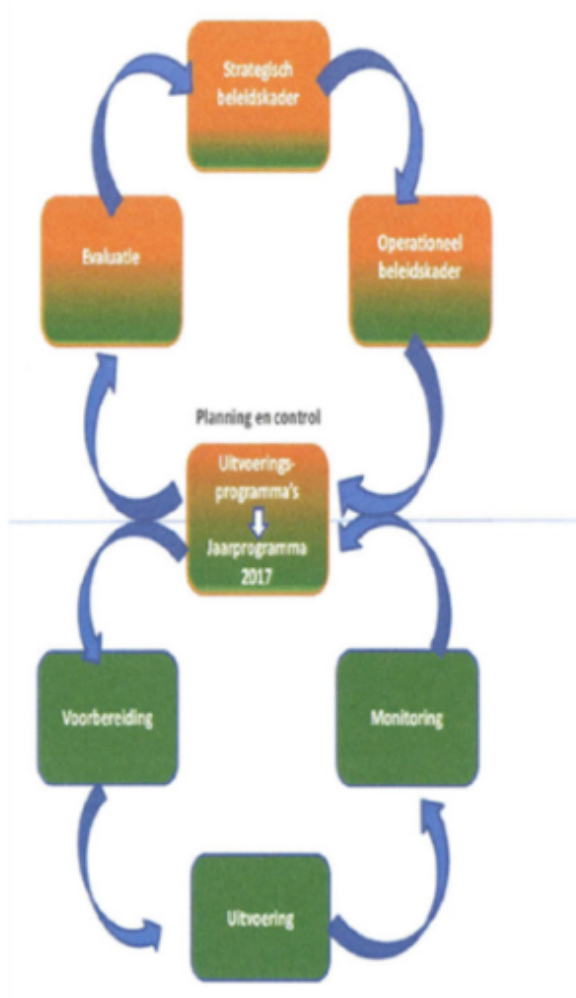
SAMENVATTING

Zoals eerder verwoord zijn gemeenten verplicht om voor toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht beleid op te stellen. Met dit beleidsplan voor zowel Vergunningverlening als voor Toezicht en Handhaving (VTH) is het lokale beleid voor alle VTH-taken van Hof van Twente geactualiseerd en omgevormd tot een uniform beleid met een nieuwe omgevingsanalyse en prioriteitenstelling.

Met dit beleid legt Hof van Twente de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van het omgevingsrecht. Dit beleid geeft de bestuurlijke uitgangspunten en beleidskeuzes weer. Het bevat een risicoanalyse met prioriteiten van alle taken op het gebied van het omgevingsrecht. De prioritering bepaalt de mate van toetsing, toezicht en handhaving. Hierbij kan gedacht worden aan keuzes over op welk niveau vergunningaanvragen worden getoetst. Of op welke punten we controleren bij verschillende bouwprojecten en welke toezichts- en handhavingsmiddelen we inzetten. Met deze basis vormen de vijf strategieën; preventie-, vergunnen-, toezicht-, handhaving- en gedoogstrategie (figuur 2) in Hof van Twente voor de manier hoe wij uitvoering willen geven aan de VTH-taken.

Om ervoor te zorgen dat het beleid steeds blijft aansluiten op de uitvoeringspraktijk en andersom, wordt gebruik gemaakt van de BIG-8 cyclus (figuur 1). De concrete uitvoering van dit VTH-beleid wordt geregeld in het uitvoeringsprogramma. Dit programma wordt jaarlijks opgesteld en beschrijft de uitvoering tot op detailniveau.

Bevoegd gezag/
opdrachtgevers
Omgevingsdienst



1. INLEIDING 4

- 1.1 Aanleiding 4
- 1.2 Doel van het plan 5
- 1.3 Scope van het plan 6
- 1.4 Ontwikkelingen 6

2. MISSIE, VISIE EN SAMENWERKING 9

- 2.1 Missie 9
- 2.2 Visie 9
- 2.3 Samenwerking 10

3. GEBIEDSBESCHRIJVING: PROBLEEM- EN RISICOANALYSE 15

- 3.1 Gebiedsbeschrijving 15
- 3.2 Probleemanalyse 16
- 3.3 Risicoanalyse 17

4. DOELEN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING 18

- 4.1 Algemene Doelstelling VTH 18
- 4.2 Uitwerking doelen 19

5. KWALITEITZORG EN KWALITEITSBORING 21

6. VTH-STRATEGIEEN 23

- 6.1 Inleiding 23
- 6.2 Preventiestrategie 23
- 6.3 Vergunningenstrategie 24
- 6.4 Toezichtstrategie 24
- 6.5 Handhavingsstrategie 25
- 6.6 Gedoogstrategie 25

7. ELEMENTEN VAN DE ORGANISATIE EN INRICHTING ODT 27

- 7.1 Organisatorische condities 27
- 7.2 Informatievoorziening 27

NADERE UITWERKING 28

1. INLEIDING

Voor u ligt het beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) van Gemeente Hof van Twente. Het VTH-beleid is in grote lijnen verdeeld in twee sporen. Deze sporen zijn het VTH-beleid voor de regionale taken en de lokale taken (ook wel de thuishaken genoemd). Artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) (Stb 2017-193) stelt dat het bevoegd gezag uitvoerings- en handhavingsbeleid vaststelt van een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen zij zichzelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren. Het VTH-beleid is van toepassing op de lokale taken Bouw en de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en overige wetgeving. In dit hoofdstuk wordt de aanleiding en het doel van dit plan toegelicht. In deze inleiding komen de landelijke wets- en beleidsontwikkelingen op het terrein van vergunningen, toezicht en handhaving, die mede bepalend zijn voor de invulling van dit plan, beknopt aan bod.

1.1 Aanleiding

Op grond van de Wet VTH eisen de kwaliteitscriteria een actueel en volledig VTH-beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving, waarin wordt opgenomen welke doelen de gemeente zichzelf stelt bij uitvoering van de VTH-taken, hoe deze doelen worden bereikt en op welke wijze de gemeente haar taken zal uitvoeren. Hieronder vallen taken op het gebied van milieu, bouwen en openbare orde. De kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling als opdrachtgevers, van de VTH-taken mogen verwachten.

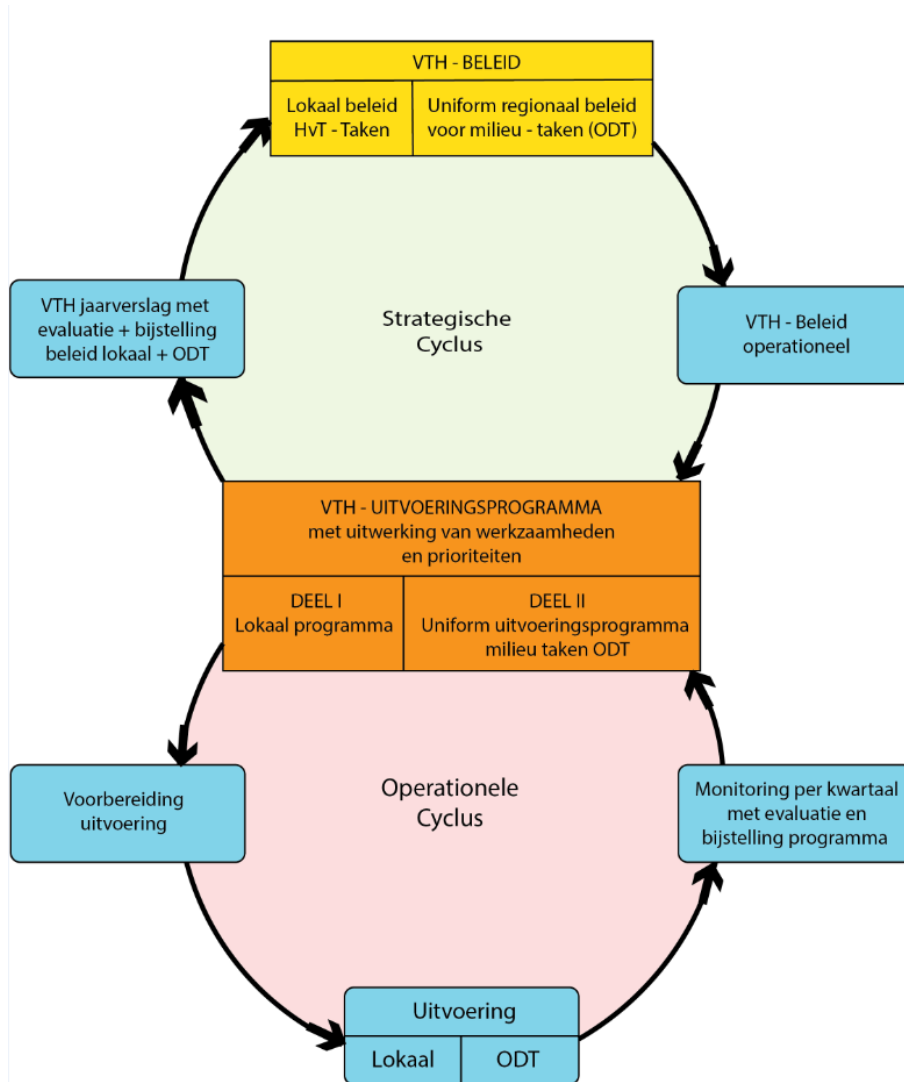
Het Bor geeft procescriteria voor het op te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid. Zo moet in het beleid doelen worden gesteld die het bevoegd gezag moet halen. Het Bor geeft daarnaast aan dat waar nodig dient te worden afgestemd met beleid dat is opgesteld door andere bestuursorganen, zoals de waterschappen en aangrenzende regio's (in geval van bijvoorbeeld keten- toezicht) en de

Omgevingsdienst. En is er afstemming geweest met het Openbaar Ministerie in het voortraject en er zal overeenstemming worden gezocht over de toepassing van de landelijke handhavingsstrategie.

Lokale taken

Het begrip fysieke leefomgeving omvat vele aspecten die invloed kunnen uitoefenen op de openbare ruimte. Dit beleid richt zich specifiek op de VTH-taken die voortvloeien uit het omgevingsrecht (bouwen, ruimtelijke ordening, (brand)veiligheid, etc.), de Algemene plaatselijke verordening (Apv) en bijzondere wetten zoals de Drank- en Horecawet (DHW).

Hof van Twente heeft voor verschillende taken afzonderlijk beleid. Het vormen van het VTH-beleid betekent voor de gemeentelijke organisatie dat er beleid van meerdere deelgebieden, moet worden samengevoegd. Nieuw beleid wordt hieraan toegevoegd. Dit beleid moet leiden tot een sluitende beleidscyclus om kwaliteit te borgen.



1.2 Doel van het plan

Dit VTH-beleidsplan is opgesteld op hoofdlijnen. Het betreft een basisdocument dat zal worden doorontwikkeld. Het belangrijkste in het VTH-beleid is kwaliteit. Met elkaar hebben we in Hof van Twente aan dit woord inhoud gegeven en de elementen benoemd die we belangrijk vinden. Een proces dat het begin is van een reis waarin we samen moeten leren en ontwikkelen. Samen een lerende organisatie zijn en continu leren en verbeteren. Deze ontwikkeling zal worden gevoed vanuit de beleidscyclus (Big 8). Een belangrijk element in dit beleid is om met elkaar te staan voor de kwaliteit en deze goed te borgen.

Dit VTH-beleidsplan is gericht op de hoofdlijnen. De stap naar uitvoering gaan we met elkaar maken in het uitvoeringsprogramma. Dit VTH-beleid geeft daar richting aan en de eerste handvatten om samen aan de slag te gaan.

1.3 Scope van het plan

Dit VTH-beleidsplan ziet niet toe op de taken zoals deze zijn ingebracht in de Omgevingsdienst Twente (ODT), de zogenoemde variant 4. Voor deze taken heeft het college reeds beleid vastgesteld in december 2018 (Uniform regionaal VTH-beleid, deel A en B nadere uitwerking). Het beleidsplan is van toepassing op de overige VTH-taken, (niet zijnde milieutaken) Bouw en APV (delen C Lokaal VTH-beleid en D nadere uitwerking).

In dit plan benoemen we alle elementen die belangrijk zijn voor het VTH-beleid in Hof van Twente en hoe we met alle elementen die de Omgevingswet straks van ons vraagt het VTH-beleid willen inrichten. Uitgangspunt is dat op al deze taken de kwaliteitscriteria 2.1 en vanaf het najaar 2019 2.2 van toepassing zijn.

De fysieke leefomgeving kent veel aspecten die impact kunnen hebben op de openbare ruimte en daardoor de kwaliteit van die omgeving kunnen beïnvloeden. Onder de fysieke leefomgeving vallen in ieder geval de VTH-taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht (bouwen, milieu ruimtelijke ordening) en regelgeving op het gebied van de openbare ruimte, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten zoals de Drank en Horecawet (DHW), de Opiumwet en de Wet op de kansspelen (Wok). Het beleid in deze nota richt zich overwegend op de VTH-taken die voortvloeien uit het omgevingsrecht zoals dat in wetten en andere regelgeving is vastgelegd.

1.4 Ontwikkelingen

Bij de totstandkoming van dit beleidsdocument is rekening gehouden met landelijke beleidsontwikkelingen en (toekomstige) wijzigingen in wetgeving, waaronder:

Evaluatie wet VTH

In juni 2017 is er een rapportage opgeleverd van de evaluatie van de wet VTH, genaamd "Op weg naar een volwassen stelsel". De aanleiding voor deze evaluatie ligt in de wet zelf. De wet VTH schrijft voor dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie moet plaatsvinden van de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk.

De evaluatie was bedoeld om een antwoord te geven op de vraag: Wat zijn de effecten van de wet VTH in de praktijk en zijn deze in lijn met de doelen zoals geformuleerd door de wetgever?

Er worden in de rapportage acht conclusies geformuleerd. Naar aanleiding van deze conclusies zijn aanbevelingen gedaan voor enerzijds het ministerie van (destijds) I&M en anderzijds voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten.

Verordening kwaliteit VTH

De Verordening kwaliteit VTH geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit de wet VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (basistakenpakket). Daarnaast is er de verplichting om te zorgen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van overige taken. De Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving is op 31 oktober 2017 door de gemeenteraad vastgesteld. Met deze verordening heeft de gemeente een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld voor het basistakenpakket.

In de verordening is een verplichting opgenomen om te voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.1 en om doelen uit te werken op de navolgende onderwerpen:

- Uitvoeringskwaliteit
- Dienstverlening
- Financiën

De uitwerking van deze doelen vormt een belangrijk element in het VTH-beleidsplan.

Kwaliteitscriteria versie 2.1

Artikel 5 van de Verordening kwaliteit VTH verwijst naar de Kwaliteitscriteria 2.1. Het artikel bepaalt dat op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten de kwaliteitscriteria op het gebied van deskundigheid en beschikbaarheid van toepassing zijn.

De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, een inhoudelijke ondergrens en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerkerniveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en 'vliegers' (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren. Daarnaast zijn er spelregels opgesteld hoe er omgegaan moet worden met de kwaliteitscriteria 2.1, waardoor meer maatwerk mogelijk is om te voldoen aan de criteria.

Nu de omgevingsdiensten in het land een aantal jaren draaien is er geconstateerd dat de kwaliteitscriteria toe zijn aan een revisie. Inmiddels zijn de kwaliteitscriteria 2.2. gepresenteerd door de VNG (juni 2019). Deze herziene criteria zullen in het najaar van 2019 aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

Omgevingswet

Het huidige Omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten, besluiten (AMvB's) en ministeriële regelingen. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijke ordening, bouwen, verschillende milieuthema's (geluid, lucht, geur, bodem etc.), externe veiligheid, water, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, landschap en ecologie infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

De Omgevingswet is nodig om te komen tot één afgestemd instrumentarium voor de integrale aanpak van nieuwe initiatieven en de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.



Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Binnen de gemeente Hof van Twente wordt de invoering van de Omgevingswet programmatisch opgepakt. Daarbij wordt er ingezet op drie sporen. Daarvoor zijn drie werkgroepen opgericht op het gebied van het digitale stelsel, anders werken en wet.

Het programma heeft de werktitel: "Aan de slag"

Kwaliteitsborging in de bouw (Wkb)

In mei 2019 is de Wet kwaliteitsborging aangenomen in de Eerste Kamer. Het nieuwe stelsel treedt stapsgewijs in werking en geldt vanaf 1 januari 2021 eerst voor bouwwerken in de laagste risicoklasse. Dit zijn bijvoorbeeld eengezinswoningen en eenvoudige bedrijfspanden. Dat geeft alle betrokken partijen de kans ervaring op te doen met de nieuwe werkwijze van toezicht in de bouw.

Dit heeft ook (grote) gevolgen voor toezicht, handhaving en bouwplantoetsing binnen gemeente Hof van Twente.

Door de hervorming van het systeem van kwaliteitsborging zal de markt vanaf 2021 zelf verantwoordelijk zijn voor de door haar te realiseren kwaliteit. Gemeenten zullen bouwaanvragen niet langer preventief toetsen aan bouwtechnische voorschriften. Ook komt het gemeentelijk toezicht tijdens de bouw te vervallen. In plaats daarvan zal de vergunninghouder tijdens de bouw gebruik moeten maken van de private kwaliteitsborger.

In het bestuursakkoord is ook vastgelegd dat gemeenten bij een onvolledig dossier of bij gerede twijfel over de bouwkwaliteit verlenging van de onderzoeksperiode kunnen eisen, en dat ingebruikname in die tijd verboden is.

Gemeenten boeten dus niet aan handhavende bevoegdheden in. Zowel tijdens als na de bouw kunnen zij op basis van signalen van de kwaliteitsborger interveniëren en desnoods de oplevering of de bouw stilleggen. Het bevoegd gezag behoudt haar bestaande handhavende bevoegdheden en de informatievoorziening aan het bevoegd gezag wordt verbeterd. De kwaliteitsborger vormt dus het surplus op de kwaliteitsimpuls die de wet regelt.

Naast dit publiekrechtelijk stelsel van toetsing en toezicht, vormt het tweede hoofdelement van de wet de voorgestelde wijziging van de aansprakelijkheidsregeling in artikel 7:758 lid 4 BW. Dit artikel bepaalt dat bij aanneming van bouwwerken 'de aannemer aansprakelijk is voor gebreken die bij de oplevering van het werk niet zijn ontdekt, tenzij deze gebreken niet aan de aannemer zijn toe te rekenen. Van dit lid kan niet ten nadele van de opdrachtgever worden afgeweken, voor zover de opdrachtgever een natuurlijk persoon is die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Hiermee is de positie van de bouwconsument versterkt.

2. MISSIE, VISIE EN SAMENWERKING

In dit hoofdstuk zijn de missie en de visie geformuleerd, die leidend zijn voor het VTH-beleid. Hierbij zijn enkele kernwaarden benoemd voor het werk op het terrein van VTH. Tenslotte is onder samenwerking beschreven welke partners er zijn en welke rol partijen vervullen.

2.1 Missie

Met het vaststellen van dit beleid willen we de volgende missie uitwerken: Een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

Om dat te realiseren werken we intensief samen met tal van partijen. De visie op het Bouwbeleid: "De gemeente Hof van Twente staat voor het waarborgen van een basiskwaliteit ten aanzien van de technische staat van bouwwerken, de stedenbouwkundige en ruimtelijke kwaliteit van gebieden en bouwlocaties waarbij in iedere geval onaanvaardbare risico's worden uitgesloten"

2.2 Visie

Wij werken aan optimale bescherming en duurzame benutting van de fysieke leefomgeving; veilig wonen, werken en leven:

- voor bedrijven en burgers zijn we een deskundige gesprekspartner die zoekt naar mogelijkheden en die ondernemers, binnen de regels, ruimte en kansen biedt. We zijn duidelijk over wat wel en niet kan, treden op waar dat nodig is en werken proactief aan een duurzame ontwikkeling;
- wij staan voor goede uitvoeringskwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. We vervullen de rol van zowel integraal als specialistisch adviseur en we zijn goed zichtbaar en direct benaderbaar;

- ketenpartners ervaren ons als een betrouwbare en rolvaste partner, die transparant werkt, hoge kwaliteit biedt en vanuit een open overlegcultuur samenhang brengt in tal van regels en maatregelen.

Kwaliteit staat centraal in ons werken! Professionele medewerkers maken hierbij het verschil. Ze zijn deskundig, weten wat er speelt en zijn uitstekend bereikbaar en benaderbaar. We werken continu aan de verbetering van de dienstverlening, waarbij we aansluiten bij de dienstverlening principes van de Omgevingswet.

De principes zijn de paraplu waaronder we werken en hoe we de kwaliteit willen borgen met elkaar. Ze vormen de richtlijnen voor de gewenste klantbeleving.

Dienstverleningsprincipes

Snel	Persoonlijk	Betrokken	Eenvoudig	Relevant	Transparant	Consistent
De vergunningsaanvraag wordt snel behandeld en is daardoor geen vertragende factor meer. Hoe sneller en efficiënter de aanvraag verloopt, hoe minder last ik heb van dit proces. Op die manier kan het initiatief zo snel mogelijk gerealiseerd worden.	Ik verlang een dienstverlening waarin een persoonlijk benadering essentieel is. De dienst is tailor-made op mij en gebruikt alles wat ze over mij weten om daarop de dienstverlening aan te passen. Persoonlijke empathie en toewijding zorgt ervoor dat ik een echt goede en persoonlijke klantbeleving heb.	De gemeente toont zich betrokken bij mijn aanvraag, waarbij ze begrip hebben voor mijn situatie, meedenken in oplossingen en empathie en toewijding laten zien. Ook word ik betrokken bij initiatieven die impact hebben op voor mij belangrijke momenten. Hierdoor voel ik me betrokken en geholpen.	Zowel het proces als de inhoud van een vergunningsaanvraag moet eenvoudig zijn. Aangeleverde informatie moet voor mij begrijpelijk zijn en het proces moet niet onnodig moeilijk zijn. Dit geeft mij het gevoel van controle en gemak.	Ik wil dat de informatie en communicatie die wordt geleverd relevant is voor mij qua situatie, inhoud, timing en locatie. Ik heb het gevoel dat de dienstverlening nauw aansluit bij mijn wensen en dat iedereen begrijpt waar ik behoefte aan heb. De dienstverlening moet voelen als een maatpak.	Ik verwacht dat de dienstverlening transparant is over wat er van mij verwacht wordt en waarom het van mij verwacht wordt. Daarnaast wil ik weten waar in het proces ik mij bevind, wat de gemeente doet, waarom de gemeente dit doet, hoe lang het gaat duren en wat de volgende stappen zijn. De transparantie geeft mij een gevoel van controle en inzicht.	Ik verlang een consistente dienstverlening van de gemeente. Daarbij wordt er gedaan wat er beloofd is, wordt er rechtvaardig en wetmatig gehandeld, zijn de verschillende kanalen op elkaar afgestemd en zitten er geen verschillen tussen gemeenten of gelijke initiatieven. Ik voel me eerlijk behandeld en weet wat ik kan verwachten.

2.3 Samenwerking

Dit VTH-beleid, heeft kwaliteit als uitgangspunt. Voor de realisatie van dit beleid en van het uitvoeringsprogramma is samenwerking nodig met diverse partners. Hieronder volgen de belangrijke partners in onze samenwerkingsnetwerk:

Omgevingsdienst Twente (ODT)

Een deel van de Wabo-taken (de zogeheten 'variant 4' taken), namelijk het verlenen en wijzigen van milieuvergunningen, de toezichttaken bij inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer in Hof van Twente, de bodemtaken en het be- en afhandelen van milieuklachten en -meldingen wordt namens het college uitgevoerd door de ODT. Verder heeft de ODT een adviserende taak op milieugebied. Dat geldt bijvoorbeeld voor geluidaspecten bij evenementen, diverse milieuaspecten bij aanvragen om omgevingsvergunningen voor de bouwactiviteit, het vaststellen van nieuwe bestemmingsplannen, ruimtelijke plannen, externe veiligheid, etc.

Tenminste vier keer per jaar vindt overleg plaats over de lopende zaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarnaast is er regelmatig overleg met de accounthouders van de ODT. Tenslotte is de burgemeester met de portefeuille handhaving Voorzitter van het Algemene bestuur en lid van het Dagelijks Bestuur van de ODT. Ambtelijk zijn de Twentse gemeenten vertegenwoordigd in het opdrachtgeversoverleg ODT. De Twentse gemeenten hebben in een verordening kwaliteitscriteria vastgesteld waarin is bepaald dat de ODT voor wat betreft de taken die de gemeente bij haar heeft ondergebracht dient te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. De ODT levert m.b.t de uitvoering van deze taken de benodigde gegevens aan de Twentse gemeenten aan, voor het opstellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en jaarverslag.

De gemeenten in Twente zijn met een wethouder zowel in het Algemeen Bestuur als het Dagelijks Bestuur van de omgevingsdienst vertegenwoordigd. Daarnaast vinden er regelmatig ambtelijke overleggen plaats met gemeenten en omgevingsdienst.

Andere omgevingsdiensten

De provincie Overijssel heeft als bevoegd gezag haar taken belegd bij beide omgevingsdiensten gevestigd in Overijssel (IJsseland en Twente) en haar Brzo-taken bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). De ODRN is een van de zes omgevingsdiensten die als Brzo dienst is aangemerkt.

Provincie Overijssel

De provincie Overijssel heeft een aantal verschillende rollen ten aanzien van de VTH-taken:

- Voor bepaalde categorieën bedrijven is de provincie het bevoegd gezag, terwijl de uitvoering van de VTH-taken door de ODT worden gedaan;
- De provincie is door de wetgever aangewezen als interbestuurlijk toezichthouder (IBT) op de uitvoering van de VTH-taken door de gemeenten. In een verordening heeft zij vastgelegd op welke aspecten van het proces zij toezicht uitoefent en hoe zij dat doet. Zo zal het opstellen van een uniform beleid door de IBT worden getoetst;
- Bij wet heeft de provincie tevens een coördinerende rol. Deze heeft zij onder andere opgepakt door de bestuurlijke opdrachtverlening voor dit beleid te coördineren.

Openbaar Ministerie (OM)

Wanneer de toezichthouders overtredingen constateren, treedt de vastgestelde landelijke handhavingstrategie in werking. Als voor de overtreding feitelijk moet worden gehandhaafd heeft het ministerie te maken met het bevoegd gezag en/of de ODT, afhankelijk van de mandatering. Het bestuurlijke handhavingstraject kan er toe leiden dat zaken aan het Openbaar Ministerie worden overgedragen voor een strafrechtelijk traject.

Waterschap Vechtstromen, Rijn en IJssel.

De waterschappen zijn actief op het grondgebied van gemeenten en provincie met vergunningen en toezicht. Deze taken gaan niet over naar de omgevingsdienst. Het komt voor dat bedrijven voor bepaalde taken de gemeente als bevoegd gezag hebben (bv bouw en milieu), en het waterschap voor andere taken (lozing afvalwater op sloot). De directeur van de ODT zorgt voor afspraken met het Waterschap over de samenwerking, zoals bijvoorbeeld gecoördineerde acties.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) bewaakt en bevordert de veiligheid van het transport op de weg, in de scheepvaart, in de lucht en op het spoor. Ook zet de ILT zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving, door toezicht op de veiligheid van bouwwerken en drinkwater, de beperking van risico's van gevaarlijke stoffen en industrieën, de verantwoorde verwerking van afval en de preventie en sanering van vervuilingen in bodem en water. De ILT is een inspectiedienst van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast is het ILT Interbestuurlijk toezichthouder voor de provinciale taken. Bepaalde taken van het ILT lijken op die van de Omgevingsdienst, alleen heeft zij andere bedrijven waar zij toezicht op houdt. Ook met het ILT kan de directeur van de ODT afspraken maken over samenwerking, voor onder andere gecoördineerde acties.

Veiligheidsregio Twente

De Veiligheidsregio Twente wordt ingezet voor advisering op externe veiligheid en brandveiligheidsgebied bij vergunningen en handhaving. Daarnaast worden gecoördineerde handavingsacties geïnitieerd, waar toezichthouders van de gemeente en/of de omgevingsdienst aan mee doen. De directeur van de ODT maakt de afspraken over de samenwerking.

GGD

De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. De laatste jaren staat het milieu als gezondheidsbepalende en gezondheids- bedreigende factor zeer sterk in de belangstelling. Waar begin vorige eeuw vooral aandacht werd besteed aan biologische vervuiling van het leefmilieu en de bijhorende infectieziekten (cholera, difterie, tbc enz.), ligt de nadruk in de geïndustrialiseerde landen tegenwoordig veel meer op chemische en fysieke verontreiniging en de relatie met het vaker voorkomen van ziektes zoals kanker en luchtwegproblemen. Binnen de openbare preventieve gezondheidszorg is dan ook vrij recent een nieuwe discipline ontstaan, de medische milieukunde. De GGD vervult deze taak en gaat de invloed van milieuverontreiniging op de gezondheid na, met als doel adviezen te geven om gezondheidsrisico's ten gevolge van deze milieuverontreiniging te voorkomen of te beperken. Uitwisseling van kennis met de GGD over en weer zorgt dat we elkaar versterken.

NVWA

De NVWA bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en handhaaft de natuurwetgeving. Bij mistanden op bedrijven ten aanzien van dierenwelzijn en op het rookverbod bij horeca. Deze samenwerking kan ad-hoc of integraal plaatsvinden. Gemeente Hof van Twente heeft in samenspraak met de Omgevingsdienst Twente en de NVWA afgesproken om effectiever samen te werken op programma en dossierniveau.

Gildebor

Bij meldingen en klachten inzake de publieke buitenruimte zijn de medewerkers van Gildebor in veel gevallen als eerste op locatie aanwezig. Veel problemen kunnen door een simpele ingreep worden afgedaan. Denk hierbij aan kleine reparaties aan publieke eigendommen en het opruimen van afval. De medewerkers van Gildebor hebben echter geen toezichthouderbevoegdheden. In het geval problemen

niet ter plekke kunnen worden opgelost of de inzet van juridische bevoegdheden of instrumenten gewenst is, wordt de hulp ingeschakeld van de toezichthouders of Boa's.

Woningbouwcorporaties (Viverion en wonen Delden)

Woningbouwcorporaties voorzien in het woningaanbod van sociale huurwoningen binnen de gemeente. Waar nodig trekt de woningbouw samen op met de gemeente. De corporaties zijn partner bij het realiseren van woning alsmede op de toezicht hierop.

Nutsbedrijven (Enexis en Cogas)

Bij mistanden binnen de gemeente zoals hennepkwekerijen of ander illegale bezigheden wordt er samengewerkt met medewerkers van de aanwezig nutbedrijven.

Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)

Een belangrijke partner bij het tegengaan van georganiseerde misdaad en ondermijning is het RIEC. Het RIEC is partner bij zowel lokale als regionale aanpak van ondermijnende criminaliteit zoals georganiseerde hennepsteelt, mensenhandel en –smokkel, criminele motorbendes en het witwassen en fraude binnen de vastgoedsector.

3. GEBIEDSBESCHRIJVING: PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

In dit hoofdstuk wordt de omgeving van gemeente Hof van Twente in kaart gebracht, dat dient als referentiekader voor het VTH-beleid. Hierin worden de kenmerken, identiteit en de problemen van de ontwikkelingen beschreven.

3.1 Gebiedsbeschrijving Hof van Twente

Hof van Twente telt bijna 35.000 inwoners en is ca. 215,44 vierkante kilometers (bron: CBS) in omvang. Behalve de zes hoofdkernen Goor, Markelo, Hengevelde, Bentelo, Diepenheim en Delden horen ook de 13 buurtschappen Achterhoek, Azelo, De Ha, Dijkerhoek, Deldernerbroek/Deldeneresch, Elsnerbroek, Herike-Elsen, Kerspel Goor, Markelosebroek, Markvelde, Pothoek, Stokkum en Wiene-Zeldam bij de gemeente. De gemeente grenst aan de Overijsselse gemeenten Haaksbergen, Rijssen-Holten, Wierden en Hengelo. Daarnaast vormt de grens van Hof van Twente tegelijkertijd de provinciegrens met Gelderland met daarin de gemeenten Berkelland en Lochem. Binnen de gemeente ligt het beschermd natuurgebied de Borkeld. Dit gebied is aangewezen als Natura 2000 gebied. Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie.

Gemeente Hof van Twente is een gemeente met ambitie die voortdurend in ontwikkeling is. Er wordt veel aandacht besteed aan verduurzaming en aan de ambitie om als gemeente in 2035 energie neutraal te zijn. Daarnaast staat vitalisering van het platteland hoog op de agenda. Daarbij krijgt ook de doorontwikkeling van het stedelijk gebied de aandacht die het verdient.

Inrichtingenbestand Hof van Twente

De gemeente heeft ca. 1500 geregistreerde bedrijven in haar bedrijvenbestand. Deze bedrijven zullen in hoofdzaak onder het werkgebied van de ODT vallen. Binnen de gemeente is er één Besluit Risico's Zware Ongevallen bedrijf (BRZO) aanwezig, deze valt onder de uitvoeringsverantwoording van de Omgevingsdienst regio Nijmegen (ODRN).

Plattelandontwikkeling

Een gezonde en perspectiefvolle agrarische sector is voor de gemeente een belangrijke voorwaarde voor een vitaal platteland. In samenwerking met betrokkenen, partners en specialisten zijn er diverse instrumenten ontwikkeld om te komen tot vitalisering. Bij instrumenten kan worden gedacht aan planmatige kavelruil, projecten omtrent water (Wijs met Water) en bodembeheer en beleid omtrent vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing (KGO beleid). Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. In het KGO is veel meer opgenomen dan regels voor vrijkomende agrarische bebouwing. Ook regels voor rood voor rood, sloopvouchers, vergroten woningen en bijgebouwen, herbouw veldschuren, het toestaan van niet agrarische activiteiten.

De gemeente wil inzetten op toekomstgerichte erven, inzetten op duurzaamheid en innovatie, geclusterde aanpak asbestsanering en sloop van overvloedige gebouwen zijn hierbij enkele aspecten.

Vrijtijdseconomie

De veranderingen binnen de gemeente op met name het platteland zijn aanleiding om meer in te zetten op ontwikkeling van de vrijetijdseconomie. Het benutten van het potentieel (bv: landgoederen en kastelen, fiets- en wandelroutes) dat binnen de gemeente aanwezig is, is hierbij het uitgangspunt.

Stedelijk gebied (centrum)

De komende jaren zullen stedelijke gebieden worden (door) ontwikkeld. Het bedrijventerrein Zenkeldamshoek zal verder worden vorm gegeven. De gemeente is bezig om de bestemming van bedrijfspanden die niet gelegen zijn in het centrumgebied van Goor, op vrijwillige basis her te bestemmen. Daarnaast zijn er verkennende gesprekken en onderzoek om het TSB in Goor te herontwikkelen.

Transportaderen (water en weg)

De gemeente is voor een deel gelegen aan de snelweg A1 waarover veel transport plaatsvindt. De verkeersintensiteit neemt toe waardoor ook de kans op een calamiteit toeneemt. Daarnaast loopt door de gemeente de spoorlijn Zutphen-Oldenzaal waarover naast personenvervoer ook transport plaatsvindt. Het Twentekanaal zorgt voor transport over water. Naast de mogelijkheden die deze transportaderen geeft brengt dit ook een extra gevarenrisico's met zich mee. De komende jaren zal worden gekeken op welke wijze het vervoer over water kan worden doorontwikkeld, zodat het potentieel dat het Twentekanaal met zich mee brengt meer kan worden benut.

3.2 Probleemanalyse

Veiligheid en duurzaamheid hebben veel aandacht bij vergunningen, toezicht en handhaving op o.a. milieugebied. Ook de leefbaarheid (klachten) staat hoog op de agenda. Aspecten die vanuit het specifieke verleden van Hof van Twente de laatste jaren veel aandacht hebben gekregen en ook blijven krijgen zijn: asbest en klachten over geluid- en stankoverlast. Binnen Hof van Twente krijgen ook zaken die landelijk in de aandacht zijn gekomen de nodige prioriteit. Hierbij kan gedacht worden aan de opslag van gevaarlijke stoffen na de grote brand in Moerdijk, of gebruik van roest vast staal (rvs) in zwembaden. In de risicoanalyse is per branche geïnventariseerd hoe groot de risico's zijn en hieruit volgt de intensiteit van het toezicht en de vergunningen.

Ondermijning is een landelijke ontwikkeling waarvoor in de Hof van Twente veel aandacht is. Vanuit verschillende disciplines, zoals de sociale recherche, brandveiligheid en bouwcontrole worden verdachte locaties integraal gecontroleerd, in Hof van Twente genaamd Gustos-controles. Daarnaast staat verduurzaming hoog op de agenda. Dit is terug te zien in branchegericht energietoezicht bij bedrijven, maar ook wordt bij vergunningverlening en reguliere controles steeds meer aandacht besteed aan energie. Het terugdringen van de energiebehoefte en het aanwenden van alternatieve vormen van energie. Het verduurzamen van afvalstromen wordt vanuit de landelijke overheid middels LAP3 nieuwe impulsen gegeven.

De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel dat asbestdaken per 2025 verbod op 4 juni 2019 weggestemd.

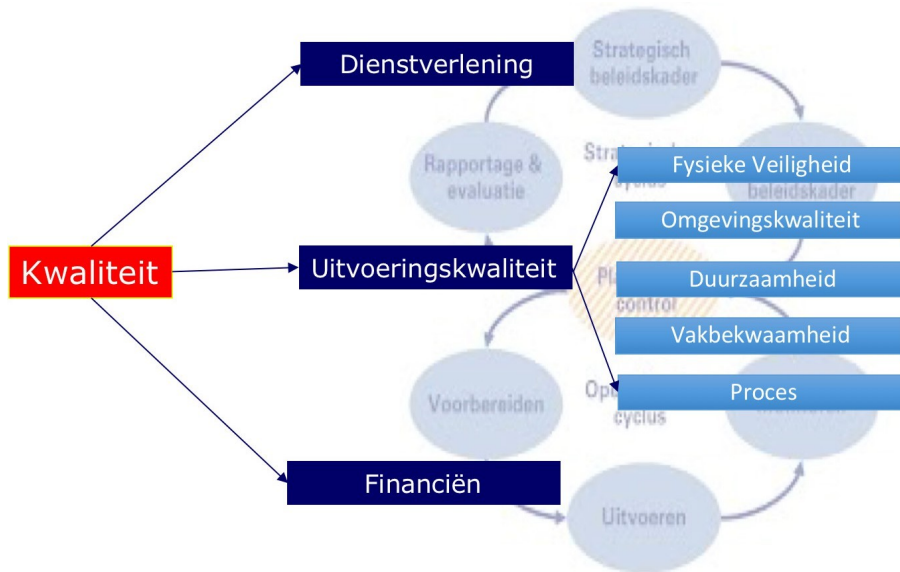
3.3 Risicoanalyse

In Twente gebruiken alle gemeenten en provincie dezelfde risicoanalyse voor toezicht en handhaving. De laatste jaren is de landelijke tendens om binnen vergunningen, toezicht en handhaving risicogericht te (gaan) werken.

Voor toezicht en handhaving is er een risicoanalyse uitgevoerd en worden er op basis daarvan prioriteiten gesteld. Voor toezicht en handhaving kan de aandacht worden gericht op die aspecten waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is. De gegevens van de risicoanalyse worden elk jaar gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma worden voor het betreffende jaar de prioriteiten bepaald. Deze systematiek zal voor het onderdeel vergunningverlening op korte termijn ook verder worden ontwikkeld (toetsingsniveau afhankelijk van risico's). De huidige risicoanalyse is echter verouderd. Getracht wordt om voor 2020 deze risicoanalyse te vervangen door een risicoanalyse die rekening houdt met de Omgevingswet, outcomecriteria (naleefgedrag) en vergunningen. Hof van Twente zal voor haar lokale taken aansluiting zoeken met de nieuw te ontwikkelen risicoanalyse.

4. DOELEN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING

In dit hoofdstuk worden de doelen op hoofdlijnen beschreven en een nadere uitwerking en aanscherping van taken vindt plaats in het uitvoeringsprogramma.



“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.”

4.1 Algemene doelstelling VTH

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels doen we om bij te dragen aan een ‘hoger doel’. De nieuwe Omgevingswet die tientallen wetten en honderden regels over de leefomgeving bundelt, geeft in artikel 1.3 als maatschappelijk doel:

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

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

Dit hogere doel hebben we uitgewerkt in drie onderdelen waarbij we verschillende doelen hebben geformuleerd. Deze drie onderdelen zijn de basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH die we in Twente hanteren. Deze onderdelen vormen ook het raamwerk voor dit beleidsplan en sluiten goed aan op de omgevingswet.

Dit kader is opgebouwd uit de onderdelen uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën:

Uitvoeringskwaliteit:

De mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen, met andere woorden de inhoudelijke kwaliteit.

De doelen die aan de uitvoeringskwaliteit hangen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt. Een nadere uitwerking zal plaatsvinden in het uitvoeringsprogramma.

Voor het VTH-beleid richten we ons met name op de drie onderdelen:

- **Fysieke veiligheid**
- **Omgevingskwaliteit**
- **Duurzaamheid**

In het VTH-beleid vermelden wij niet specifiek het onderdeel **gezondheid**. Deze taak ligt voornamelijk bij de GGD. Zij hebben de kennis met betrekking tot medische milieukunde. We versterken elkaar als het gaat over uitwisseling van kennis en het delen van informatie. In onze doorontwikkeling zal dit onderwerp integraal verder vorm moeten krijgen.

Naast deze drie onderdelen is voor de uitvoeringskwaliteit belangrijk:

- de vakbekwaamheid, en
- het proces (registreren, analyseren, evalueren).

Met de aanvulling van deze twee doelen hebben we een mooie basis voor de uitvoeringskwaliteit.

Dienstverlening:

De manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat.

Financiën:

De inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/ producten.

Fysieke veiligheid

Bij veiligheid praten we over het borgen van de veiligheid in de brede zin van het woord. Bouwveiligheid, brandveiligheid, maar ook milieu gerelateerde veiligheid, zoals het zorgvuldig omgaan met gevaarlijke stoffen bij bedrijven. Waar mogelijk bieden we ruimte eigen verantwoordelijkheid te nemen. Doen zij dat niet, dan treden wij op. Op het gebied van veiligheid doen wij geen concessies!

Gezondheid

'Gezondheid als het vermogen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven'

Omgevingskwaliteit

De kwaliteit van de omgeving gaat over belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde. Dit heeft te maken met welstand maar ook een prettige leefomgeving voor inwoners en bedrijven. Dit betekent dat wij hinder, overlast en ergernissen zoveel mogelijk proberen te voorkomen. Denk aan geluidsoverlast, parkeeroverlast, dumpen van afval en bodemverontreinigingen.

Duurzaamheid

Duurzaamheid in ons vakgebied gaat over bevorderen van het gebruik van duurzame materialen in de bouw, het stimuleren van energiebesparende maatregelen bij bedrijven en innovatie. De komende jaren gaan we met name tijdens milieucontroles meer en nadrukkelijker aandacht geven aan dit onderwerp (SER Energieakkoord).

4.2 Uitwerking doelen

Deze onderwerpen zijn uitgewerkt in doelen die we als Hof van Twente belangrijk vinden in het VTH-beleid. Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan. Ook zijn er, indien mogelijk, streefwaarden opgenomen per beleidsdoel. We spreken over streefwaarden omdat we als gemeente nog niet alle gevraagde aspecten registreren of nog niet over de eenduidigheid beschikken van registreren. Hier zullen we aan moeten gaan werken en met elkaar data moeten gaan genereren. Doel is om na drie jaar gewerkt te hebben met deze doelen de grenswaarden te bepalen. De uitwerking van de doelen, de indicatoren en streefwaarden zijn verwoord in de nadere uitwerking behorend bij dit beleid.

5. KWALITEITZORG EN KWALITEITSBORGING

Het VTH-beleid gaat over kwaliteit die we met elkaar willen waarmaken. Kwaliteitszorg gaat over het doorlopen van een cyclisch (werk)proces. En beide kunnen niet zonder elkaar als het gaat om het uitgangspunt "goed zijn is beter willen worden". Een intentie die we met elkaar in Twente onderstrepen.

Aan de uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot vergunningen, meldingen, ontheffingen, controles (toezicht) en handhavingsacties liggen diverse (beleids)documenten en (werk)processen ten grondslag. Niet alleen in het kader van kwaliteitszorg moet het (werk) proces transparant en vastgelegd zijn. Ook voor het creëren van een zogeheten 'level playing field' voor burgers en bedrijven is dat een vereiste.

De procescriteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De basis voor de procescriteria is afkomstig uit de Plan Do Check Act (PD- CA-cyclus), ook wel 'Big 8'.



Ook op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningen en toezicht en handhaving dient goed nagedacht te worden over de borging van kwaliteit. Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies.

Als lerende en professionele organisatie zijn er een aantal elementen te benoemen die voor systematische kwaliteitszorg staan. Deze elementen zijn:

1. verantwoordelijkheid beleggen voor het ontwikkelen en in stand houden van kwaliteitszorg en het rapporteren over de voortgang;
2. zorg dragen voor kwaliteitsbeleid en – doelstellingen welke gericht zijn op het continu verbeteren, evalueren en (zo nodig) bijstellen;
3. zorg dragen voor een kwaliteitsprogramma inclusief planning;
4. borging werkwijze in cultuur en systemen;
5. het managen van verbeterpunten;
6. vergelijking en auditen: interne en externe ogen houden ons scherp.

Hof van Twente vindt het borgen van kwaliteit en het continu verbeteren een belangrijk element in het VTH-beleid. In het uitvoeringsprogramma willen we deze lerende organisatie een belangrijk onderdeel laten zijn en samen vorm geven om deze lerende organisatie met elkaar te zijn.

Hof van Twente zet in op kwaliteitszorg. Er zijn interne werkgroepen gevormd die zich buigen over diverse werkprocessen en -instructies. Processen worden inzichtelijk gemaakt en geëvalueerd. Hierbij

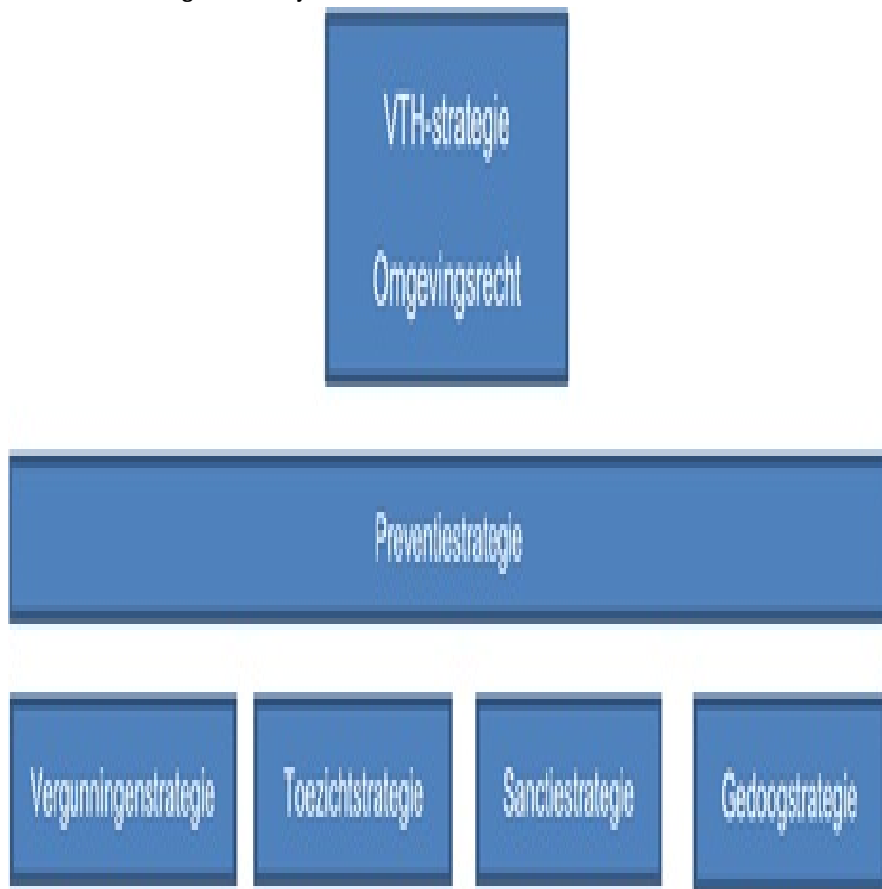
is zowel oog voor het interne proces als het proces (en de gevolgen) naar buiten toe. Het optimaliseren en waarborgen van deze processen moet de kwaliteit optimaliseren.

6. VTH-STRATEGIEËN

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving. De grondslagen van een nieuw stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo.

De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH-beleid.



6.2 Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's, door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden. Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden. Het vroegtijdig betrekken van en waar mogelijk samenwerken met partners en stakeholders is belangrijk. Het vraagt ook om aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en op te pakken en daarbij ook oog te hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

We zetten expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders.

Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht door de gemeente en ODT. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke website, de ODT website, klantencontacten en waar nodig in aansluiting daarop met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met belangrijke stakeholders, zoals: het bedrijfsleven, agrariërs, horeca en tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. Partijen die als intermediair een bijdrage kunnen leveren rond deze voorlichting en zo het realiseren van een reëel verwachtingspatroon bij de gebruikers van de leefomgeving, worden daarin gefaciliteerd. Het vraagt tegelijkertijd ook om een goede afstemming tussen de diverse beleidsvelden. In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als beperking: voor zover dat dit binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er niet met de geboden informatie op de website uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelende medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantvriendelijke dienstverlening.

Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes op basis van de Omgevingswet; snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent.

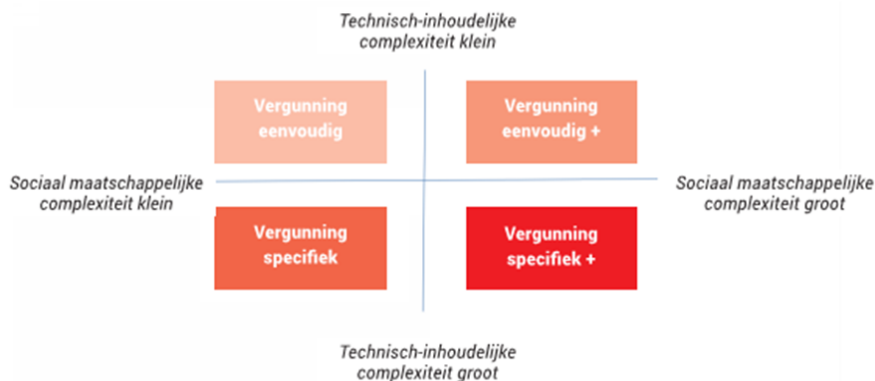
Tijdens een eventueel vooroverleg of contact wordt gestreefd om al direct tot een zo goed mogelijke inschatting betreffende de haalbaarheid van een initiatief op aanvraag te komen. Ook na het constateren van een overtreding van de regels wordt geprobeerd waar dat mogelijk is eerst in overleg met partijen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

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

6.3 Vergunningenstrategie

Onderdeel van het nieuwe stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving is het formuleren van een strategie voor de uitvoering: de vergunningenstrategie. Bij het voorbereiden van deze strategie is gebruik gemaakt van enkele andere vergunningenstrategieën.

Vergunningen leveren een bijdrage aan het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor het bepalen van de acceptabele kwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen. Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt schematisch weergegeven, waarbij vier kwadranten worden gebruikt. Op de verticale as de technisch-inhoudelijke complexiteit en op de horizontale as de sociaal-maatschappelijke complexiteit. De complexiteit is afhankelijk van de situatie en kan groot of klein zijn.



Voor toezicht en handhaving zijn al geruime tijd strategieën in gebruik, maar voor vergunningen is het werken met een strategie nog geen gangbare praktijk.

Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet en biedt de kaders en uitgangspunten voor het taakveld vergunningen en de keuzemomenten hierin. Een gedegen uitvoering verkleint het risico op

bezwaar en beroep bij vergunningverlening en op uitvoeringsproblemen bij toezicht en/of handhaving. De vergunningen- strategie is opgenomen in de nadere uitwerking.

6.4 Toezichtstrategie

Door toezicht te houden controleren we of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd. Voor de toezichthouders die de controle uitvoeren maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen (bijvoorbeeld in gelijke gevallen gelijk optreden). Vergunningverlening en toezicht op de vergunde activiteiten staan niet los van elkaar. De inhoud van het uitvoeringsbeleid vergunningverlening heeft ook consequenties voor en raakvlakken met het handhavingsbeleid. Bij het onderdeel "Bouw" wordt door het gebruik te maken van de LTB 2012 toetsingsniveau vastgelegd. De gemaakt afspraak "wat binnen wordt getoetst wordt buiten gecontroleerd" bepaalt hiermee tevens het toezichtsniveau voor toezicht.

Goed toezicht begint met een juiste voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, het verzamelen van aanvullende relevante informatie en het opstellen van een controle-checklist.

Tijdens het daadwerkelijke toezicht controleren we of er sprake is van overtredingen en of de overtredingen hersteld kunnen worden. Maar belangrijker nog, we proberen overtredingen te voorkomen, zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Voor zowel de toezichthouders als bedrijven en inwoners heeft dat voordelen.

Het geven van voorlichting is, zoals al eerder gesteld, daarbij een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval ontkomen we er niet aan de volgende stap in de handhavingstrategie te zetten: sanctioneren. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd. De toezichtstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking.

6.5 Handhavingstrategie

Om te kunnen handhaven is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vorm geven aan handhaving. Om een goede uitvoering te geven aan handhaving sluiten we aan bij de Landelijke handhavingstrategie (LHS).

De LHS is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt. De landelijke handhavingstrategie is opgenomen als nadere uitwerking.

6.6 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kunnen we een overtreding gedogen. Onder gedogen wordt verstaan: het expliciete schriftelijke besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden. Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden. We volgen hiervoor de landelijke gedoogstrategie "Gedogen in Nederland".

We bepreken het gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. De gedoogstrategie is een onderdeel van de landelijke handhavingstrategie en is vastgesteld in het regionale deel van het handhavingsbeleid. In het lokale beleid conformeert de gemeente Hof van Twente zich hieraan.

7. ELEMENTEN VAN DE ORGANISATIE EN INRICHTING ODT

Er gelden voor de uitvoering van taken voorwaarden. Deze voorwaarden zijn er voor de organisatie, de inrichting en de informatievoorziening van de gemeente en omgevingsdienst. Dit hoofdstuk is een

weergave van de onderdelen die belangrijk zijn voor het VTH-beleid maar die slechts deelelementen bevatten van vastgestelde documenten zoals het mandaatbesluit, het bedrijfsplan ODT en bijvoorbeeld de DVO's waar het geheel is uitgewerkt.

Het Bor beschrijft welke taken in ieder geval door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Daarnaast bevat het besluit criteria voor het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. De Twentse gemeenten en de provincie hebben een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld. De bepalingen in de verordening over het basistakenpakket (milieu) zijn gebaseerd op de landelijke kwaliteitscriteria en uniform voor de omgevingsdienst. De bevoegde gezagen bieden hiermee een kader voor kwaliteit.

7.1 Organisatorische condities

Rollen en deskundigheid

De gemeente draagt vanuit de wettelijke verplichting zorg voor dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de interne functies worden vastgelegd. Daarnaast wordt voorzien in een beschrijving van de werkprocessen waarin wordt vastgelegd op welke wijze vergunningverleners en toezichthouders de werkzaamheden uitvoeren. Inzichtelijk dient te zijn of aan de gestelde eisen van de Verordening kwaliteit VTH wordt voldaan. Het gaat hier om de vakbekwaamheid van medewerkers zoals de vliegreuen, opleidingsniveau e.d.

Mandaat

De gemeente is bevoegd gezag over de taken die op het gebied van VTH worden uitvoert. De ODT, in casu de directeur, kan gemandateerd worden om namens het bevoegd gezag te handelen. Het mandaat is vastgelegd in een afzonderlijk mandaatbesluit tussen ODT en Hof van Twente.

De primaire doelstelling van het Rijk bij de oprichting van omgevingsdiensten is het bereiken van een geobjectiveerd en gelijkgeschakeld handhavingsniveau in de regio. Daarnaast draagt mandatering als een van de elementen bij aan een verbetering van de doelmatigheid als gevolg van standaardisering en harmonisering van processen. Bij een verregaande vorm van mandatering kan een ODT borgen dat er voor vergelijkbare overtredingen in principe dezelfde maatregelen worden genomen. De ODT hanteert in dit kader de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS; zie bijlage). Wanneer er geen sprake is van mandaat aan de ODT, is het van belang om te monitoren of er in de regio sprake is van gelijke behandeling op basis van de LHS.

Mandatering betreft geen overdracht van bevoegdheden (zoals bij delegatie), maar de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen. Bij het uitvoeren van mandaat behoort een hoge mate van bestuurlijke sensitiviteit. Dat wil zeggen dat de gemandateerde directeur tijdig en adequaat het bevoegd gezag betreft bij eventueel gevoelige zaken. Uit de afzonderlijke mandaatregelingen van de deelnemers aan de ODT blijkt welke taken en bevoegdheden aan de directeur ODT zijn gemandateerd.

Vergewisplicht

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:9) dient het bestuursorgaan, indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Dit is de zogenaamde vergewisplicht. Op die expertise mag het college volgens vaste rechtspraak in beginsel afgaan, tenzij blijkt dat dit advies op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, inhoudelijk niet concludent (sluitend) of consistent, of niet voldoende kenbaar is.

Het besluit om gegevens van deskundigen niet altijd meer inhoudelijk te toetsen betekent niet dat wij ons niet vergewissen over de zorgvuldigheid van de gegevens. De toets op de volledigheid van de ingediende gegevens blijft: zijn alle noodzakelijke onderdelen volledig uitgewerkt, berekend etc. Ook voeren we steekproeven uit naar de correctheid van de inhoud van de gegevens die we in beginsel niet inhoudelijk toetsen. Dit alles maakt dat wij voldoen aan onze vergewisplicht zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij de inrichting van de ODT en de gemeentelijke organisatie is uitgegaan van een procesgerichte sturing. Inhoudelijk ligt het zwaartepunt bij de kernprocessen vergunningen, toezicht & handhaving en specialismen (o.a. bodem). Deze kernprocessen worden organisatorisch gescheiden uitgevoerd.

Er geldt een functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Medewerkers vergunningen worden niet belast met bouw-, APV, milieutoezicht of -handhaving en andersom. Voor de specialistische en juridische deskundigheden geldt een scheiding op objectniveau. Een specialist die advies heeft uitgebracht in het vergunningproces stelt voor hetzelfde dossier geen advies op voor het toezichts- en handhavingsproces.

Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren inrichtingen/branches en geografische gebieden (vaste handhavingsrelatie), moet een handhavingsorganisatie bij grotere en omvangrijke controles een roulatiesysteem hebben. De ODT zorgt voor een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd. Dit geldt dus voor milieucontroles door de ODT, het geldt niet voor controles die de gemeente uitvoert.

Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoor tijd is een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling van belang. Het Bor geeft aan dat de organisatie van de bestuursorganen en van de omgevingsdienst er zorg voor dragen ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar te zijn.

De gemeente is buiten kantooruren bereikbaar via haar website, WhatsApp, en de storingsdienst.

Monitoring en Registratie

Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn, is het belangrijk dat de activiteiten geregistreerd worden. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid slaagt en of de gestelde doel- en taakstellingen behaald zijn of gaan worden. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel management doeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording aan het college en de gemeenteraad.

Planning, evaluatie en rapportage

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde taken worden beoordeeld en kan tijdig worden bijgestuurd. Hiervoor is het belangrijk om te evalueren en te rapporteren.

Er wordt periodiek gerapporteerd over het bereiken van de gestelde doelen, de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en de uitvoering van afspraken met bestuursorganen onderling en het OM. Er wordt jaarlijks geëvalueerd en gerapporteerd of de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn uitgevoerd en in welke mate deze hebben bijgedragen aan de gestelde doelen. Ook worden verbeterpunten meegenomen in het volgende uitvoeringsprogramma. Hierover wordt door de colleges verantwoording afgelegd in het jaarverslag VTH. Hiermee wordt de beleidscyclus van de BIG 8 gesloten. Het jaarverslag VTH wordt ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Dit is in lijn met de structuur van de horizontale verantwoording die door de Rijksoverheid wordt nagestreefd. Daarnaast wordt het jaarverslag aan de interne en externe partners ter kennisname aangeboden. Het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma worden in het kader van het Interbestuurlijk Toezicht ook doorgestuurd naar de provincie.

Integraal werken

Met integraal wordt benadrukt dat een aanvrager één vergunning kan aanvragen voor alle activiteiten en dat deze integraal wordt beoordeeld. Bij handhaving wordt er niet alleen per deelaspect gehandhaafd, maar bij geconstateerde overtredingen worden alle van belang zijnde aspecten meegewogen en zo nodig wordt ook op basis van verschillende wet- en regelgeving samen opgetreden. De vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken bij vergunningen, toezicht en handhaving zoveel mogelijk samen met (externe) partners zoals de ODT en provincie, de Veiligheidsregio Twente, Politie, GGD, woningbouwverenigingen, NVWA, waterschappen, OM, sociale recherche, douane en de ILT.

Efficiënte, heldere en transparantere uitvoering van taken.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving vindt zoveel mogelijk gestandaardiseerd plaats. Dit betekent dat er gebruik gemaakt wordt van protocollen, werkprocessen en instructies. Op die manier dient een uniforme werkwijze gegarandeerd te worden. Vergelijkbare situaties worden zoveel mogelijk op gelijke wijze afgehandeld: willekeur en rechtsongelijkheid wordt voorkomen en het proces is voorspelbaar. Dit betekent ook dat er vanuit de gemeente op een actieve manier gecommuniceerd moet worden. Dit moet bijdragen aan een verbeterd naleefgedrag. Op die manier kan ook worden overgedragen hoe de gemeente haar taken op het gebied van VTH uitvoert.

Mogelijkheden

Bij de uitvoering van taken op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving is het uitgangspunt dat gekeken wordt naar mogelijkheden, in plaats van te denken in beperkingen. Er zal nog meer meegedacht worden met een initiatief om oplossingen te vinden en om medewerking te verlenen. Hierin zit wel een spanningsveld. Regels zijn er ook in het algemeen belang en om derden te beschermen.

Betrouwbare dienstverlening

Medewerkers van de gemeente stellen zich dienstbaar op. Vragen worden deskundig en tijdig beantwoord en er wordt meegedacht met initiatiefnemers in mogelijke oplossingen. Maar waar een initiatief echt niet mogelijk is leggen zij ook helder uit waarom dit het geval is. Aangevraagde vergunningen en ontheffingen worden binnen de wettelijke termijnen verleend. Bewoners en bedrijven die overlast in hun omgeving ervaren kunnen hiermee bij de gemeente terecht. Klachten kunnen een indicatie zijn dat regels niet goed worden nageleefd. Deze klachten worden onderzocht en klagers krijgen een terugkoppeling. Naast een klacht of melding, kunnen burgers of bedrijven ook een verzoek tot handhaving indienen. Hierop dient de gemeente een besluit te nemen dat open staat voor bezwaar en beroep. Besluiten op verzoeken tot handhaving worden binnen de wettelijke termijn genomen.

7.2 Informatievoorziening

Archief

Het archief is de plaats waar de stroom van documenten en informatie, (centraal) bewaard wordt en wie deze beheert volgens de Archiefwet en Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Bouwplannen en gebouwen toetsen met BRIStoets

Met de BRIStoets of een andere digitale checklist wordt transparant en eenduidig getoetst of bouwplannen voldoen aan het Bouwbesluit. Met het gebruik maken van de BRIStoets is de toets kwaliteit van het Bouwbesluit gewaarborgd.

Vastlegging van de handavings- en vergunningsgegevens gebeurt in geautomatiseerde systeem Squit-XO en zaaksysteem Tesz. In deze systemen worden resultaten van controles en toezicht bijgehouden. Ook de vergunningverleners werken hiermee, wat een integrale behandeling mogelijk maakt. Ook managementinformatie (hoeveelheden, doorlooptijden en dergelijke) is hieruit te halen. Eind 2019 wordt zowel Squit als Tesz vervangen door een ander systeem. Te weten Powerbrowser en Zaaksysteem.nl.

8. NADERE UITWERKING

1. Doelen en streefwaarden
2. Fysieke leefomgeving
3. VTH-strategieën (Hof van Twente)
4. Algemeen plaatselijke verordening (APV)
5. Bouw
6. Toezicht en Handhaving
7. Processen
8. Protocollen en werkinstructies